

Une démocratie de proximité par et pour les citoyens

A democracy of proximity by and for citizens

Una democracia de proximidad por y para los ciudadanos

Catherine PREAUBERT, Docteur en droit, catherine.preaubert21@laposte.net

Eric RAIMONDEAU, Urbanistes des Territoires, eric.raimondeau@wanadoo.fr

Bernard LENSEL, Urbanistes des Territoires, blensel@yahoo.fr
(avec la contribution de Marie-Anne Caroline PAUGET, Urbanistes des Territoires)

Mots-clés

Communes, complémentarité, intercommunalités, proximité, réorganisation territoriale

Keywords

Municipalities, complementarity, intermunicipalities, proximity, territorial reorganization

Palabras clave

Municipios, complementariedad, intermunicipal, proximidad, reorganización territorial

Classification JEL : H 80

Résumé

Dans la mouvance de la réorganisation territoriale en France, la symphonie est manifestement inachevée, notamment sur le concept de proximité qui semble avoir pâti de ce mouvement pour l'instant ; il est donc proposé de revisiter les facteurs qui pourront permettre de favoriser cette proximité, principalement au niveau d'une complémentarité bien comprise entre les intercommunalités et les communes. Le jeu des acteurs est à revisiter sérieusement pour permettre d'atteindre cet objectif.

Abstract

In the context of territorial reorganization in France, the symphony is manifestly incomplete, notably on the concept of proximity which seems to have suffered from this movement for the moment ; it is therefore proposed to revisit the factors that will make it possible to promote this proximity, mainly at the level of a well-understood complementarity between intermunicipalities and municipalities. The actors' game must be seriously revisited in order to achieve this objective.

Resumen

En la estela de la reorganización territorial en Francia, la sinfonía es claramente inacabada, incluyendo el concepto de proximidad parece haber sufrido de este movimiento por el momento; se propone volver a examinar los factores que ayudarán a promover esta proximidad, sobre todo en una buena complementariedad entre intermunicipal y municipios. El papel de los actores debe a examinar la situación seriamente para ayudar a lograr este objetivo.

-1- Introduction

Il est surprenant de constater que lors des échanges dans les médias et a priori lors des débats organisés dans le cadre des élections, la thématique de l'aménagement du territoire n'est pas ou très peu abordée.

Ce mutisme est inquiétant, car l'aménagement du territoire définit ce qui constitue le cadre de vie de chaque citoyen français lors de ses déplacements d'ordre professionnel ou privé, de ses loisirs et dans son parcours résidentiel.

Certes des avancées importantes ont été réalisées dans les précédents mandats en matière d'organisation territoriale.

C'est dans ce contexte que notre démarche propose d'analyser les impacts de l'aménagement du territoire sur la relation de proximité qui devrait être maintenue, voire renforcée entre le citoyen et les collectivités territoriales.

Depuis une vingtaine d'années et en particulier depuis la loi de réorganisation de l'intercommunalité en France, encore appelée Loi Chevènement, plusieurs textes législatifs ont tenté de réorganiser le territoire afin de mieux gérer le nombre important de communes en France.

Par ces textes, le législateur a souhaité améliorer et rationaliser l'organisation territoriale de la France et faciliter la mutualisation pour optimiser les dépenses de fonctionnement. Mais quel bilan peut-on tirer de l'examen des regroupements réalisés ces quinze dernières années ?

-2- l'organisation territoriale : une symphonie inachevée ?

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est une réussite, car elle a atteint son objectif de rationalisation des regroupements des communes en France¹. Elle voulait contrecarrer l'émiettement territorial français² et souhaitait aussi mettre un terme à l'empilement des structures.

D'autres lois au fil des majorités politiques, de droite comme de gauche, ont cherché depuis à améliorer et à rationaliser l'organisation territoriale française. Mais pour quel résultat ? Lorsque nos parlementaires débattaient de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) et lors de sa parution, l'essentiel des échanges et analyses dans les colloques et autres séminaires convergeait sur la nécessité pour l'organisation administrative de la France de s'articuler autour du triptyque « Intercommunalité, Région et Europe ». Cependant, 17 ans après l'adoption de la loi SRU, les simplifications tant attendues ne sont pas au rendez-vous, loin de là !

Or, à compter de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, les intercommunalités, qui devaient être réduites à des échelons administratifs, deviendront à terme des collectivités de plein exercice.

Des dispositions au titre de la loi MAPTAM³ le prévoyaient et cette élection au suffrage universel devait se faire simultanément avec les élections municipales de 2020.

¹Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui créa trois formes d'intercommunalité : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine

²Source : www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-131.html

L'histoire administrative, depuis 1789, a été marquée par différentes tentatives de regroupement communal. Devant l'Assemblée Constituante, (...) puis par la Constitution de l'an III (1795), qui distingua trois catégories de communes selon leur taille, et créa des municipalités de canton regroupant les communes de *moins de 5.000* habitants. Entre 1958 et 1970, différents textes ont ainsi cherché à favoriser des regroupements avec des résultats très limités : Une nouvelle impulsion au regroupement communal résulta de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

³Loi MAPTAM : loi 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des

Métropoles, Elle a d'ailleurs rétabli la clause de compétence générale pour les départements et les Régions

Ce sujet est à la fois politique et polémique et il ne fait pas consensus chez les élus : « Le gouvernement » a jugé préférable de se donner du temps, car il y a absence de consensus des

élus sur le sujet », voilà comment en une seule phrase, Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, a « enterré » -en tout cas pour quelques années – l'idée d'élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct⁴... Autre indice, la volte-face opérée sur ce même sujet dans le cadre de la loi NOTRe. En première lecture, les députés avaient introduit l'idée d'élire l'ensemble des élus communautaires au suffrage universel direct, provoquant l'ire des associations d'élus, soutenues par le Sénat. La disposition a disparu en commission mixte paritaire.

Le département que certains vouaient à la disparition est toujours aussi présent, ce qui ne résout en rien le fameux « mille-feuille à la française » ; il est même conforté par la création des « grandes régions », dont la coexistence avec les départements peut se justifier en toute logique de gouvernance aux différentes échelles [LCT, BL, ER].

Certes les compétences du département ont été clarifiées et elles se focalisent désormais plus sur l'action sociale. Ces compétences dont l'État s'est dégagé, à bon compte, pèsent d'ailleurs lourdement sur les budgets de ces collectivités au titre de ce transfert.

Nos politiques ont toujours des difficultés à aller au bout et au fond d'une démarche de simplification, car ils craignent avant tout des répercussions qui pourraient soit pénaliser leur majorité, soit contrecarrer leur réélection à venir : la politique partisane (politicienne) semble décidément toujours primer sur le Politique.

Cette situation s'est retrouvée à nouveau lors des discussions sur le découpage régional pour définir de nouveaux périmètres aux régions⁵ qui s'appliquent depuis le 1er janvier 2016.

Cette réforme visait à mettre à bas le découpage régional tel qu'hérité du régime de Vichy (décret dit Bouthillier, publié le 30 juin 1941) et des Trente Glorieuses (décret du 9 janvier 1970 et loi du 5 juillet 1972, notamment). On peut penser comme l'entend l'essayiste Roland Hureau⁶ à une tentative sous-jacente du législateur d'imiter l'Allemagne et de transférer en France le modèle des Länder « d'outre-Rhin ».

Certes, le nombre de régions a été réduit presque de moitié en 2015. Mais le résultat n'est pas à la hauteur des attentes, tant au niveau de la pertinence des découpages que des compétences transférées [LBL]. Il est regrettable que pour ne pas froisser des ministres en fonction, la région des Pays de la Loire et celle de Bretagne n'aient pas fait l'objet d'un redécoupage plus élaboré. Alors même que d'autres régions ont été regroupées pour créer de « super régions » très éloignées du concept de proximité ; avec pour illustrations la région dénommée désormais Nouvelle Aquitaine, la région dite « Occitanie », le Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes⁷.

De plus, on peut raisonnablement s'interroger sur les compétences attribuées à ces nouvelles régions. Au vu de leur ampleur, elles pourraient bien aspirer à devenir de véritables parlements régionaux. D'un point de vue juridique et institutionnel, la loi NOTRe n'a donc pas hissé les Régions françaises au rang des Länder allemands, tant s'en faut !

⁴La Gazette des Communes du 29 septembre 2016 <http://www.lagazettedescommunes.com/462901/le-suffrage-universel-direct-pour-les-elus-communautaires-oui-mais-pas-tout-de-suite/>

⁵Loi N° 2015-29 du 26 janvier 2015 relative à la délimitation des régions aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁶http://www.marianne.net/Reforme-territoriale-un-petaïnisme-sous-jacent_a243022.html

⁷Voir la nouvelle carte des régions et les commentaires sur la réforme territoriale sur le site du gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

À la mi-février 2016, on comptait en France 13 métropoles⁸, 11 communautés urbaines, 196 communautés d'Agglomération et 1842 Communautés de Communes⁹.

Ce développement tous azimuts et la mise en place des Métropoles ont bloqué dans leur développement les Pays de la loi Voynet. Ces Pays étaient avant tout des espaces de projets¹⁰. Ils permettaient aux espaces ruraux de se regrouper. Ils expérimentaient ainsi un mode de fonctionnement qui pouvait déboucher ensuite sur une coopération intercommunale renforcée tout en préservant un fonctionnement de proximité. Il résulte de cette remise en cause des «Pays loi Voynet» une grosse perte en termes de fonctionnement démocratique en France.

La constitution de ces intercommunalités a néanmoins accéléré le développement des territoires urbains en leur donnant une véritable « force de frappe » par la mutualisation et l'optimisation des moyens humains et budgétaires.

L'ouvrage publié par Jean François Gravier en 1947 s'intitulait « Paris et le désert Français » : il décrivait une dérive en termes d'aménagement du territoire spécifique à notre pays. Soixante-dix ans après et compte tenu de l'organisation territoriale actuelle, si l'on voulait paraphraser le titre de cet ouvrage, on pourrait écrire « Les métropoles et le désert Français » avec toutes les conséquences que cela peut engendrer pour les communes et les citoyens. À tel point que l'on évoque une fracture territoriale qui se concrétise, comme l'indique France Stratégie : « la croissance de l'emploi profitait à l'ensemble du territoire jusqu'en 1999, puis les territoires se sont de plus en plus différenciés, et, entre 2006 et 2013, les écarts se sont creusés¹¹ ». C'est ainsi que 12 métropoles concentrent plus de la moitié des emplois en France.

-3- Un Citoyen Déboussolé, des communes en quête d'une nouvelle identité et des élus en recherche de reconnaissance.

Les structures ainsi créées qu'elles soient Métropoles ou intercommunalités ont développé des ressentiments chez les citoyens et au niveau des communes.

Les citoyens ont perdu leurs repères. Dans une mairie leurs interlocuteurs leur semblaient identifiés ou étaient clairement identifiables, ne serait-ce qu'en raison de la taille de la collectivité.

On rappellera utilement que 35400 communes¹² ont moins de 20 000 habitants et que la commune reste pour les citoyens la référence en matière de proximité.

Dans les intercommunalités, le contact est plus difficile, car les citoyens ont affaire à des ensembles centralisés et à une organisation pyramidale. Cela est d'autant plus vrai que le siège de l'institution est très généralement implanté dans la ville centre. Les métropoles et les communautés urbaines sont souvent des colosses avec des assemblées délibérantes pléthoriques au vu du nombre d'élu(es) qui y siègent.

C'est donc une organisation et une gouvernance adaptées que les groupements de communes, quelle que soit leur taille, doivent mettre en place pour répondre au plus près aux attentes des citoyens dans la mise en œuvre des projets d'aménagement. La place du citoyen

⁸Le nombre de Métropoles est désormais de 22 suite à la loi adoptée le 16 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain. Pour en savoir plus : http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/02/20/les-metropoles-en-quete-d-une-election-au-suffrage-universel_5082383_823448.html

⁹Soit 99,9% des communes et 99,7% de la population sont couverts par une intercommunalité à fiscalité propre, Source : page 8 http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf

¹⁰Source Réforme régionale et proximité du citoyen <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/09/laurence-cormier-topal-bernardlensel-eric-raimondeau-reforme-regionale-et-proximite-du-citoyen/>

¹¹http://www.lepoint.fr/societe/emploi-l-ecart-se-creuse-entre-metropoles-et-villes-moyennes-21-02-2017-2106305_23.php
Voir aussi : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/dynamique-de-lemploi-metiers-fracture-territoriale>

¹²Source : documentation évoquée plus haut en 9

en tant « qu'individu dans la ville est une question embarrassante » pour nos gouvernants, car il « a fait irruption sur la scène publique et est devenu dans sa diversité un acteur clé des villes [AC]».

Globalement le service public, dans sa mission, s'éloigne petit à petit du citoyen, malgré son rôle théorique de proximité.

Nous en voulons pour preuve l'exercice de la justice et la réorganisation des tribunaux (réforme Dati). La loi organique n°2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature (publiée au journal officiel le 11 août 2016) supprime à compter du 1er juillet 2017 les juridictions de proximité mises en place par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 afin de rapprocher la Justice et le citoyen ainsi que les juges de proximité. À partir de cette date, le contentieux civil des juridictions de proximité sera transféré aux tribunaux d'instance et le contentieux pénal au Tribunal de police. Cette réforme remplace l'organisation du tribunal d'instance dans la situation d'avant 2002.

Il en est de même pour les services hospitaliers. Est-il normal qu'une femme pour accoucher doive faire 100 km pour accéder à une maternité sur une partie du territoire français ? Idem pour des personnes qui se voient frappées de pathologies graves et qui doivent pouvoir rejoindre un service d'urgence dans les meilleurs délais. Est-il normal qu'une famille ait des difficultés pour trouver une maison de retraite ou un EHPAD ?

Ce qui est désolant dans cette manière d'organiser le territoire pour implanter les services apportés au citoyen, c'est que nos politiques se préoccupent surtout de grands principes qui aboutissent à mettre en place de véritables mastodontes et dans lesquels l'optimisation financière et la rentabilité sont omniprésentes.

-4- Des pistes de solutions à parfaire

Pour chaque projet, il appartient donc aux collectivités de prendre en compte cette aspiration du citoyen pour mettre en place des réunions de concertation ; cela non seulement pour informer la population, mais aussi pour lui permettre de s'approprier le projet par une procédure de co-construction, sachant qu'au final c'est à l'élu qu'il appartient de valider l'option qui sera mise en œuvre.

Les élus des communes ne sont pas en reste. Trop souvent ils ressentent les orientations de développement et d'aménagement du territoire comme imposés par le regroupement des communes. Ils en acquièrent de la frustration, maire compris, toutes tendances politiques confondues, même si les élus de la majorité politique communautaire sont tenus par une certaine discipline de solidarité, ce qui explique leur réserve.

Dans certaines thématiques, c'est l'intercommunalité qui fixe les règles, à l'instar de ce qui se passe pour le Programme Local de l'Habitat (PLH) ou pour le Plan Local d'Urbanisme

Intercommunal (PLUI). Mais ce sont les communes qui gèrent les conséquences de l'application de ces règles.

C'est ainsi que le PLH fixe des quantités de logements à créer pour obtenir les 25% de logements sociaux que les communes devront atteindre en 2025¹³. Mais les répercussions de l'apport de populations supplémentaires et les besoins en équipements publics (école, gymnase, salle de quartier, etc.) relèvent des communes et de leurs budgets.

Ce ressenti des élus se perçoit aussi chez les fonctionnaires municipaux. Après le transfert des compétences, ils se sentent dépossédés de leurs prérogatives notamment lorsqu'il s'agit de

¹³Loi N° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

définir et de mettre en œuvre des orientations stratégiques, qui auparavant relevaient de leur ressort.

Mais, comme ils ont leur propre analyse et leurs réponses sur les problématiques qui incombent maintenant à l'intercommunalité, on a vu apparaître sur un même champ de compétences des services en doublon dans les communes membres de ces intercommunalités surtout pour les plus grandes communes et pour celle dont les élus tiennent à garder une certaine autonomie [BL, VM, ER]» par rapport à l'intercommunalité.

-5- Conclusion : quel avenir pour les collectivités françaises ?

Depuis près de deux cent cinquante ans, l'organisation territoriale de la France occupe, divise et oppose tous les régimes politiques, girondins comme jacobins, autoritaires ou démocratiques, qui se sont succédé en France. À chaque fois les lois se suivent (et s'empilent) pour soi-disant simplifier le « mille-feuille territorial », selon l'expression consacrée. Mais en fait, chaque loi le complexifie un peu plus et rajoute une couche administrative au système.

Le début du 21^e siècle aura néanmoins été marqué par des lois-cadres importantes qui ont obligé les élus à changer leur raisonnement. Compte tenu de la répartition des blocs de compétences, certaines d'entre elles, qui leur avaient été attribuées par la décentralisation, ont été transférées à l'intercommunalité.

L'aménagement d'un territoire communal peut donc désormais se faire de façon conjointe entre le groupement de communes et la commune concernée au regard et en cohérence avec les orientations stratégiques que l'intercommunalité souhaite voir mises en œuvre : l'ensemble des intervenants, citoyen compris, a tout intérêt à un déroulement équilibré de ce processus.

Dans les années à venir, d'autres textes législatifs pourront enrichir (et non alourdir) cette longue histoire et les débats qu'elle a générés. Il faut notamment espérer que le citoyen électeur ne sera pas oublié et qu'il pourra trouver sa juste place avec les objectifs que se fixent les intercommunalités actuellement en lien étroit avec les communes.

(17 830 signes_espaces compris)

-6- Références bibliographiques

L.CORMIER-TOPAL, B.LENSEL, E.RAIMONDEAU, (2014), La réforme des Régions ne doit pas se tromper d'objet, Big Bang Territorial, RERU, <http://bigbangterritorial.unblog.fr>

L.BOURDEAU-LEPAGE, Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale..., (2015)
<http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/27/lise-bourdeau-lepage-quand-des-idees-recues-menent-une-reforme-territoriale>

A.CLUZET (2003), Au bonheur des villes, Éditions de l'Aube, page 13

B.LENSEL, V MORANDEAU, E.RAIMONDEAU, (2014) Réforme régionale : l'échelon local garant de la construction de notre, <https://urbanismeamenagementfiscalite.wordpress.com>