

LA GAZETTE DES COMMUNES \_ [TRIBUNE] DÉCENTRALISATION

# La réforme territoriale à l'épreuve des faits ...

Laurence Cormier, Bernard Lensele et Eric Raimondeau Urbanistes des Territoires

Publié le 10/04/2013

L'organisation territoriale de la France est objet de réflexion depuis 1789 : l'Assemblée constituante lui a consacré un de ses premiers débats dont l'issue pèse encore aujourd'hui. En effet, tandis que Thouret, Sieyès et Condorcet défendaient une division géométrique du territoire en 6 500 grandes municipalités égales en territoire, Mirabeau fit prévaloir le point de vue de la tradition humaniste : pour durer, les nouvelles communes devaient se construire sur les paroisses existantes, et c'est ainsi que 44 000 paroisses donnèrent naissance à 38 000 communes.

Ce choix peut paraître lointain, mais il ne fut jamais possible par la suite, sinon à la marge, de réduire le nombre de communes. La commune, héritière de la paroisse, apparaît définitivement comme la cellule fondatrice. Plus tard, Tocqueville la consacra même comme creuset de la démocratie. Quant au débat sur la taille idéale de l'échelon administratif de base, il fut ouvert ce jour-là et il dure encore. L'intercommunalité, certes, n'existait pas, mais dès 1789 la nécessité pour les communes de se réunir et de se porter secours fut envisagée<sup>(1)</sup>.

La France a maintenu ses 36 000 communes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, alors que d'autres pays voisins ont opté pour la fusion de leurs communes, notamment l'Allemagne fédérale dans les années 1970 et la Belgique en 1975.

Un premier bilan de ces fusions de communes est une meilleure efficacité de la gestion administrative, pondérée par un éloignement entre le citoyen et les organes de décision ; sur le plan budgétaire, en revanche, les économies budgétaires escomptées n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Sur le plan de la gestion du personnel cela n'a pas mis fin aux doublons et les économies d'échelle attendues avancées n'ont pas eu lieu.

Le maintien d'un nombre important de communes en France (tout comme en Italie et en Espagne) a nécessité une mise en commun de moyens entre elles, notamment pour les plus petites ; c'est ainsi qu'une intercommunalité « à la française » s'est développée, de façon un peu disparate suivant les territoires concernés : c'est ainsi que plusieurs agglomérations de petite taille (telles que Cherbourg ou Le Creusot) ont opté dès 1970 pour une communauté urbaine, qui est la forme d'intercommunalité la plus intégrée et la plus structurée, tandis que Marseille avait tenté l'expérience d'une simple communauté de communes jusqu'en 2000, pour établir un lien avec les communes de son entourage direct, de fait beaucoup plus petites que la ville centre.

## La loi Chevènement : une rationalisation et un appel à la volonté des acteurs

La loi Chevènement<sup>(2)</sup> a apporté une réponse au besoin de clarifier les démarches besoin en juillet 1999. Les démarches d'incitation à créer ou à rationaliser des intercommunalités à toute échelle ont permis de mobiliser les bonnes volontés et d'éviter des contentieux importants.

Un grand nombre d'agglomérations de taille moyenne ont ainsi adopté la structure de communautés d'agglomération, quand elles avaient une démographie comprise entre 50 000 et 500 000 habitants.

Cette rationalisation a porté ses fruits, avec une lecture très claire des seuils démographiques mentionnés ci-dessus, des blocs de compétences clairement définies en fonction de la nature de l'intercommunalité choisie et une résolution de problématiques locales en suspens : des communautés urbaines ont ainsi été créées pour Nantes, Toulouse et Nice, tandis que beaucoup de structures ont pu établir des solidarités à des échelles plus petites.

Depuis la loi Chevènement, certaines mesures sont venues brouiller un peu la clarté de la lecture des intercommunalités : l'abaissement du seuil pour les communautés urbaines à 450 000 habitants, apparemment pour des raisons de circonstances, et la création de deux niveaux supplémentaires de structures intercommunales, avec les pôles métropolitains et les métropoles.

## **La “réforme territoriale”, dirigisme et éloignement : quelle vision de la démocratie en France ?**

La réforme territoriale de 2010 <sup>(3)</sup> s'inscrit dans une approche annoncée comme plus volontariste, avec une volonté de diminuer le nombre des élus et de créer des entités plus grandes, avec l'argument d'une économie de moyens.

Les préfets s'investissent de façon plus directe, indéniablement, dans les processus de regroupement, non plus de communes, mais d'intercommunalités et ils impriment des délais de décision très courts, tout en contrant assez nettement les oppositions.

Dans la pratique, nous constatons sur le territoire français que cette réforme territoriale aiguise des appétits entre intercommunalités ; c'est ainsi que de plus grosses intercommunalités qui ont besoin de territoire et/ou de rentrées fiscales sont prises d'un appétit certain vis-à-vis de plus petites intercommunalités souvent mieux gérées, mais moins puissantes politiquement.

On peut ainsi citer la Communauté urbaine de Marseille qui lorgne sur les territoires voisins. En effet, avec une dette de 2800 euros par habitant, la communauté urbaine de Marseille subit depuis plus de 40 ans un retard significatif en terme d'aménagement du territoire au sens large et notamment des « déplacements ».

Sous couvert de cette dernière le seul remède envisagé par l'Etat est de promulguer une loi imposant la création d'une Métropole marseillaise regroupant 90 communes du département des Bouches-du-Rhône qui en compte 119.

Cette nouvelle Métropole pourra-t-elle sortir du marasme en engloutissant 8 établissements publics de coopération intercommunale voisins qui ont une situation financière plus saine ? Le pari de l'Etat semble très hasardeux.

A une plus petite échelle, la Communauté de communes d'Oyonnax, dans l'Ain, envisage d'absorber plusieurs intercommunalités rurales, dans le but de créer une agglomération factice autour d'un pôle mono-industriel en déprise et dans une stratégie politique à court terme. Le statut de Communauté d'agglomération pourra-t-il être consolidé par l'apport ténu des finances et des territoires de communes agricoles et montagnardes, alors que le problème

structurel d'une mono-activité économique ne semble pas levé ? Le pari de l'Etat est toujours aussi hasardeux !

A différentes échelles, il apparaît que l'on se réfugie dans une fuite en avant, plutôt que de résoudre les problèmes de fond d'ensembles urbains qui sont manifestement en déprise ; ce que les anglo-saxons appellent les « shrinking cities » ou « villes en déclin »<sup>(4)</sup>.

En revanche, la Communauté urbaine de Lille adopte une attitude plus sage, en refusant le rattachement de la Communauté de communes des Weppes (5 communes), qui d'ailleurs s'y opposait. Elle a refusé les propositions imposées par l'Etat lorsque les communes ou intercommunalités n'en ont pas exprimé la demande. De plus ce rattachement n'était pas pertinent en matière d'aménagement du territoire, de bassins de vie, de transports, de développement économique, d'enjeux de développement stratégique partagé.

La Communauté urbaine de Lille est attentive à la réalité du territoire : dans d'autres cas, elle envisage d'accepter l'adhésion d'une commune ; ainsi, Nieppe ayant fait une demande de rattachement, elle pourrait être acceptée 86<sup>e</sup> commune de la communauté urbaine. En effet, Nieppe est proche de villes voisines appartenant déjà à LMCU et des équipements sont partagés.

La cohérence géographique doit être respectée et de plus il est souhaitable de ne pas s'engager dans des montages sources de conflits politiques.

## **Les risques de l'application brutale de la réforme territoriale**

Les réformes engagées jusqu'à présent pour amplifier le phénomène de décentralisation voulu par le gouvernement Mauroy après l'élection présidentielle de 1981 ont certes abouti à créer une plus grande autonomie des collectivités locales ; mais ils en viennent aussi à complexifier leur organisation en incitant à la mise en place de structures intercommunales toujours plus importantes entraînant de l'inertie dans la mise en œuvre des politiques publiques. On le voit notamment avec la possibilité d'instaurer des pôles métropolitains.

Il en résulte une plus grande prise de distance dans la relation de proximité que l' élu devrait entretenir avec le citoyen. De plus, le nombre de dossiers souvent complexes à porter est plus en plus important. Mais il convient aussi de prendre en compte la difficulté pour les élus de suivre le processus décisionnel dans sa globalité en raison d'un agenda surchargé lié principalement au cumul des mandats. Il résulte de cet état de fait que la technocratie prend le dessus et que les fonctionnaires se substituent parfois à des élus dans la vision de l'aménagement du territoire.

Les risques de l'application brutale de la réforme territoriale ne sont visiblement pas pris suffisamment en compte par les décideurs actuels : éradication des élus de terrain, remplacement par de mini-technocraties, donc éloignement important des élus et de leurs électeurs : ceci est très mauvais en termes de sociologie politique, car ce processus est très souvent générateur d'une montée de votes protestataires, souvent extrémistes.

Les économies d'échelle annoncées ne sont par ailleurs pas forcément au rendez-vous, car la gouvernance technocratique secrète fatalement des structures hypertrophiées, où le duo problématique-solution est auto-alimenté en permanence.

## **Définir des sorties de crise : le rôle des Scot, des pays “loi Voynet”, des CDDRA (en Rhône-Alpes), des CLD et le respect d’une démocratie locale pour éviter les débordements**

Il est heureusement possible de raisonner et d’agir globalement en utilisant d’autres outils que la réforme territoriale.

Une vision de la planification à grande échelle est nécessaire pour le territoire français et elle peut, sinon elle doit, dépasser l’échelle d’une intercommunalité ; le seul fait de ce dépassement justifie pleinement la réalisation d’un document de type schéma de cohérence territoriale (Scot), qui permet d’étudier et de mettre en place un projet de territoire global. Un Scot dont le territoire correspondrait exactement à celui d’une intercommunalité perdrait une partie de son intérêt en terme de vision globale.

Les pays « loi Voynet »<sup>(5)</sup>, même s’ils ont vu leur mise en place limitée et les contrats de développement durable (pour la Région Rhône-Alpes) offrent également la possibilité de travail partenarial entre les communes, essentiellement en milieu rural ou sur des territoires multipolaires. Il s’agit d’une démarche marquée par le volontariat, qui permet beaucoup plus de souplesse que la création d’une intercommunalité.

Les conseils locaux de développement, également créés par la [loi Voynet](#), présentent la particularité d’une ouverture, parfois menée avec succès, à la démocratie participative dans le contexte d’un projet de territoire. Ces structures doivent fonctionner en complément de la démocratie représentative et permettre de proposer des projets et des « idées de faire » aux élus d’une ou plusieurs intercommunalités,

L’ensemble de ces outils offre des fonctionnements a priori plus consensuels et moins contraignants que la deuxième génération d’intercommunalités qui semble vouloir s’imposer au forceps.

Note 01:

[La révolution silencieuse de l’intercommunalité à fiscalité propre - Retourner au texte](#)

Note 02:

[Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite Loi Chevènement - Retourner au texte](#)

Note 03:

[Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales - Retourner au texte](#)

Note 04:

[Déclin urbain et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine, Sylvie Fol, Université Paris I - Retourner au texte](#)

Note 05:

[Loi du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire diteloi Voynet - Retourner au texte](#)