

Pour une proximité réelle et une véritable cohésion des territoires

Si l'aménagement du territoire a été très peu évoqué durant la récente campagne des présidentielles¹, qu'en est-il de l'une de ses déclinaisons pratiques : la notion de proximité qui caractérise la relation entre le citoyen et les pouvoirs publics, au premier rang desquels nous trouvons les collectivités territoriales, la justice et le domaine hospitalier.

Depuis une vingtaine d'années et en particulier depuis la loi relative au Renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale en France, encore appelée « Loi Chevènement »¹, plusieurs textes législatifs ont tenté de réorganiser le territoire afin de mieux gérer le nombre important de niveaux de décision en France. Par ces textes, le législateur a souhaité améliorer et rendre cohérente 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 ?

La loi « Chevènement » voulait contrecarrer l'émiettement territorial français² et souhaitait aussi mettre un terme à l'empilement des structures. Elle a apporté une clarification indéniable dans les années qui ont suivi. Après quoi, la complexité est revenue sur le devant de la scène : la loi Solidarité et Renouvellement urbains a tenté de s'appuyer sur le triptyque « Intercommunalité, Région et Europe », mais la simplification attendue n'a pas suivi, loin de là.

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 échelles³.

Certes, le nombre de régions a été réduit presque de moitié en 2015. Mais le résultat



**Bernard Lensele, association
Urbanistes des Territoires**
blensele@yahoo.fr



**Catherine Preaubert,
docteur en droit,**
catherine.preaubert21@laposte.net



**Éric Raimondeau, association
Urbanistes des Territoires**
eric.raimondeau@wanadoo.fr

n'est pas à la hauteur des attentes, tant au niveau de la pertinence des découpages que des compétences transférées⁴. En effet, 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. Or, d'un point de vue juridique et institutionnel, la loi NOTRe n'a pas hissé les Régions françaises au rang des Länder allemands, tant s'en faut !

DISPARITION PROGRAMMÉE DE LA PROXIMITÉ ?

À la mi-février 2016, on comptait en France 13 métropoles⁵, 11 communautés urbaines, 196 communautés d'agglomération et 1 842 communautés de communes⁶, qui maillent l'ensemble du territoire. 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 projets. 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.

Les structures nouvellement 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, les interlocuteurs leur semblaient identifiés. Dans les intercommunalités, le contact est plus difficile, car les citoyens ont affaire à des ensembles centralisés organisés de manière pyramidale, donnant une lisibilité difficile pour le citoyen qui peine à s'y retrouver pour un dossier le concernant.

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 replace l'organisation du tribunal d'instance dans la situation d'avant 2002.

Il en est de même pour les services hospitaliers. Est-il normal que pour accoucher une femme 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 ?

QUELQUES PISTES POUR RETROUVER CETTE PROXIMITÉ

Afin de regrouper les avantages d'une vision globale et d'une pratique locale, l'aménagement d'un territoire communal pourrait se faire de façon conjointe entre le groupe-

ment 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.

Notre nouveau président de la République vient de créer un ministère de la Cohésion des territoires. Souhaitons que, lorsque ses attributions⁷ seront mises en œuvre, ce ministère puisse « *construire une politique de cohésion sociale, d'inclusion urbaine, de solidarité territoriale, de rééquilibrage énergétique, de mieux vivre dans nos villes, et ainsi développer un lien social fort* »⁸, au travers d'une démocratie participative de qualité.

Il devient nécessaire de gagner enfin en crédibilité et de prendre réellement en charge cette relation entre le citoyen et l'ensemble des entités de gouvernance locale. Il faut notamment espérer que le citoyen électeur ne sera pas oublié et qu'il pourra trouver sa juste place avec les objectifs de service public et d'aménagement des territoires que se fixent les intercommunalités actuellement en lien étroit avec les communes.

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

2. www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-131.html, L'histoire administrative française, depuis 1789, a été marquée par différentes tentatives de regroupement communal. Déjà devant l'Assemblée constituante, (...) puis par la Constitution de l'an III (1795), qui distingua trois catégories de communes selon leur taille. Plus proche de nous, entre 1958 et 1970, différents textes ont cherché à favoriser des regroupements avec des résultats très limités, notamment avec la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

3. CORMIER-TOPAL L., LENSEL B., RAIMONDEAU R.(2015) Réforme régionale et proximité du citoyen : p3, Blog du Big Bang Territorial : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/09/laurence-cormier-topal-bernard-lensel-eric-raimondeau-reforme-regionale-et-proximite-du-citoyen/>

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

5. Le 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 : http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/02/20/les-metropoles-en-quete-d-une-election-au-suffrage-universel_5082383_823448.html

6. Soit 99,9 % des communes et 99,7 % de la population qui sont couverts par une intercommunalité à fiscalité propre (page 8)

http://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/files/publication_globale%2834%29.pdf

7. Les attributions dévolues au ministre de la Cohésion des territoires ont été précisées par le décret 2017-1075 du 24 mai 2017, relatif aux attributions du ministre de la Cohésion des territoires.

8. Source : <http://www.latribune.fr/regions/smart-cities/la-tribune-de-carlos-moreno-a-propos-de-la-cohesion-des-territoires-720117.html>