



**HAL**  
open science

## Préface : territoires et citoyenneté

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Préface : territoires et citoyenneté. Jean-Luc Boëuf. Les très riches heures des territoires, Éditions Population & Avenir via Amazon, pp.7-16, 2019, 978-2-9561580-0-4. halshs-02012539

**HAL Id: halshs-02012539**

**<https://shs.hal.science/halshs-02012539>**

Submitted on 8 Feb 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **PREFACE : TERRITOIRES ET CITOYENNETE**

**par Gérard-François Dumont**

Souhaitant faire référence avec raison à la longue histoire de l'espace français, ce livre est titré *Les riches heures des territoires*. Derrière cette formulation bienvenue, 67 chroniques déclinent et analysent les évolutions territoriales au cours d'une année mouvementée. Leur dénominateur commun nourrit la réflexion sur un thème essentiel : la question de la citoyenneté dans les territoires. Son exercice est-il facilité, encouragé, stimulé ou, au contraire, rendu plus difficile, démotivé, étouffé par les décisions publiques ?

Ainsi, l'année 2018 a commencé en France par une interrogation sur le rôle des citoyens dans la décision publique. Elle s'est terminée sur ce même thème, avec le mouvement gilets jaunes demandant la possibilité de mettre en œuvre des référendums d'initiative citoyenne (RIC). D'ailleurs, lors des manifestations auxquels ils participaient à travers les territoires français, certains gilets jaunes inscrivaient au dos de leurs gilets cette revendication. Cette dernière, qui exprime un besoin de participation citoyenne, a pourtant été précédée de nombreuses péripéties pendant lesquelles la démocratie participative, et même parfois la démocratie représentative, semble avoir été plutôt oubliée par les méthodes gouvernementales.

## *La non-prise en compte d'une consultation citoyenne*

Ainsi, l'année 2018 a commencé, le 17 janvier, par l'annulation par le Premier ministre du projet d'aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame des Landes, dans le département de Loire-Atlantique.

Par cette décision, le gouvernement considérait que les citoyens qui occupent – pourtant illégalement selon de nombreuses décisions de justice - le site du futur aéroport avaient une légitimité supérieure à celle exprimée dans les urnes lors d'une consultation référendaire organisée le 26 juin 2016 à la demande du président de la république François Hollande à l'échelle du département de Loire-Atlantique. Le résultat à la question : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? » avait doublement surpris. D'une part, en dépit de la période estivale, la participation avait été élevée (plus de 51 %) alors que les Français ne sont pas, comme les Suisses, habitués à ce type de votation. Effectivement, la participation à cette consultation avait été supérieure de plusieurs points à celle ensuite constatée lors des législatives suivantes de juin 2017. C'est dire combien la mobilisation avait été forte et donc combien les citoyens souhaitaient s'exprimer sur une question dont ils considéraient qu'elle les concernait directement. D'autre part, compte tenu de la forte participation pour ce qui n'était pourtant, selon les lois françaises, qu'une simple consultation, le résultat en faveur de la réalisation de l'aéroport, le « oui » en faveur du projet l'emportant avec 55,17 % contre 44,83 % pour le « non », n'était pas contestable.

### *La violation de la Charte européenne de l'autonomie locale*

Avec la non prise en compte politique de ce résultat par les pouvoirs publics nationaux, sous François Hollande, puis sous le président Macron, l'avis des citoyens, exprimé dans les urnes ou selon la logique de la démocratie représentative, était considéré comme nul et avenu. En effet, précédemment, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a supprimé neuf régions en France métropolitaine pour ramener leur nombre de 22 à 13, faisant de la France le seul État démocratique dont l'organisation régionale n'est composée que de vastes territoires alors que, partout ailleurs, et par exemple en Allemagne, en Espagne ou en Italie, les délimitations régionales sont le fruit de la géographie historique, d'où il résulte que la superficie et la population des régions sont extrêmement variables.

• Avec cette décision de fusion des régions, décidée initialement sur un coin de table à l'Élysée un soir de printemps 2014, la France a tout simplement violé un traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale, pour fusionner des régions. En effet, ce traité précise, dans son article 5, que « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Or l'État n'a organisé ni consultation des conseillers régionaux, ni consultation citoyenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a d'ailleurs dénoncé cette violation dans son rapport « La démocratie locale et régionale en France » (mars 2016, point 208).

### *Un chambardement territorial : de la coopération intercommunale à la supra-communalité*

De même, ni la démocratie représentative locale, ni la démocratie participative n'ont guère été respectées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) et son application qui a engendré la création d'intercommunalités selon une logique de décisions venues essentiellement d'en haut (*top-down*) ne prenant guère en compte les réalités locales. Certes, juridiquement, les intercommunalités ne sont pas des collectivités locales et ne figurent donc pas dans l'article 72 de la Constitution, contrairement aux communes et aux départements. Mais la lecture de la loi NOTRe et son application par les gouvernements, par exemple à la lecture de circulaires d'application allant au-delà du texte voté par le Parlement, incitent à une logique de supracommunalité plus que d'intercommunalité. Au nom des bénéfiques escomptés d'un effet taille, la loi NOTRe, plus encore que les lois précédents concernant l'intercommunalité (1992, 1999 et 2000), ont encouragé les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à devenir *de facto* un nouvel échelon de collectivités. Il y avait eu la bonification de la dotation globale de fonctionnement pour les EPCI qui décidaient d'établir une fiscalité propre. Il y avait eu la loi du 13 août 2001 encourageant le transfert de biens patrimoniaux des communes aux intercommunalités. Il y avait eu le système de contractualisation des collectivités territoriales avec l'État qui allait dans le même sens. Il y avait eu la loi du 16 décembre 2010 rendant obligatoire

l'adhésion des communes à une intercommunalité, chacune devant compter au moins 5 000 habitants en règle générale. Nombre d'intercommunalités avaient alors vu leur périmètre se modifier selon une mise en œuvre où le choix des communes était limité, la prise en compte des héritages géographiques, historiques ou culturels n'étant pas toujours considérés. Puis, ce travail de mécano institutionnel à peine fini, la loi Notre du 7 août 2015 a été votée. Elle a porté le chiffre des intercommunalités à au moins 15 000 habitants en règle générale, sans tenir compte du nombre de communes, d'où, dans certains cas, un nombre très élevé de délégués communautaires rendant très difficile l'exercice d'une bonne gouvernance et d'une proximité (sachant que le gouvernement n'a pas obtenu que le Parlement le porte à 20 000, comme cela figurait dans le projet de loi initial). Elle a augmenté de façon obligatoire les compétences assumées à l'échelle intercommunale, balayant les marges possibles ou souhaitables des gouvernances territoriales en fonction des réalités géographiques des territoires. En outre, dans le cœur de la région Ile-de-France, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a imposé, au sein des trois départements de la Petite couronne et, pour 7 communes, dans deux départements limitrophes, douze établissements publics territoriaux devant compter au moins 300 000 habitants.

Tous les territoires français se sont donc vus bousculer par les lois territoriales 2014-2017, puisqu'il faut ajouter la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, le tout signifiant ce que j'ai appelé une « révolution sans Révolution », par opposition avec les décisions de 1790 qui ont connu une Révolution sans révolution territoriale. Les EPCI dont le périmètre n'a pas été modifié ont dû renforcer les répartitions des compétences au profit de l'intercommunalité et au détriment des communes, même lorsque, pour des raisons d'efficacité, de réactivité des services à la population et de proximité citoyenne, ils ne le souhaitaient pas. Et, la plupart du temps, le mécano administratif a été mis en œuvre loin des citoyens. Il en résulte que nombre d'intercommunalités se révèlent souvent des territoires vidés de sens pour les citoyens, en particulier en Île-de-France.

## *Une dimension quasi institutionnelle sans consultation des citoyens*

Ainsi, les intercommunalités ont acquis une dimension quasi institutionnelle sans que les citoyens aient été consultés. Les lieux de décision se sont encore éloignés de la vie quotidienne, d'où un sentiment d'abandon parfois ressenti. Ce dernier l'est d'autant que la complexité réglementaire, dont il est difficile de comprendre toutes les subtilités, donne un poids accru aux technostructures.

Certes, il arrive heureusement parfois que la gouvernance des intercommunalités sache être subsidiaire ; mais la rigidité des lois ne facilite pas ce type de gouvernance. Lorsque les intercommunalités ne sont que de larges territoires administratifs totalement nouveaux, souvent sans unité, la notion souhaitable de projet partagé de développement n'a que de faibles ressorts historiques et géographiques ; il ne peut que démarrer *ab initio* et donc être inopérant pour plusieurs années, en dépit d'éventuelles déclarations rhétoriques.

Nombre de nouveaux EPCI sont pour les citoyens des entités lointaines, dans lesquels ils ne se reconnaissent guère. Pourtant, un découpage territorial n'a de sens que par rapport au sentiment des habitants d'être un cadre identifiant ressenti pour pouvoir y exercer sa citoyenneté, et par rapport à la satisfaction des besoins des citoyens. Plutôt qu'un chiffre arbitraire de population, comme l'ont imposé les lois de 2010 et 2015, la principale question pertinente n'a pas été posée : quel est le territoire le plus approprié pour le bon exercice de la citoyenneté, pour que les fonctions nécessaires à la vie sociale soient satisfaites, en fonction bien entendu des réalités géographiques, humaines ou historiques.

Mais le *big is beautiful*, tout ce qui est grand est magnifique, l'a emporté puisque, rapporté à la population et plus encore à la superficie des territoires français, le nombre d'intercommunalités en France -1246 - est largement inférieur aux communes fusionnées dans le passé dans certains pays européens ou certains Länder allemands, sachant que plusieurs Länder et plusieurs pays européens n'ont jamais opéré de fusion et ont une densité communale comparable à celle de la France. En outre, ailleurs en Europe, les fusions décidées il y a plusieurs décennies sont souvent regrettées car ayant porté atteinte à la démocratie locale - ce qui se mesure par la hausse des taux d'abstention - et au besoin de

proximité, ce qui a conduit des pays comme la Suède à défusionner des communes.

Au sein d'EPCI qui concentrent par obligation, selon une logique de supracommunalité et non d'intercommunalité, des compétences très élargies, le maire ne risque-t-il pas de devenir un simple exécutant ? Si sa commune est petite, aura-t-il les moyens de pallier les risques d'insuffisance de son intercommunalité, comme certaines communes de taille moyenne qui ont recréé un service propre face à des services intercommunaux insatisfaisants du fait des méthodes utilisées ou par manque d'une connaissance des caractéristiques détaillées du terrain. Dans tous les cas, dans un pays centralisé comme la France où domine une haute fonction publique, la suppression du droit de cumuler deux mandats par des lois de 2014 – cette fausse bonne idée – a appauvri la possibilité pour des maires de mobiliser un réseau pour mieux mettre en œuvre leurs projets ou surmonter les difficultés ou obstacles d'une réglementation tatillonne.

### *Les communes nouvelles, une belle idée détournée ?*

En outre, la naissance d'un débat lancé par le mouvement gilets jaunes sur le référendum d'initiative citoyenne (RIC) peut s'expliquer aussi par les évolutions concernant la mise en œuvre du texte sur les communes nouvelles, avec diverses mobilisations locales de citoyens. Un texte bienvenu, inscrit dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale, donc antérieurement aux lois territoriales votées en 2014-2017, organisait une possibilité de fusion plus simple des communes, décidée par les conseils municipaux, selon une législation d'initiative parlementaire venant du président de l'AMF. Des communes nouvelles peuvent être créées à la demande d'au moins les deux tiers des conseils municipaux des communes d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à la condition qu'ils représentent plus des deux tiers de la population totale. Tel qu'il a été initialement formulé, ce texte pouvait être considéré comme une démarche fort intéressante, une démarche ouverte qui permettait aux élus de choisir une mutualisation systématique de leurs services et de leur pilotage territorial. Après le texte de 2010, la création de commune nouvelle a surtout été un choix réfléchi des élus, même si l'on pouvait regretter qu'il ne soit pas concrétisé par des référendums locaux lorsque l'intégration d'une commune

dans une commune nouvelle n'avait pas été présentée aux électeurs dans les programmes des candidats lors des élections municipales.

Puis le mécanisme des communes nouvelles s'est trouvé bousculé par les lois 2014-2017 et la façon dont elles ont été mises en œuvre. Il faut constater que certaines communes nouvelles relèvent davantage d'un raisonnement défensif que d'un projet commun partagé. D'abord, un certain nombre de communes, privilégiant l'aspect financier, ont décidé de se fondre dans une commune nouvelle pour que les recettes venant de l'État soient supérieures à ce qu'elles auraient été sans la création de la commune nouvelle.

En second lieu, certaines communes nouvelles sont surtout fondées sur un souci de positionnement dans le cadre des nouvelles intercommunalités beaucoup plus vastes imposées par les lois. Il s'agit moins de conduire un projet partagé pour le bien commun des territoires fusionnés que d'améliorer son rapport de force dans les rivalités de pouvoir existant inévitablement au sein de vastes intercommunalités. Dans ces cas, la commune nouvelle est donc moins un projet de territoire qu'une tactique afin de peser dans une intercommunalité.

Et, dans tous les cas, malgré les efforts d'un certain nombre d'élus, il convient de préciser qu'il n'y a jamais approbation formelle de la commune nouvelle par la population. Des citoyens peuvent avoir l'impression que les décisions ont été prises sans recueillir son avis, voire en catimini, et qu'on leur a imposé une fusion engendrant un périmètre administratif dans lequel ils ne se reconnaissent pas.

En outre, alors que la création des communes nouvelles était initialement dans une logique d'auto-organisation (*bottom-up*), fondées sur la concertation et le dialogue entre les élus, l'État a décidé de la reprendre en son compte selon une logique venant d'en haut (*top-down*) par des mesures incitatives qui transforment des projets de fusion imaginés par les territoires en des projets poussés par l'État central sans garantie que l'esprit de citoyenneté suive. Par exemple, une instruction ministérielle aux préfets du premier trimestre 2018, signée des ministres de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires, pour fixer les règles en matière de répartition de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), énonce comme axe prioritaire : le « soutien aux communes nouvelles ». Celles-ci sont « éligibles de droit à la



DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création ». Leurs demandes de subventions « doivent être traitées en priorité ».

En outre, dans l'esprit du gouvernement, selon les déclarations du 15 mars 2018 du ministre auprès du ministre de l'Intérieur, « une commune nouvelle est une nouvelle commune », c'est-à-dire se substitue pleinement aux communes antérieures et entre dans le droit commun, ce qui lui interdit des adaptations de sa gouvernance non inscrites dans la loi. Or, en l'état, la loi ne permet aucune possibilité d'éventuelle représentativité des anciennes communes et la commune ancienne disparaît totalement comme espace de délibération démocratique. L'existence d'une seule personne qui serait considérée comme le représentant ou le délégué de telle ou telle ancienne commune ne peut se substituer à des délibérations citoyennes. Pourtant, et par exemple, les anciennes communes n'ont pas nécessairement intérêt à voir se dissoudre, au risque de disparaître, tout le bénévolat citoyen ou associatif dans la commune nouvelle.

Enfin, en septembre 2018, une préfète n'a pas hésité à envoyer une lettre ordonnant aux maires de son département, la Creuse, des fusions de communes selon des périmètres et un très court calendrier fixés par lui seul. L'AMF a alors envoyé un courrier à la préfète indiquant que « la création de communes nouvelles doit relever de la seule initiative des élus ».

Ainsi, en dépit de nombreux exemples où des maires organisent dans leur commune, comme à Kingersheim dans le Haut-Rhin, la démocratie participative, cette dernière a été mise à mal à plusieurs reprises depuis le début des années 2010. En conséquence, l'exercice de la citoyenneté se trouve rendu difficile par des décisions prises d'en haut dans un environnement juridique toujours plus complexe et alors que la nationalisation de la taxe d'habitation réduit les relations interpersonnelles fondant la confiance entre les maires, les conseillers municipaux et les citoyens.

### *Une lecture à la fois essentielle et distrayante*

Dans ce contexte, pour comprendre les évolutions territoriales et œuvrer pour qu'elles soient meilleures à l'avenir, tout citoyen doit impérativement lire ce livre de Jean-Luc Bœuf. En empruntant au

Moyen-Âge le terme des « très riches heures », et en l'appliquant aux territoires, l'auteur ne fait pas seulement preuve de culture et d'humour. Il montre à quel point les territoires sont ancrés dans une longue histoire, pluriséculaire, et qu'il serait vain de céder aux facilités du temps court.

Car la longue durée s'impose pour une lecture intelligible des mouvements de nos territoires. Praticien du monde local, Jean-Luc Bœuf a été directeur général des services à tous les échelons des collectivités locales, en ville, en agglomération, en département et en région. C'est dire s'il connaît la France comme sa poche. Il est aujourd'hui directeur général des services de département.

Depuis plus d'un quart de siècle, il ne parcourt pas seulement les territoires. Il s'approprie leurs spécificités, aux services des habitants et des projets des élus. Auteur de nombreux ouvrages, il a longtemps enseigné à Sciences Po Paris. animateur, depuis plusieurs années, du site *La nouvelle France territoriale*, Jean-Luc Bœuf met en perspective chaque semaine l'actualité des collectivités, en prenant soin de relier les événements à l'histoire de nos petites patries.

Dans ce livre à la fois essentiel et distrayant, Jean-Luc Bœuf livre ses analyses d'une année 2018 qui fut riche dans la vie des territoires, avec des mises en œuvre d'annonces antérieures, comme la nationalisation de la taxe d'habitation, dans des conditions plutôt ubuesques. En effet, l'objectif est d'enlever aux collectivités territoriales un impôt qui représente 26 milliards de recettes sans préciser clairement comment remplacer ce considérable montant indispensable au financement des services publics locaux. Parallèlement, cette décision n'a nullement pris en compte combien cet impôt s'inscrivait dans des relations entre les élus et les citoyens et s'inscrivait dans une logique de démocratie locale. L'année 2018 a aussi connu de nombreux soubresauts : une grogne des élus sans équivalent historique, qui s'est déployé avec le boycott, face à des décisions imposées sans concertation, de la conférence nationale des territoires, puis par la création, fin septembre 2018, pour la première fois dans l'histoire des collectivités territoriales, d'une association commune, intitulée « Territoires unis », entre les trois grandes associations d'élus, soit l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), l'Association des départements de France (ADF) et Régions de France.

Jean-Luc Bœuf expose notamment comment analyser les pactes dit de croissance imposée en 2018 par l'État aux collectivités territoriales. Il considère aussi la volonté (tardive) affichée par le président de la République de redémarrer les relations avec les élus et les quelques bonnes intentions évoquées lors des congrès des grandes associations d'élus. L'auteur expose la signification de l'imposition des 80 km/h sur les routes, puis le mouvement gilets jaunes dont nous avons annoncé la possibilité dans notre conclusion, en janvier 2018, d'une étude sur la prégnance d'un processus de recentralisation, d'abord publiée dans une revue de géopolitique italienne, *Limes* : « La réaction des Français au retour d'un fort jacobinisme ne semble pas se traduire par des manifestations massives appelant une demande d'autonomie locale, mais risque plutôt de déclencher une passivité démocratique et citoyenne face à des élus locaux dont les marges de gouvernance se trouvent considérablement affaiblies par la recentralisation. Ce risque de passivité démocratique est-il susceptible d'engendrer à certaines périodes des formes éruptives pouvant avoir de fortes conséquences géopolitiques internes ? » Dix mois après, avec le mouvement gilets jaunes, une réponse a été apportée à ce scénario.

Et, pour mieux comprendre, plongeons-nous dans ce livre *Les très riches heures des territoires*, avec 67 chroniques fort vivantes dont la lecture est indispensable pour tout citoyen soucieux d'œuvrer pour le bien commun de ses territoires de vie.

Gérard-François Dumont

Professeur à l' Université de Paris-Sorbonne,

Président de la revue *Population & Avenir*,

Président du Conseil scientifique de Territoria, l'Observatoire national de l'innovation publique

Auteur notamment de *Les territoires français : diagnostic et gouvernance* (Armand Colin)

## **Pour citer cette publication:**

### ***To cite this version:***

Dumont, Gérard-François, « Préface : territoires et citoyenneté »,

dans : Bœuf, Jean-Luc, *Les très riches heures des territoires*,

Paris, Éditions Population & Avenir, 2019, p. 7-16.

Jean-Luc Bœuf

Préface de Gérard-François Dumont

**Les très  
riches  
heures  
des  
territoires**