



## Assemblée citoyenne du 05/03/2015

Quelle démocratie voulons-nous et quelles institutions pour cela ? (Troisième partie)

**Réorganisation territoriale : dans quel but et avec quel impact sur la démocratie ?**

Compte-rendu et suite

*L'introduction au débat a été réalisée par Jacques Brunswic, Alain Fabart et Helmut Pitsch.*

### Une remarque liminaire

Les prochaines élections cantonales constituent un déni de démocratie à mettre au passif du gouvernement : les électeurs sont appelés à élire des conseillers départementaux, alors que la loi qui redéfinira leurs compétences est en débat et ne pourra pas entrer en vigueur avant l'été. On demande donc aux électeurs de voter à l'aveuglette !

Plus étonnant encore : aucun candidat ne fait référence à cette aberration qui les concerne pourtant au premier chef ! Mais l'indigence des candidats ne nous empêche pas de réfléchir.

### Institutions et changements

Le « mille-feuille » tant rebattu des collectivités territoriales est effectivement complexe dans ses structures, ressources, compétences... on peut donc légitimement se poser la question d'une simplification. Mais, quel sens lui donne-t-on et au service de qui se fait-elle ? Renforce-t-elle ou non la démocratie citoyenne ? C'est en gardant ces questions à l'esprit que sont examinées et discutées les réformes passées et en cours.

Diverses rationalisations ont été effectuées depuis une trentaine d'années : autonomisation des départements et des régions (1982-1984) avec l'affirmation de la fonction publique territoriale et l'élection des conseillers au suffrage universel ; regroupement des communes en Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : communautés de communes en zones rurales ou communautés d'agglomération en zones urbaines (1992-1999) ; puis une première vague de transferts de compétences, assortis de compensations financières insuffisantes, et de rationalisations des dépenses (2004-2010).

Au moment de l'élection de Hollande, quatre niveaux institutionnels existent (commune, EPCI, département, région) avec des compétences spécifiques assez bien définies, la clause de compétence générale ayant été supprimée. Mais leur financement, insuffisant au regard des attributions, passe par des mécanismes complexes où l'arbitrage de l'Etat intervient à de nombreux niveaux. Le budget global est de l'ordre de 225 Mds €.

En 30 ans, si le nombre des communes (36 789) et des départements (101) n'a pas pratiquement bougé, celui des EPCI à fiscalité propre est passé de 0 à 2581.

### La réforme en cours

Elle diminue le nombre de régions de 22 à 13 « pour les mettre à taille européenne », crée 13 métropoles qui entreront en vigueur en 2016 et est organisée en trois projets de loi :

- Loi MAPTAM (27/01/14) : modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles ;
- Projet NOTRe (2015, en débat) : mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi, et promotion de l'égalité des territoires ;
- Projet à venir : développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

La loi MAPTA remplace les communautés d'agglomération par des métropoles d'au moins 300 000 habitants, les communautés de communes étant elles aussi invitées à croître, au-delà de 50 000 habitants. La « pensée » économique (levier de croissance, compétition économique européenne...) qui sous-tend le projet est explicitement affichée, avec un concept démocratique tout aussi néolibéral : en cas de majorité insuffisante, le préfet peut passer outre les mécanismes démocratiques de création des métropoles, en particulier en Ile de France. Les très grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille) sont les exemples à suivre.

Les compétences des métropoles couvrent tous les secteurs de l'aménagement économique, social et culturel, essentiellement par transfert depuis les communes ou les départements, et par délégation des régions qui, selon la 2<sup>ème</sup> loi, deviennent les véritables responsables du « développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises ».

Toutes les collectivités sont « rationalisées », c'est-à-dire obéissent aux règles du privé : on ne parle plus de « service public » mais de « services au public » qui peuvent tous être sous-traités et mis en concurrence. Ceux qui se sont battus en 2005 contre le projet de texte constitutionnel européen et la directive Bolkestein apprécieront. La porte est ouverte à la multiplication des « organismes associés » [équivalent des agences de gouvernement au niveau de l'Etat] qui grèvent de plus en plus les budgets publics sous prétexte d'efficacité.

Le projet conduit finalement à une structure à trois niveaux (commune, EPCI, région) avec la disparition programmée des départements à l'horizon 2020 et une dépossession des communes de l'essentiel de leurs compétences. Régions et métropoles deviennent les piliers technocratiques de la gestion territoriale compétitive, au service de « l'innovation et de l'internationalisation des entreprises » : pas besoin d'être Jérémie pour deviner quels sont les bénéficiaires potentiels.

## Démocratie et loi du marché

Le regroupement des attributions vers les niveaux plus élevés implique que les décisions sont prises de plus en plus loin des citoyens. On décourage ceux-ci de s'impliquer dans les projets qui impactent leur vie quotidienne et dont la taille augmente de plus en plus. Un recul de la démocratie que ne pallieront pas les quelques conseils de quartiers ou autres structures mises en place ici ou là, pour *consulter les habitants* mais surtout pas pour *impliquer les citoyens* dans leur réalisation.

On remarque que les 27 pays de l'Union Européenne ont tous des organisations territoriales différentes et que la Commission n'a produit aucune directive générale sur ce sujet. La référence à des nécessités européennes pour justifier les réformes est donc parfaitement mensongère. Mais il y a partout une logique implicite : pour « rapprocher les instances des citoyens » il faut les rendre plus efficaces et donc les rendre perméables à la loi du marché.

On retrouve là la ligne directrice des réformes en cours en France : moins d'Etat (sauf pour imposer la réforme), moins de moyens publics affectés au développement et à la solidarité (le minimum charitable) et plus d'autonomie locale (au sens du marché). Et une préparation implicite à l'inscription dans le TAFTA dont le gouvernement français est un des plus fervents défenseurs.

On ne comprend donc le sens profond de chaque mesure prise qu'à la lumière des autres lois de réforme mises en place : en particulier la loi de 2013 relative à la sécurisation de l'emploi basée sur l'*Accord National Interprofessionnel* qui a remis en cause la hiérarchie des normes et le droit du travail, et la récente loi Macron, à tort qualifiée de fourre-tout, car elle dicte un ensemble de mesures néolibérales très cohérent et destructeur de la démocratie, en abusant du détournement du langage : l'*activité* est réduite à sa *croissance*, la *démocratie* à la *délégation de gestion*, la *compétitivité* à la *course à la domination*, la *réduction des dépenses* à la *suppression de tout ce qui est « non rentable »...*

## Châtillon dans la Métropole Grand Paris

La Métropole Grand Paris sera constituée de Paris, des Hauts de Seine, du Val de Marne, de la Seine Saint Denis. La majorité des élus des 124 communes concernées par la nouvelle métropole a travaillé à une alternative à l'archaïsme centralisateur de la réforme, proposant de répartir des intercommunalités existantes dans une logique de regroupement polycentrique, pour contrecarrer l'installation d'une « nouvelle frontière » entre la petite

et grande couronne, et pour éviter que Paris soit conforté dans le rôle de pôle décisionnel au détriment des banlieues. Sans succès d'écoute auprès du gouvernement.

Le reste de l'Île de France devrait constituer la partie « rurale » de la région, mais des ajustements à la marge sont encore possibles, et les intercommunalités spécifiques sont en discussion, sans grande transparence. Diverses possibilités d'association de Châtillon avec des communes voisines, dans des syndicats spécialisés, sont envisageables.

#### Quelle alternative démocratique ?

Une remarque importante : depuis 30 ans que ces réformes sont en marche, on trouve très peu d'analyses de leur logique, au mieux des visions techniques au gré des préoccupations des notables ou des opportunistes partisans, ou des analyses partielles (par exemple la défense des départements par Christian Favier) au gré des conjonctures électorales.

Par ailleurs, on a bien vu que la problématique de fond, en France comme en Europe en général, n'est pas l'imposition d'un type de structure particulier mais l'adéquation des structures quelles qu'elles soient à la logique du « marché libre et non faussé ».

Construire une alternative consiste donc à sortir de la discussion technique et de déplacer le débat vers la question des besoins et désirs du peuple. Comment imposer la présence du citoyen dans les prises de décision à tous les niveaux, comment faire qu'il ne donne pas seulement son avis sur les actions à mener, mais s'implique dans leur élaboration ?

La simple participation aux élections est largement insuffisante, d'autant plus que le système de représentation actuel déresponsabilise les élus durant leur mandat : le progrès de l'abstention d'une élection à l'autre montre bien l'essoufflement de cette forme démocratique et la nécessité d'en inventer de nouvelles.

De plus, la taille et la durée des grands projets les rend incontrôlables s'ils restent entre les mains des seuls spécialistes et ne sont pas réexaminés par l'ensemble des acteurs concernés tout au long de leur réalisation, avec la possibilité effective de remise en cause (voir le CR de la précédente AC).

Faut-il alors que la démocratie s'organise autour des projets, et non plus dans la seule logique institutionnelle ? Faut-il mettre en place à chaque instance des mécanismes d'intervention, de co-décision et de co-élaboration qui permettent l'exercice d'une démocratie citoyenne effective ? Il y a là des pistes nouvelles à explorer pour construire les nouvelles formes démocratiques porteuses de changement.

Le premier pas sera de revenir à la base et de comprendre la nouveauté, l'efficacité et les limites d'initiatives concrètes vécues par les uns et les autres.

#### Prochaine assemblée citoyenne

Elle aura lieu **Jeudi 9 avril en salle Henri Matisse** sur le thème : « **Faire pousser l'herbe entre les pavés** », pour échanger sur des actions concrètes qui ont permis de développer la démocratie, sur la base d'expériences vécues, petites ou grandes, avec leurs succès et leurs limites : à chacun d'apporter sa graine !