

## SOMMAIRE &amp; ÉDITO

- Fractures anciennes et nouvelles p. 2 – 3

## DOSSIER

- Une loi NOTRe meilleure que les autres ? p. 4 – 5



- Nouvelles agglomérations : au-delà des compétences p. 6 – 7



- Quel avenir pour la ruralité ? p. 8



- Vers une disparition des départements p. 9



- La politique de transports doit tenir la route p. 10 – 11



- L'avenir des associations en question p. 12

- Où sont les nouveaux centres de pouvoir ? p. 13 à 15



- Les citoyens peinent à faire entendre leur voix p. 16

## Familles Laïques

Revue trimestrielle éditée par le CNAFAL (Conseil national des associations familiales laïques) • 108, avenue Ledru-Rollin • 75011 Paris  
Tél. : 01 47 00 02 40 • Fax : 01 47 00 01 86 • E-mail : cnafal@cnafal.net

Directeur de la publication et président du CNAFAL : Jean-Marie Bonnemayre •  
Chef d'édition : Jérôme Comin • Secrétaire de rédaction : Jeannine Jouanin •  
Gérant : Jean-François Chalot • Réalisation : ©BAT – Tél. : 01 46 94 69 96 •  
Impression : Imprimerie Gueutier (35) • Dép. légal Presse Commission.  
Commission paritaire n° 0910G87077. ISSN 0755-4265.

## Bulletin d'abonnement

À retourner au CNAFAL

108, avenue Ledru-Rollin - 75011 Paris  
ou à déposer au CDAFAL de mon département.

Nom - prénom : .....

Adresse : .....

.....

.....

☐ Je désire recevoir 4 numéros de *Familles Laïques* pour

le prix de 5,40 € à partir du n° : .....

☐ Je règle par chèque (postal ou bancaire) ci-joint, à l'ordre

du CNAFAL.

## ÉDITO

## Fractures anciennes et nouvelles



JEAN-MARIE  
BONNEMAYRE  
Président

Les fins de mois de 15 millions de personnes se bouclent « ric-rac » à 50 euros ou 100 euros en plus ou en moins : il n'y a pas d'épargne et c'est même le risque d'endettement qui prédomine. Huit millions de personnes sont considérées comme pauvres. Il y a une France « d'en bas », invisible, qu'on avait tendance, ces dernières décennies, à situer, par facilité, dans les banlieues. En gros, c'était la politique de la ville ciblée dans certaines zones immuables, depuis presque deux décennies ! Pourtant, il y a eu quelques alertes. Des quartiers de villes de 20 000 ou 15 000 habitants commençaient à exploser. Les scores du Front national couvrent des zones de désertification économique et rurales pressurées par la grande distribution et la concurrence européenne. De quoi basculer du côté de la France périphérique...

**À la vérité, il y a des villes très inégalitaires et d'autres moins.** Neuilly-sur-Seine est la ville la plus inégalitaire de France. Elle est définie ainsi, parce qu'elle concentre une somme importante d'individus qui ont des revenus similaires et élevés ! Dans ce classement, on retrouve loin derrière Neuilly, Paris et d'autres villes. À rebours, il y a des villes où le niveau moyen de revenus est homogène et réparti sur l'ensemble de la population : Antony, Pessac, Saint-Nazaire... Mais, il y a aussi des villes qui concentrent les personnes les plus pauvres : Roubaix, Perpignan, Béziers, Calais, Nîmes ou encore Avignon. Il y a aussi les inégalités de revenus qui touchent les départements. À Paris, les ménages appartenant aux 10 % les plus aisés ont un revenu mensuel médian supérieur de 5 000 € aux 10 % les plus modestes : mais les écarts de revenus sont d'autant plus importants que le revenu médian est tiré vers le haut du fait des hauts salaires. La notion de « revenu médian » ne veut donc pas dire grand-chose, lorsque les écarts de revenus avec les plus pauvres sont encore plus grands... ! Nous savons que les départements les plus pauvres sont situés dans le nord de la France et dans l'extrême sud, auxquels il faut ajouter la Seine-Saint-Denis, en région parisienne. Le chômage est un indicateur implacable. Les régions Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées sont les plus touchées malgré l'expansion de leurs métropoles respectives ! Depuis une vingtaine d'années, les évolutions territoriales s'effectuent en fonction de la production, de la consommation et de ce qui reste de la présence d'infrastructures publiques (casernes militaires, hôpitaux, tribunaux...). Les zones d'emploi sont

concentrées le long des grands couloirs de circulation (vallée du Rhône, la Loire ou la Somme) ou bien dans des métropoles qui regroupent la recherche, les universités, l'attractivité culturelle et résidentielle... Les territoires productifs sont surtout situés dans les villes moyennes et sont tournés vers l'exportation. Ils en tirent l'essentiel de leurs revenus, ce qui les fragilise dans le cadre de la compétition mondiale. L'actualité de ces quinze dernières années a largement montré le transfert à l'étranger d'usines entières ou des délocalisations partielles. Il en résulte la fragilité de ces territoires comme de ceux qui dépendent de la manne publique. La réorganisation territoriale de l'État, notamment en zone rurale, par la suppression de multiples services publics (trésoreries, écoles, etc.) accroît encore le phénomène de concentration autour des métropoles et des grandes villes.

**Les territoires à base sociale paupérisée représentent** pour les économistes-technocrates qui nous gouvernent « l'ancien monde » lié à une histoire industrielle. Dépassés, ils sont « sous perfusion » avec des transferts sociaux importants. Le désespoir et la misère y règnent. Ils se sentent, à juste titre, abandonnés (la production industrielle a chuté en France de 11 points en vingt-cinq ans et 750 000 emplois ont disparu). Contrairement aux idées reçues, la perte

“ Les stratégies industrielles ne peuvent être laissées à la seule maîtrise des régions. ”

de ces emplois n'est pas liée au coût du travail ou à la productivité, mais au déficit d'investissement, à la frilosité des banques qui préfèrent les placements boursiers rapides, à la cupidité des actionnaires pour lesquels une entreprise doit être rentable le plus vite possible. C'est l'économie des rentiers, que le CNAFAL dénonce depuis vingt ans. Les stratégies industrielles ne peuvent être laissées à la seule maîtrise des régions au risque de rupture d'égalité et d'autonomisation complète, selon le schéma libéral européen... Exit alors l'État républicain au profit du chacun pour soi. Exit aussi l'aménagement du territoire et la planification qui symbolisaient un modèle de développement et de répartition des richesses que même la droite gaulliste n'avait pas reniés. Les contrats de plan État-région doivent être l'axe central de cet équilibre et il est urgent de développer aussi des outils de solidarité entre territoires qui ne soient pas de simples palinodies, comme on l'a vu pour la politique de la ville et la construction des logements sociaux... C'est que la question sociale va bien au-delà des banlieues, comme



Certaines villes sont frappées par des disparités économiques importantes.

l'a montré le géographe Christophe Guilluy : la France « périphérique », où vit dorénavant une majorité de la population, est devenue sans voix et sans porte-voix, découragée, déprimée, et elle s'abandonne à l'abstention ou au vote FN, parce qu'oubliée. Elle a le sentiment de passer à côté de l'histoire ou plutôt c'est ce que nos gouvernants lui chantent depuis vingt ans.

**Il y a danger de rupture, lorsque près des deux tiers du PIB sont produits** dans les grandes villes. Le processus de la métropolisation, entériné par la loi NOTRe, accentue la direction prise vers des activités à fort potentiel de développement économique et à « contenu décisionnel élevé », selon la formule de l'Insee... Elles concentrent à la fois des emplois très qualifiés et peu qualifiés, notamment dans les activités de service où de plus en plus règne le travail dérèglementé ouvert aux populations immigrées, selon le modèle anglo-saxon... C'est ainsi que mondialisées par l'économie « les métropoles favorisent un modèle multicultural et parfois communautariste en concentrant de fortes populations immigrées », assure Christophe Guilluy, dont le capitalisme a besoin. Tout cela est bien évidemment loin de la République sociale et de l'État laïque et républicain... Les règles imposées par l'Europe, dont celle d'un déficit budgétaire fixé à 3 % du PIB, font que l'emploi public, depuis dix ans, décline et ne peut servir d'amortisseur ou même d'outil visant à enrayer les déséquilibres actuels. Rupture économique versus rupture politique, jusqu'où ira-t-on ? C'est la République que l'on détricote... ■

# Une loi NOTRe meilleure que les autres?

APRÈS PLUS D'UN AN DE DÉBAT, LA LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (NOTRe) A ÉTÉ PROMULGUÉE LE 7 AOÛT 2015. VALÉRIE CORRE, DÉPUTÉE DU LOIRET, NOUS DONNE SON POINT DE VUE.



La loi NOTRe, votée l'an dernier à l'Assemblée nationale, crée des collectivités de référence, dites chefs de file.

En fin de parcours législatif, le projet de loi NOTRe comporte plus de 160 articles, alors que le texte déposé par le gouvernement n'en comptait que 37. La loi donc a été très fortement débattue par les parlementaires qui ont étoffé le texte initial. Cette loi s'inscrit à la suite de plusieurs autres, venues réformer le secteur local. Elle poursuit en effet le travail engagé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite Maptam) et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

À la différence des deux autres, la loi NOTRe ne porte pas sur l'architecture territoriale puisqu'elle réforme la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire leurs communautés de communes, etc. Le but de la loi est de simplifier l'organisation territoriale et de clarifier les compétences entre celles-ci et non de transférer de nouvelles compétences aux collectivités. La loi NOTRe crée des collectivités de référence, dites chefs de file. Elles exerceront en priorité certaines missions. La région est, par exemple, collectivité chef

de file du développement économique, tandis que le département s'occupera des solidarités et de la cohésion sociale. Les communes et les intercommunalités auront, elles, la charge des mobilités durables. Pour ce faire, la loi NOTRe retire aux régions et aux départements la clause générale de compétence. Celle-ci donnait la possibilité aux collectivités d'agir dans tous les domaines et sans autorisation expresse d'une loi. Un intérêt public local, c'est-à-dire un intérêt propre au territoire, leur permettait de se saisir d'une problématique et d'agir librement, au risque de créer de la confusion dans les responsabilités.

## Des régions renforcées par la loi NOTRe.

Les régions sont renforcées puisqu'elles voient leurs compétences élargies. Elles devront définir sur leur territoire les stratégies du développement économique et de l'aménagement. Elles le feront à travers des schémas prescriptifs, c'est-à-dire s'imposant aux autres collectivités. Elles s'occuperont aussi des transports interurbains. La compétence des régions se spécialise, elle apparaît comme la collectivité de définition des politiques territoriales structurantes.

**Des départements préservés.** Alors que leur suppression avait été évoquée par Manuel Valls, les départements sont finalement préservés par la loi NOTRe. Le projet initial prévoyait de nombreux transferts de compétence de cette collectivité vers la région. C'était notamment le cas pour la gestion

La loi NOTRe définit un nouveau seuil pour les communautés de communes.

du réseau routier départemental ou des collègues. Mais une majorité de parlementaires (en particulier au Sénat) se sont opposés à de tels transferts et ont conforté le département dans ses compétences. Il y a donc peu de changements pour cette collectivité, si tant est que son rôle dans les solidarités et la cohésion sociale a été réaffirmé.

## Des intercommunalités fortement consolidées.

La loi NOTRe définit un nouveau seuil pour les communautés de communes. Elles ne pourront plus avoir une population inférieure à 15 000 habitants, sauf exceptions particulières. Le seuil initialement prévu était de 20 000 habitants, mais une large partie des élus s'y est opposée, au motif que cela aurait eu comme effet de créer des intercommunalités très étendues dans les territoires peu peuplés.

Cette mesure a pour objectif de rationaliser le développement du territoire en renforçant les intercommunalités. Il est nécessaire de comprendre que les communautés de communes correspondent à ce qu'on appelle « les intercommunalités de projet ». C'est-à-dire qu'elles ont une vocation politique. Elles ne se contentent pas de gérer un service en commun. Les communes vont s'allier pour réaliser ensemble des projets. Ces unions permettront à terme de générer des économies par le jeu des mutualisations, mais avant tout de développer autrement le territoire, à une plus grande échelle que les limites communales. C'est pourquoi il est important que les intercommunalités se superposent aux bassins de vie. La loi NOTRe renforce aussi ces inter-

Les communes vont s'allier pour réaliser ensemble des projets.

communalités en leur attribuant de nouvelles compétences. Celles des communautés urbaines et des métropoles avaient déjà été renforcées par la loi Maptam. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération se voient, par exemple, dotées de compétences nouvelles, comme la promotion du tourisme (dès 2017), la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers, ainsi que l'eau et l'assainissement (dès 2020).

**La loi NOTRe, une loi d'avenir ?** Au gré de la navette parlementaire, la répartition des compétences entre les départements et les régions n'a cessé d'évoluer. Au terme du processus législatif, on pourrait conclure schématiquement que les transferts sont moins nombreux que prévus. Pour autant, la loi n'est pas un échec, le compromis est parfois nécessaire pour avancer. Même si la loi ne va pas aussi loin que l'on pouvait l'espérer, elle souhaite rationaliser le territoire en forçant les coopérations et en donnant aux collectivités des objectifs d'action plus clairs. Contrairement à ce qui a pu être dit, la loi NOTRe n'enterre pas les petites communes. Nombre d'entre elles n'ont plus les moyens d'assumer les missions qui sont les leurs. Le regroupement au sein des intercommunalités est de nature à leur redonner des marges de manœuvre. Pour autant, pour que l'intercommunalité marche, il faut que les élus locaux jouent le jeu et qu'ils abordent le territoire avec une vision qui dépasse les limites de leurs communes. Il est plus que nécessaire de jouer collectif. ■

Valérie Corre

PERSPECTIVES

# Nouvelles agglomérations : au-delà des compétences

POUR LES AGGLOMÉRATIONS NÉES DES REGROUPEMENTS DE 2016 PUIS CELLES DE 2017, S'INTERROGER SUR LEURS COMPÉTENCES EST FONDAMENTAL. UN IMPÉRATIF À TRAITER, MAIS AUSSI À DÉPASSER POUR DONNER DU SENS ET DYNAMISER CES NOUVEAUX TERRITOIRES.

Fusion. Le terme domine l'actualité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec un mouvement de concentration entamé en Ile-de-France, autour de la métropole du Grand Paris, et destiné à s'étendre dans le reste de la France en 2017. Pour ces EPCI, la situation est complexe car chaque intercommunalité ne dispose pas forcément des mêmes compétences. Cette question est donc au cœur des préoccupations des nouveaux conseillers communautaires. Pour autant, malgré son importance, elle ne peut suffire comme seul horizon des nouvelles agglomérations. Elles ont besoin de se s'inscrire au-delà, dans un projet de territoire. Le premier grand enjeu est de donner du sens. En cela, un ensemble géographique ne suffit plus. Le géographe Martin Vanier va jusqu'à dire que le bassin de vie « est une représentation quasi obsolète.

“ Les nouvelles agglomérations ont besoin de se projeter dans un projet de territoire. ”

Elle a été forgée dans les années 1970 lorsque les comportements quotidiens des Français étaient encore homogènes, rythmés par les mêmes temporalités et les mêmes vitesses. Depuis, les déplacements n'ont cessé d'accentuer leur portée, sans parler des effets d'Internet. L'unité de vie spatiotemporelle s'est estompée. Les habitants d'un même territoire et surtout d'une même grande ville ont de moins en moins les mêmes rythmes et les mêmes horizons. » La valeur d'une agglomération ne vient plus de sa délimitation territoriale, mais du réseau de vie (formation, emplois, logements, transports, loisirs, commerces, etc.) à disposition de ses « habitants » (au sens large du terme : individus, associations, entreprises, etc.). Ce sont donc les choix politiques, et leurs déclinaisons en termes d'aménagement-développement du territoire et de services publics, qui constituent le premier facteur de sens des nouvelles agglomérations.

Le deuxième grand enjeu est de faire rencontrer, de faire partager, de fédérer et



Les agglomérations sont mal identifiées et leurs champs d'intervention mal compris par les Français.

de dynamiser. D'abord les élus. Il faut apprendre à se connaître et à travailler ensemble. C'est aussi vrai pour les agents intercommunaux. Plus largement, cela concerne tous les acteurs du territoire dont le périmètre d'interaction évolue, avec les craintes et les espoirs que cela peut susciter. La véritable force d'un territoire réside dans le tonus de toutes ces composantes humaines. L'action est le meilleur moyen de la mobilisation. Par conséquent, se mettre en mouvement autour du sens est une nécessité,

tant pour répondre à cette question fondatrice de valeur que pour impulser, à tous niveaux, la dynamique locale.

Le troisième grand enjeu est pédagogique, voire citoyen. Bien que l'intercommunalité soit plus ancienne que l'on ne le croit (la première de ses lois, instituant des syndicats de communes, date de 1890), l'émergence forte du fait communautaire est récente avec la création des communautés d'agglomération en 1999 et surtout la réforme de 2010 imposant à toutes les communes d'intégrer un EPCI au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les agglomérations sont donc encore mal identifiées et leurs champs d'intervention mal compris par les Français. Lors des élections de 2014, la présence de listes de conseillers communautaires aux côtés des listes des conseillers municipaux, sur le même bulletin de vote, a permis d'attirer l'attention des électeurs sur cet échelon local, mais beaucoup reste à faire. La dernière édition du Baromètre de la communication intercommunale <sup>(1)</sup> pointe que quasiment la moitié des communicants des EPCI eux-mêmes estiment que les services et infrastructures intercommunaux ne sont pas identifiés comme intercommunaux par leurs utilisateurs ! Difficile d'adhérer à ce que l'on perçoit mal... Pour mettre en œuvre la dynamique locale évoquée précédemment, trois messages s'imposent pour les nouvelles agglomérations : dire qui elles sont (leur descriptif, et notamment leurs atouts territoriaux), ce qu'elles feront (leur action publique), pourquoi elles le feront (le sens de cette action publique).

“ Le projet de territoire est tout autant un outil qu'un processus. Un triple processus même. ”

Donner du sens, dynamiser les énergies locales, expliciter l'identité et l'action intercommunales : des objectifs ambitieux ! Un outil permet de relever ces défis, le projet de territoire. Son intention est décrite dans la loi Voynet de 1999 : « Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations. » L'étude Projets de territoire des intercommunalités <sup>(2)</sup> montre qu'à peine la moitié des EPCI dispose d'un tel outil. En revanche, ceux qui en disposent le plébiscitent : 99 % le jugent utile ou très utile. Les principaux intérêts cités sont de fournir une feuille de route, de rassembler des acteurs, de contribuer à l'identité du territoire, de donner du sens et de permettre une prise de recul.

## QUESTIONS

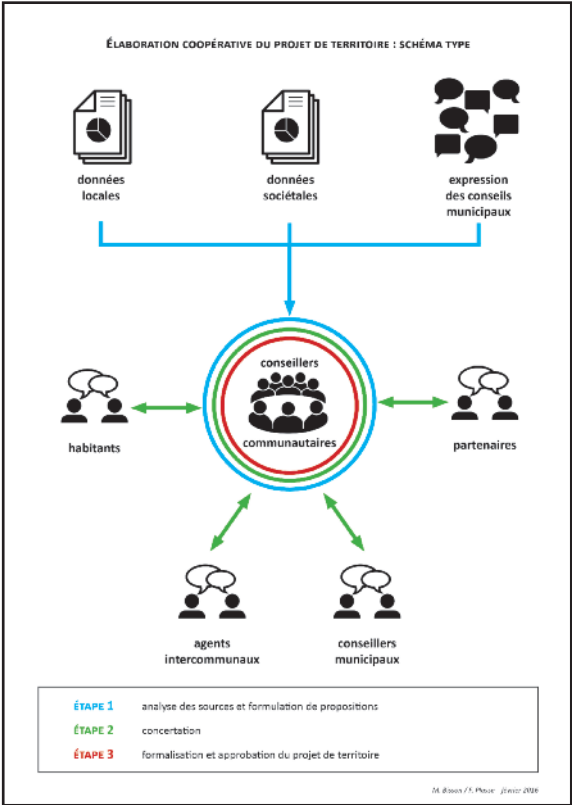
- Quelles forces, faiblesses, opportunités et contraintes ?
- Quelles intentions ?
- Quelles réponses aux intentions ?
- Quels objectifs (déclinaison des réponses) ?

## PHASES

- Phase de diagnostic.
- Phase de définition des objectifs politiques.
- Phase de définition des objectifs stratégiques.
- Phase de définition des objectifs opérationnels.
- Phase de formalisation.

## ENJEUX SPÉCIFIQUES

- Légitimité : s'accorder sur une vision commune de la situation initiale puis partager avec les élus communaux et les habitants.
- Mobilisation : écouter et prendre en compte les diverses réalités locales puis mettre en mouvement la matière grise du territoire.
- Management : impliquer les agents.
- Communication : transmettre l'image d'une agglomération en mouvement.
- Valorisation : montrer les potentiels de l'agglomération.
- Citoyenneté : présenter le projet et rendre compte de son avancement.



« C'est autant la phase de construction que le document rédigé qui fait le projet de territoire. Un document écrit sans construction partagée n'est pas un projet de territoire », constate le Centre national de la fonction publique territoriale. Le projet de territoire est tout autant un outil qu'un processus. Un triple processus même. En phase de collecte des données préalables, ajouter à la synthèse des éléments statistiques classiques une expression de chaque conseil municipal permet d'enclencher dès l'origine l'adhésion et la participation des élus communaux. Lors de l'élaboration proprement dite, le mode coopératif doit dominer, pour alimenter le projet comme pour permettre sa large appropriation par les acteurs du territoire. Enfin, le travail a vocation à se poursuivre après la formalisation, de manière à se doter d'un instrument pour moderniser l'action publique, suivre les décisions et rendre compte aux habitants, via des indicateurs en nombre réduit mais à la portée signifiante. Le projet de territoire devient alors une expression concrète, vivante et partagée de l'action de l'agglomération et de ses partenaires. Une belle opportunité pour allier développement de l'efficacité opérationnelle de l'EPCI, renforcement des dynamiques collaboratives et revitalisation de la confiance des citoyens en leurs représentants politiques ! ■

Michel Bisson, président délégué de l'agglomération Grand Paris Sud

(1) Assemblée des communautés de France, 2015.

(2) Assemblée des communautés de France, 2014.

## TENDANCE

# Quel avenir pour la ruralité ?

DÈS LA FIN DU XIX<sup>E</sup> SIÈCLE, LES ESPACES RURAUX ONT ÉTÉ TOUCHÉS PAR L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME D'ÉCONOMIE. DE QUOI ENTRAÎNER UN EXODE ET ENTAMER UN PROCESSUS DE DÉSERTIFICATION.

Les espaces ruraux sont les espaces les moins densément peuplés du territoire, souvent éloignés des grands centres. Cet éloignement, compte tenu des moyens de communication qui ont prévalu pendant des siècles, a conduit à un certain isolement de ces territoires et à une relative autarcie. Les gens naissent, travaillent, mouraient dans leur région d'origine, dans leur village, dans leur hameau, sans grandes exigences de niveau de vie. Le découpage du pays en communes et cantons était particulièrement adapté à cette réalité. Jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, l'essentiel de l'activité économique des espaces ruraux provenait de l'agriculture et de la forêt, et trouvait la majorité de ses débouchés auprès de la population rurale locale et

“ Urbain la semaine pendant le temps de travail, on est rural la nuit et les week-ends. ”

des populations urbaines les plus proches. Le développement des moyens de communication, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a permis une grande mobilité des marchandises et des productions. Les espaces ruraux locaux se sont trouvés en concurrence avec des productions venant de tout le territoire français et même des colonies. C'est ainsi que l'économie de beaucoup de régions rurales a été sacrifiée au nom de la rentabilité et a pu entraîner un exode rural et entamer un processus de désertification qui s'est ensuite aggravé avec l'appel de main-d'œuvre pour l'industrialisation de la France.

**Si, pendant plus d'un siècle, l'espace rural a été marqué par le départ** d'une partie de sa population, on assiste depuis quelques décennies à un retour d'habitants. Ce retour est favorisé par le développement des communications, la démocratisation de la voiture, par la cherté du coût de la vie en ville et par la recherche d'une autre qualité de vie plus proche de la nature. Depuis quelques décennies, une part importante de la population des espaces ruraux travaille en fait dans les villes voisines. L'espace dans lequel évolue la vie des habitants s'est considérablement modifié. On est urbain la semaine pendant le temps de travail, on est rural la nuit et les week-ends. C'est pourquoi l'avenir de la ruralité ne passe certainement pas par l'opposition ruraux-urbains, mais par la recherche de solidarité et de complémentarité à définir dans des contrats de territoires dans lesquels

devraient être réaffirmées à la fois la reconnaissance que les espaces ruraux sont les poumons verts des espaces urbains et la volonté que le territoire rural redevienne l'espace d'approvisionnement de produits agricoles de proximité et de qualité dans une perspective de développement durable. Les dispositions législatives qui organisent l'administration du territoire français devraient prévoir une obligation pour les territoires urbains (grandes métropoles et villes de proximité) de passer des conventions de complémentarité et de solidarité avec les territoires ruraux qui les entourent. Par ailleurs, la généralisation de l'accès aux collèges et aux lycées et même aux études supérieures des enfants des zones rurales fait qu'il y a un brassage des populations urbaines et rurales inconnu jusqu'alors. Si on ajoute à cela la généralisation de la télévision, il y a maintenant une plus grande uniformisation des aspirations et des modes de vie entre ruraux et urbains.

**Aussi l'avenir de la ruralité n'est-il certainement pas dans l'entretien de la nostalgie** d'un mode de vie du passé. Il passe plus dans la recherche d'une réponse aux aspirations des habitants ruraux d'aujourd'hui qui, tout en appréciant d'être dans un espace rural, veulent, comme toute la population française, avoir eux aussi accès dans des conditions décentes aux services : éducation, santé,

“ L'avenir de la ruralité passe par la volonté des ruraux eux-mêmes. ”

transport, Internet. La loi NOTRe, en obligeant les communes rurales à renforcer leurs structures intercommunales, peut et doit être l'occasion pour ces communes de construire ensemble un projet pour leur territoire et pour leurs habitants. Un projet pour les familles qui y vivent et pas seulement un projet de sauvegarde des structures communales ou de postes d'élus. Plus que d'un découpage administratif, plus que d'une loi, l'avenir de la ruralité passe par la volonté des ruraux eux-mêmes. La volonté de développer des complémentarités avec les espaces urbains voisins. La volonté de construire un projet de vie pour leur territoire et ses habitants. L'avenir de la ruralité est, avant tout, dans les mains des ruraux !■

Claude Tournier

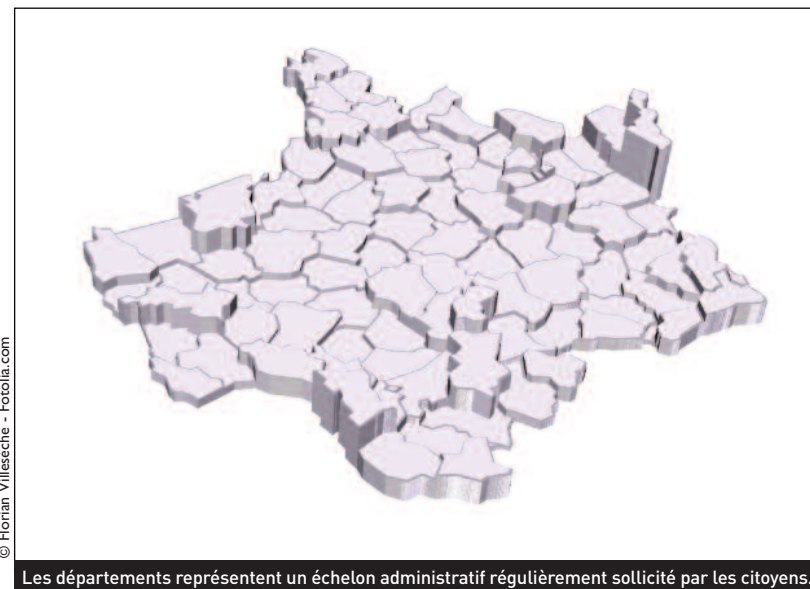
## TERRITOIRES

# Vers une disparition des départements

LES DERNIÈRES LOIS D'ORGANISATION DU TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE BOUSCULENT SÉRIEUSEMENT LES DÉPARTEMENTS SUR DEUX ASPECTS ESSENTIELS : LEURS TERRITOIRES ET LEURS COMPÉTENCES.

Depuis la Révolution, la France s'était donné un schéma d'organisation du territoire en communes et départements, qui, en vertu de l'égalité de tous devant la loi et du principe d'unicité et d'indivisibilité de la République, était applicable et appliqué dans tout le pays (avec des aménagements pour Paris). La loi NOTRe sort de ce schéma historique en regroupant les grandes agglomérations urbaines dans une nouvelle structure, nommée métropole, dotée des compétences jusqu'alors attribuées aux communes et aux départements. Elle veut aussi que les territoires de ces métropoles ne soient plus inclus dans les territoires des départements. Les départements se trouvant en quelque sorte relégués aux espaces ruraux moins peuplés et souvent moins riches économiquement. On peut, au passage, s'interroger sur la portée symbolique et la vision politique de cette nouvelle organisation qui malmène quelque peu le principe constitutionnel qui veut que la République est une et indivisible. La loi NOTRe prévoit aussi que les départements (comme les régions d'ailleurs) perdent les compétences générales et économiques pour ne conserver que le social, les collèges et l'aménagement du territoire. Même si les compétences qui restent sont importantes pour les populations et représentent des gros budgets, les pertes de la compétence générale et de la compétence économique sont un indiscutable affaiblissement de leur intérêt et de leurs pouvoirs.

**Réduction du territoire et limitation des compétences conduisent à s'interroger** sur la pertinence des départements dans la nouvelle organisation de notre pays. Est-il encore utile, est-il encore indispensable d'avoir une institution départementale ? Ces compétences ne pourraient-elles pas être gérées par les régions ou des services décentralisés de l'État à un moindre coût ? Le service aux populations en serait-il de moins bonne qualité ? Ce sont là des questions que l'on doit légitimement se poser. Il n'empêche que l'administration de notre pays n'est pas seulement une affaire de rationalisation budgétaire. C'est aussi, et même avant tout, une question de compréhension des populations, de ce principe d'organisation, et une question d'adhésion des citoyens à ce principe. Autant



Les départements représentent un échelon administratif régulièrement sollicité par les citoyens.

de questions qui trouvent leur réponse dans le sentiment que les citoyens peuvent avoir à être représentés par des élus qu'ils connaissent et qu'ils peuvent facilement rencontrer. Le département, structure maintenant ancienne, reste encore largement ancré dans l'esprit des gens. Son réseau d'élus est particulièrement dense, bien réparti sur tout le territoire et proche des citoyens. Ses services ont une longue expérience d'implantation de proximité et sont bien connus de tous. L'avenir des départements en tant qu'échelon d'organisation de territoire passe certainement par leur capacité à contractualiser avec les régions pour définir et développer des projets de territoire et à mettre au service de ces projets leur réseau d'élus, leurs administrations et leur savoir-faire. L'avenir des départements passe aussi par leur capacité à fédérer les espaces ruraux et les intercommunalités sur des projets communs de territoires. Pour cela, leur réseau d'élus de proximité est un indéniable atout. Faute de quoi, les départements risquent sinon l'asphyxie, du moins de devenir inutiles.■

Claude Tournier

## MOBILITÉ

# La politique de transports doit tenir la route

LA QUESTION DE LA MOBILITÉ EST PRIMORDIALE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL D'UN TERRITOIRE. FAUTE DE QUOI, LA DÉSERTIFICATION EST POSSIBLE.



Les réseaux routiers doivent être bien structurés au risque d'être rapidement engorgés.

Penser à la politique d'aménagement du territoire, c'est aussi se préoccuper de la réduction des inégalités territoriales dont l'accès au territoire et la mobilité quotidienne des populations représentent des enjeux majeurs variables selon que l'on vive en milieu urbain, périurbain ou rural. Un constat s'impose, le milieu périurbain et surtout le milieu rural connaissent depuis plusieurs décennies des inégalités qui touchent d'importants domaines : il peut s'agir notamment des inégalités impactant les différents volets du développement durable, les inégalités de développement économique des territoires, des inégalités de services publics de proximité

et enfin, les inégalités dans le domaine des transports. En 2010, l'extrait du rapport du Conseil d'analyse économique sur l'aménagement du territoire au Premier ministre faisait état des mêmes préoccupations qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, sur le plan national, trois zones sont marquées par les plus fortes inégalités : le Nord, la région parisienne et le pourtour méditerranéen. Ces données cachent deux modèles inégalitaires. Ainsi, selon les spécialistes, l'aménagement du territoire doit jouer un rôle essentiel dans les stratégies de développement durable. Il doit veiller à satisfaire les besoins essentiels en logement, en nourriture, en santé et éducation, en réduisant les inégalités entre les individus. Il doit assurer une gestion saine et pérenne du tissu économique.

**La complexité de ces inégalités territoriales démontre,** selon certains, que, dans le domaine des déplacements, la question des inégalités est le plus souvent considérée sous le seul angle socio-économique, sans tenir compte des modes de différenciation territoriale de ces inégalités. Cette

**“ Les plus fragiles sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés dans l'usage de la voiture. ”**

approche se traduit directement dans les orientations des politiques publiques. Le géographe Christophe Guilluy apporte d'autres réponses dans son livre : « *Fractures françaises* », sur la recomposition sociale des territoires.

Pour d'autres, dans les espaces ruraux, la question de la mobilité conditionne aussi bien le potentiel de développement économique et l'emploi que l'intégration sociale, l'égalité d'accès aux services publics et le respect de l'environnement. C'est donc un enjeu global de développement territorial durable. Une étude de la Commission européenne de septembre 2008 sur « *Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales* » note que, sur l'ensemble de l'Europe, « *l'accès aux transports et la possibilité de se déplacer sont des ressources particulièrement importantes pour trouver un emploi et pour développer des liens sociaux dans les zones*



Les transports collectifs sont un instrument de solidarité territoriale entre les villes moyennes et leur milieu rural.

*rurales isolées* ». On comprend bien que les transports collectifs sont un instrument de solidarité territoriale entre les villes moyennes et leur milieu rural. Cependant, l'accroissement des coûts du foncier en centre-ville conduit à des phénomènes d'éviction notamment pour les familles avec enfants, même appartenant aux classes moyennes. L'absence de dispositifs de transport susceptibles de répondre à des besoins très diversifiés aggrave la fracture territoriale, notamment en raison des inégalités dont souffrent les publics les plus vulnérables dans l'accès aux services collectifs. Les publics les plus fragiles sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés dans l'usage de la voiture individuelle : jeunes demandeurs d'emploi ou étudiants, personnes âgées, personnes porteuses de handicap.

**De façon plus générale, les problèmes de mobilité aggravent,** en milieu rural, les situations d'exclusion. De nombreuses études montrent que la situation des transports publics dans les zones rurales est peu satisfaisante du point de vue de l'attractivité et du développement de ces territoires comme de l'accès de leurs habitants aux services publics. Pour le CNAFAL, des solutions poli-

tiques existent : l'État doit assumer ses responsabilités constitutionnelles, comme garant de l'égalité des citoyens dans l'accès au service public et devant les charges publiques, et notamment respecter, entre les territoires ruraux et les centres urbains, l'accès à la mobilité et aux transports. Les pouvoirs publics devraient également garantir la transparence de la tarification pour l'usager et l'interopérabilité des dispositifs entre les opérateurs. Aujourd'hui, favoriser les nouveaux usages des véhicules individuels (covoiturage, autopartage) est aussi une bonne solution pour répondre aux besoins de véhicules diversifiés dans les zones rurales. Ils ne remplacent ni le véhicule familial ni les transports collectifs mais ils facilitent la mobilité.

**Pour le CNAFAL, les pouvoirs publics devraient appliquer une politique** déterminée et cohérente de développement des transports collectifs dans les territoires ruraux avec le modèle d'une démarche globale de développement durable qui favorise à la fois la compétitivité économique, la cohésion sociale et la mise en valeur environnementale desdits territoires au regard de la lutte contre le réchauffement climatique. ■

Claude Rico

## ANALYSE

# L'avenir des associations en question

POUR LES CDAFAL ET LES AFL QU'ILS REGROUPENT SE POSE LA QUESTION DE LEUR PLACE DANS LES TERRITOIRES.

Parler de l'avenir associatif territorial au niveau de toutes les collectivités, c'est poser le problème de la participation des familles, de tous les acteurs de la société civile. Un laboratoire d'idées a lancé en 2011 une large démarche participative sur l'avenir du monde associatif qui mérite d'être rapportée en l'état tant la prospective de l'époque est d'actualité aujourd'hui.

## Quatre scénarios étaient alors envisagés.

Dans le premier, dans une société où la marchandisation et l'individualisme l'emportent, les associations ne sont plus préoccupées que par leur survie et cherchent à tout prix à s'adapter pour devenir compatibles avec le marché. Elles ont renoncé à jouer un rôle politique, à peser par leur réflexion sur la nature de grandes causes. De fait, elles répondent à des appels à projets financés par les pouvoirs publics et deviennent des prestataires de services. Dans une période où le bénévolat se raréfie et où les futurs bénévoles sortent exsangues du monde du travail, cette « économisation » ne peut que les rebuter.

Le deuxième scénario est celui de la défausse de l'État, ou, dit en d'autres termes, l'implantation en France de « la subsidiarité à l'américaine », l'État transférant à d'autres acteurs une grande partie des services et des missions qu'il assurait. Si cette configuration

Les associations doivent plus que jamais convaincre les élus qu'elles participent de l'économie locale.

peut constituer un mode de reconnaissance et une survie immédiate de certaines associations, il n'en reste pas moins que les risques d'instrumentalisation sont bien réels. Dans le troisième scénario envisagé, l'économie sociale et solidaire est une vraie force économique et politique. Les associations à l'échelon local occupent l'espace de construction de nouvelles réponses et notamment pour tout ce qui concerne l'accompagnement des individus et le respect de leurs droits. Le dernier scénario, présenté comme le plus utopiste, postule qu'avec le développement de l'économie

de la connaissance, de nouveaux modes d'organisation transformeront en profondeur le rapport à l'activité productive. Avec la loi NOTRe, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2017, qui vient clarifier les compétences des différents échelons territoriaux et la focale mise sur le développement économique, domaine d'intervention principal des régions, les associations devront plus que jamais convaincre les élus qu'elles participent de l'économie locale.

En conclusion, à moyen et long termes, le mouvement associatif est condamné à avancer sur une ligne de crête dangereuse pour son avenir. Pour l'essentiel de ses moyens, il est dépendant des subsides de l'État et des collectivités territoriales qui, sous couvert de contraintes budgétaires, sont tentés d'externaliser une partie croissante de leurs services

Parler de l'avenir associatif dans les territoires, c'est en fait aussi parler de celui du CNAFAL.

vers les associations à fort potentiel de bénévolat. Si en apparence ce mouvement peut constituer un réel potentiel de pérennité d'existence et de développement associatif, il n'en reste pas moins que le risque de devenir pour les associations de simples prestataires de services sociaux est celui d'avoir à assumer, si ce n'est cautionner, une précarité et une sous-qualification des emplois. D'où l'importance de l'exigence du respect de la charte des engagements réciproques signés entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif le 14 février 2014.

Parler de l'avenir associatif dans les territoires, c'est en fait aussi parler de celui du CNAFAL au plan national en tant que grande association familiale laïque et progressiste et de sa conception de la famille dans laquelle chaque membre a des droits et le devoir de défendre les droits des autres. L'existence du CNAFAL qui doit être et demeurer une force de propositions face aux enjeux qui conditionnent les politiques familiales ne saurait relever d'un rapport de dépendance financière à un quelconque pouvoir. ■

Jean-Marie Rasotto

## DÉCENTRALISATION

# Où sont les nouveaux centres de pouvoir ?

LA FRANCE S'EST ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS DÉCENNIES SUR LA VOIE DE LA DÉCENTRALISATION. MAIS C'EST UN PROCESSUS LONG ET DIFFICILE QUI EST ENCORE LOIN D'AVOIR ABOUTI.

En 1947 paraissait l'ouvrage de Jean-François Gravier, promis à une renommée certaine dès que l'on voulait critiquer la prépondérance politique, économique, culturelle de Paris : il s'intitulait « *Paris et le désert français* ». La capitale fut accusée de tous les maux : moteur de l'exode rural, aspirateur de toutes les ambitions, capitalisatrice de toutes les richesses au détriment des provinces françaises. Paris est pointée du doigt par Jean-François Gravier d'être un groupe « *monopoleur* », « *dévorant la substance nationale* ». Le lapsus n'est pas loin : « *monovoleur* » aurait-il pu dire, tant les mots qu'il emploie sont violents et caricaturaux : « *Un monstre urbain comme Paris fait perdre trois fois plus de richesses humaines que l'alcoolisme* », écrivait-il ! On l'avait compris, derrière ces mots, c'est l'État républicain jacobin qui est attaqué. La centralisation politique est accusée de favoriser la montée vers la capitale pour réussir sa vie... Il souligne la position de la bourgeoisie française, parvenue au pouvoir à l'occasion de la Révolution et son comportement malthusien et jouisseur, qui expliquerait la chute de la natalité au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle...

Il convient de rappeler que le même Jean-François Gravier écrit son livre alors qu'il est salarié de la Fondation Alexis-Carrel, eugéniste, pétainiste, et qu'il est destiné à « *l'amélioration de la race française* ». Il a d'ailleurs milité à l'Action française... Il est pour des méthodes coercitives en matière d'immigration et pour repeupler les campagnes. Curieusement, ce livre est la bible de l'aménagement pendant un demi-siècle, tout comme Alfred Sauvy, son collègue, devient le pape de la démographie. Et du natalisme. Pourquoi ce rappel ? Parce que les idées de Jean-François Gravier s'inscrivent dans le mouvement conservateur, réactionnaire, qui court sur tout le XIX<sup>e</sup> siècle, nostalgique de l'Ancien Régime, qui regrette la destruction des provinces françaises au profit des départements et qui s'inscrit ainsi dans le courant familialiste. Ce courant intellectuel de la droite maurassienne, crée, dès la Libération, un centre d'études institutionnelles pour la réforme de la société française. Le groupe élabore une nouvelle



doctrine, dite du fédéralisme intégral, qui considère que l'épanouissement de la personne humaine ne peut s'exercer qu'au sein des cellules fondamentales de la société que sont la famille, l'entreprise, la commune, la région. Ce qui suppose de nouvelles règles relevant de la subsidiarité. On retrouve là la même filiation que le familialisme. Ce groupe d'intellectuels se place en formateurs des élites françaises, pour la reconstruction du nouvel esprit français, mais se positionne aussi pour une Europe fédérale. Dès les années 1950, ils trouvent des relais démocrates-chrétiens auprès de l'intellectuel Thierry Maulnier ou du futur ministre du Travail et de la

Sécurité sociale Eugène Claudius-Petit. Jean Monnet, lui-même, chantre de l'Europe fédéraliste, qui a toujours refusé de « *passer devant les électeurs* », sera fortement influencé par ce groupe qui se dénomme lui-même comme la Fédération... Robert Paxton, l'historien américain, analyste pertinent de *l'histoire de Vichy*, note que c'est dans l'administration publique, dans la modernisation et la planification économique que le personnel de Vichy se perpétue avec le plus d'évidence ! La plupart des hauts fonctionnaires vichystes vont se retrouver aux principales directions, tout comme dans le champ de la politique démographique et dans les affaires familiales...

**La lutte contre l'influence communiste, issue de la Résistance**, justifie, à la sortie de la guerre, la continuité de l'emploi du personnel qui a inspiré puis appuyé « la Révolution nationale ». Dès le début des années 1950, à travers la problématique de la reconstruction et de l'aménagement du territoire se pose la question de la redistribution des richesses, sur l'ensemble du territoire national. Des comités régionaux d'expansion se constituent et s'allient aux groupes socioprofessionnels et politiques.

Le Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (Célib) voit le jour en 1950 pour lutter contre l'hémorragie démographique et le sous-développement économique de la Bretagne. Ce comité rencontre un succès rapide, d'autant plus qu'il s'agit de s'opposer à nouveau à la volonté centralisatrice de l'État. Son

“ L'avènement de la V<sup>e</sup> République amène une nouvelle ambition en matière de régionalisation. ”

initiateur, Joseph Martray, est un militant fédéraliste européen, qui veut se démarquer des milieux nationalistes bretons sympathisants de l'Allemagne nazie et qui s'appuie sur le fédéralisme européen pour contourner le républicanisme français.

Il rassemble un grand nombre de personnes issues des élites bretonnes et rallie René Pleven (ministre MRP) à sa cause. Joseph Martray est également un proche de Jean Monnet... Le Célib va modéliser le concept de planification régionaliste et, en fonctionnant en groupe de pression, il va obtenir des résultats : implantation de l'École nationale de santé à Rennes, d'un pôle de recherches en télécommunication à Lannion, de grandes usines : Citroën, Olida, le Joint français...

**En 1954 et 1955, les décrets Pflimlin et Mendès France** vont donner un agrément officiel aux comités régionaux d'expansion économique. C'est l'époque où les élus locaux ne veulent pas passer à côté de la croissance et de la reconstruction. En septembre 1955, lors du Congrès de l'association des présidents de conseils généraux, son président dénonce « *la centralisation administrative qui a une responsabilité première dans la stagnation ou l'ago-*



Malgré la multiplication des lois censées renforcer la décentralisation, une grande partie du pouvoir reste concentrée à Paris et les élus locaux ont parfois l'impression de subir des décisions venues « d'en haut ».

*nie que connaît aujourd'hui la France provinciale...* »

En 1964, l'administration gaulliste institutionnalise, à l'échelon régional, les commissions de développement économique régional (Coder), présidées chacune par un préfet...

L'avènement de la V<sup>e</sup> République amène une nouvelle ambition en matière de régionalisation ; l'ambition gaulliste veut faire de la France une grande puissance économique et contribuer à la rénovation des rapports État/société. Il s'agit de maintenir l'idée de planification, tout en cherchant la participation des groupes socio-professionnels à la définition de l'intérêt général. Tenir les deux bouts en quelque sorte ! Pour cela, il va institutionnaliser la région comme cadre de dialogue, mais sans accorder

l'élection au suffrage universel. La Délégation de l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) est créée et rattachée directement au Premier ministre, pour bien marquer la démarche volontariste de l'État. C'est Olivier Guichard qui est l'initiateur de cette direction : il s'entoure de nombreux énarques...

La région devient l'échelon pertinent pour asseoir les transformations économiques et sociales nécessaires au développement de la France, et aussi pour s'attacher les nouvelles couches sociales qui émergent au cours des « trente glorieuses ». La planification régionaliste vise à contourner le saupoudrage clientéliste, dont sont accusés les départements. Mais l'administration

gaulliste peine à se défaire de la centralisation des décisions et d'un technocratisme qui devient insupportable pour les élus locaux... Les associations d'élus se mobilisent pour réclamer plus d'autonomie et vont participer à l'échec du référendum de 1969 qui, ne l'oublions pas, portait sur la réforme du Sénat et la régionalisation ! Et qui voit le départ du général de Gaulle...

### Dans les années 1970, le Parti socialiste se fait la caisse de résonance

des aspirations des élus locaux et des populations vers plus d'autonomie et d'initiatives. Ce sont les lois de Gaston Defferre qui vont concrétiser cet élan, en érigeant les régions en véritables échelons politiques d'initiatives concrètes. C'est l'acte 1 de la décentralisation. L'acte 2, dit « Raffarin », de 2004, s'est plus traduit par des adaptations progressives de l'organisation territoriale, sans réel approfondissement du transfert de pouvoir de l'État central vers les collectivités locales.

“ La question des ressources se pose dans ce contexte de crise économique. ”

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 voulait intégrer des modalités nouvelles de démocratie participative, droit de pétition et possibilité de référendum décisionnel. Mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes citoyennes.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a procédé à une autre répartition des compétences, essentiellement au profit des régions et des métropoles renforcées et des intercommunalités, à la fois moins nombreuses et plus affirmées. L'émergence politique et économique de ces nouvelles entités vise à se mettre en concurrence avec les autres métropoles et régions européennes. Se pose alors la question des ressources de ces entités émergentes dans le contexte de crise économique qui plombe les finances publiques... !

### Mais l'effet concurrentiel d'une Europe bâtie sur un schéma purement libéral

de libre concurrence fragilise l'unité des États-nations, et les poussées régionalistes centrifuges, que l'on constate ces dernières années, sont la conséquence politique de l'affaiblissement voulu par l'Union européenne et qui la fragilise.

Ces mouvements s'articulent souvent sur une poussée nationaliste, parfois ségrégative, avec un substrat égoïste de repli sur soi et de refus de solidarité entre régions riches et pauvres. L'attitude actuelle vis-à-vis des migrants ou bien la posture très dure adoptée à l'égard de la Grèce représentent l'une de ces facettes qui conduisent à la désagrégation européenne vers le chacun pour soi, malgré les proclamations unitaires et fausement consensuelles d'usage. Le détricotage auquel on assiste va devenir dangereux, faute d'une version républicaine et d'une vision laïque de ces nouvelles institutions. ■

Jean-Marie Bonnemayre

PARTICIPATIF

# Les citoyens peinent à faire entendre leur voix

LA RÉORGANISATION TERRITORIALE LAISSE LES CITOYENS PERPLEXES CAR DES DÉCISIONS LES CONCERNANT DIRECTEMENT SONT SOUVENT PRISES SANS CONCERTATION.

La citoyenneté est à toutes les sauces, tout le monde en parle. Quel élu ne se déclare pas favorable à la citoyenneté active ? Dans les communes existe un lien entre élus et citoyens : ce sont les rencontres dans la rue, les cérémonies, les conseils municipaux ouverts au public. Pour les nouveaux territoires et communautés instaurés par la loi, les élus paraissent comme des personnes lointaines et souvent le citoyen moyen estime que ce sont les technocrates qui décident. Le préfet établit la carte des regroupements de communes, qu'il s'agisse des communautés de communes, des comités d'agglomération... en consultant dans un premier temps les maires. Tout un processus est prévu avec un vote effectué par les conseils municipaux. En dernière analyse, c'est le préfet qui décide. Quand les élus, appuyés et soutenus par les citoyens, refusent d'intégrer une intercommunalité, ils ne sont pas écoutés.

**C'est ce qui s'est passé dans le Roannais en 2013...** Des conseils municipaux étaient favorables à une intercommunalité de 20 communes et c'est un regroupement de 40 qui leur a été imposé. Paul Chantelot, maire de Saint-Alban-les-Eaux, s'est insurgé pour sa part contre « *une intercommunalité urbaine très éloignée des réalités de notre territoire et détachée de toute dimension humaine, qui dénature complètement l'esprit*

“ Dans le Roannais, les électeurs ont parlé mais le préfet a fini par imposer son choix. ”

*de coopération intercommunale ».* Ces élus, portés par les citoyens, ont démissionné. Dans les 13 communes de l'ouest roannais où ont eu lieu des élections municipales partielles, 156 des 158 démissionnaires ont été réélus dès le premier tour. Ce fut un raz de marée démocratique. Les électeurs ont parlé mais le préfet a fini par imposer son choix.

**Par principe, aucun regroupement ne devrait être imposé aux habitants** contre leur gré ! Beaucoup de citoyens connaissent peu les nouveaux territoires et rien n'est prévu dans la loi et dans la réalité pour qu'ils puissent donner leur avis. Quand

des concitoyens ont des questions à poser à leur maire, ils ont le loisir de demander un rendez-vous ou de solliciter un droit de parole à la fin des conseils municipaux. Si cette pratique n'est pas inscrite dans la loi, on la retrouve dans nombre de communes. Pour les communautés, rien n'est prévu. Dans les communes existent des comités consultatifs plus ou moins ouverts à des citoyens, et dans des villes : « *Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnos-*

“ Les citoyens doivent pouvoir être informés et consultés régulièrement. ”

*tic des pratiques et des initiatives participatives (art. 7 de la loi) et doit élaborer un règlement intérieur ou une charte, s'inscrivant dans le cadre fixé par le contrat de ville et précisant son rôle ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. »* Si la décision revient au conseil municipal, on retrouve des formes de démocratie participative dans de nombreuses communes, souvent formelles et parfois réelles. Rien de tel n'est prévu pour les communautés.

**Les nouvelles entités territoriales sont dotées de plus en plus de compétences** au détriment des communes, ce qui pourrait, dans l'idéal, réduire les coûts et permettre d'améliorer la vie des habitants. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Des habitants se sentent loin des lieux de décision et le fil qui reliait l'élu à son électeur est de plus en plus fin et risque de disparaître. Les citoyens doivent pouvoir être informés et consultés régulièrement. Cette demande est légitime. Quand une communauté d'agglomération ou de communes respectant le choix des communes est constituée, il est indispensable que des comités consultatifs soient constitués afin que les citoyens puissent disposer d'un espace d'information et de proposition. Le libre choix de l'association et l'implication des habitants sont les deux leviers contribuant à faire que les communautés ne deviennent pas des superstructures bureaucratiques. ■

Jean-François Chalot