

Ensemble, inventons les communes du XXI^e siècle

Avec les contributions de

Érik ORSENNA

Fabrice d'ALMEIDA

Pascal PERRINEAU

Gérard-François DUMONT

Vincent AUBELLE

Géraldine CHAVRIER

Sommaire

Éditorial

par François BAROIN et André LAIGNEL **p.3**

.

Préface **p.4**

.

Discours prononcé devant les élus locaux lors
du Rassemblement du 18 novembre 2015

par Érik ORSENNA **p.7**

.

La commune pour mémoire

par Fabrice d'ALMEIDA **p.10**

.

Confiance et attachement des Français à la commune

par Pascal PERRINEAU **p.14**

.

La démocratie se construit par le bas

par Gérard-François DUMONT **p.18**

.

La commune nouvelle comme l'architecture ambitieuse des décentralisateurs !

par Vincent AUBELLE **p.23**

.

L'égalité n'est pas l'uniformité : aux communes de choisir leur avenir !

par Géraldine CHAVRIER **p.27**

.

Résultats du sondage

CEVIPOF-AMF **p.31**

Éditorial

L'avenir de nos communes occupe une place centrale dans la conception que nous nous faisons de la République : proche, efficace, fraternelle.

Aujourd'hui la commune est menacée dans son existence. Les proclamations annonçant sa fin et les textes engageant sa dilution se succèdent.

Le débat est vain entre les tenants du maintien des 35 900 communes et les tenants de leur diminution visant à leur substituer 1 000 ou 1 500 collectivités. Qui peut croire que l'avenir de la commune se résume à une approche artificielle et chiffrée ? Seul le principe de liberté doit régir son évolution.

Pour nous, la commune du XXI^e siècle est plus vivante et nécessaire que jamais dans une société fragmentée et une démocratie fragilisée.

À l'évidence, elle doit être renforcée pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens dans leur vie quotidienne et satisfaire les exigences nouvelles en termes de développement économique, d'éducation, de culture, d'écologie, de santé ou de sécurité... La proximité est une condition de la réussite et du bien vivre.

L'AMF réaffirme la pertinence de la commune dans la plénitude de ses compétences mais elle n'ignore pas les besoins d'évolution. C'est pourquoi elle

promeut la création, librement initiée, de la "commune nouvelle". Pour la première fois, les maires et leurs équipes en lien avec la population peuvent être les bâtisseurs d'une véritable décentralisation, choisissant la taille et l'organisation des communes à l'aune des solidarités locales.

C'est cette croyance en l'avenir de la commune, qu'elle soit ancienne ou nouvelle, qui nous a convaincu d'initier une réflexion sur son rôle en tant qu'échelle la plus fine de la démocratie, ses fonctions pour faciliter le quotidien des citoyens, sa place dans l'organisation territoriale de la France et ses rapports avec l'État.

Nous avons ainsi décidé de faire appel à des personnalités éminentes et de les réunir dans un Comité de réflexion pour porter un regard indépendant, libre, critique et pluridisciplinaire sur les fondements constitutifs de la commune ainsi que sur les éléments qui pourraient guider son évolution.

Ces contributions vous sont destinées pour mettre en perspective et alimenter vos réflexions, pour mieux comprendre et construire l'avenir.

André LAIGNEL
1^{er} Vice-président
délégué

François BAROIN
Président

Préface

*« C'est dans la commune que réside
la force des peuples libres »*

(Alexis de TOCQUEVILLE)

*« La décentralisation,
s'est élargie à toutes
les dimensions de
la vie publique :
inclusion sociale,
développement
culturel, politiques
environnementales... »*

Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, l'article 1^{er} de notre Constitution précise que "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée". La décentralisation n'est donc pas une option pour notre nation. C'est une évolution qui vient de loin. Comme le déclarait le Général de Gaulle dans son discours de Lyon le 24 mars 1968, "l'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais". En écho, François Mitterrand, présentant les grandes lois de décentralisation portées par Pierre Mauroy et Gaston Defferre, déclarait en 1981 : "La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire". Ces lois de décentralisation avaient été notamment préparées par le rapport "Vivre ensemble" d'Olivier Guichard en 1976, accompagné d'un "questionnaire aux maires de France" auquel 16 000 maires avaient répondu, manifestant déjà à l'époque leur volonté d'exercer des compétences plus nombreuses en relation avec la vie quotidienne de leurs concitoyens. Depuis lors, une dynamique des territoires est enclenchée et personne n'imaginerait revenir en arrière. En 40 ans, notre pays s'est équipé. Les procédures de contractualisation et le maillage territorial de la France à travers ses différents échelons régional, départemental et communal ont fait mentir la célèbre formule "Paris et le désert français". La décentralisation, s'est élargie à toutes les dimensions de la vie publique : inclusion sociale, développement culturel, politiques environnementales... Dans notre pays, l'investissement public est désormais porté aux deux tiers par les collectivités territoriales et principalement par le bloc communal.

Et pourtant, aujourd'hui, nous avons toutes les raisons d'être inquiets car la dynamique territoriale est remise en cause. Les tentations recentralisatrices du pouvoir central ne sont pas un fantasme. Les dernières lois d'organisation territoriale - on ne parle d'ailleurs plus de décentralisation - risquent de rigidifier les territoires. L'élargissement des périmètres intercommunaux, réalisé à marche forcée, deux ans à peine après la généralisation de l'intercommunalité, porte en germe l'éloignement du citoyen des institutions locales. À une intercommunalité stratégique, de mise en commun de moyens de coopération, voulue par les élus locaux, se substitue parfois une intercommunalité subie où la gouvernance locale s'éloigne dangereusement des habitants. Le risque de

*« Alors, il faut
faire résolument
le pari de la
décentralisation
et de la République
des territoires,
pour tous nos
concitoyens. »*



supracommunalité avec l'apparition d'une technostucture territoriale est perceptible, affaiblissant demain l'action des 550 000 conseillers municipaux, citoyens bénévoles engagés au quotidien dans leurs communes. Ces vigies de la démocratie locale sont une chance pour nos territoires, pour les quartiers urbains comme pour les villages. Grâce à eux, aucun territoire de la République n'est abandonné. La commune n'est pas seulement un territoire, c'est un espace de délibération, de projet, de cohésion. C'est la capacité de porter des projets innovants comme le prouve actuellement la dynamique de création des communes nouvelles, réforme territoriale silencieuse mais réelle, pilotée par les maires et les élus locaux eux-mêmes.

Nos concitoyens ont besoin de savoir qui fait quoi et, pour eux, le maire reste un repère dans un monde qui évolue sans cesse. L'amoncellement des lois, décrets et normes en tous genres complexifie l'exercice de la démocratie locale et affaiblit la décentralisation. La baisse des dotations de l'État jointe aux injonctions de nouvelles dépenses contraintes ajoute encore à cet affaiblissement.

L'inquiétude qui s'exprime sur cette évolution de la décentralisation est le contraire du refus de tout changement. C'est un appel au renforcement des libertés locales, à la confiance dans les projets locaux portés par les maires au service de leurs concitoyens. Rappelons-nous les fondements d'une démocratie réussie que décrit Alexis de Tocqueville dans sa fameuse formule : "C'est dans la commune que réside la force des peuples libres". Alors, il faut faire résolument le pari de la décentralisation et de la République des territoires, pour tous nos concitoyens.

Fabrice d'ALMEIDA
Vincent AUBELLE
Géraldine CHAVRIER
Gérard-François DUMONT
Jean DUMONTEIL
Érik ORSENNA
Pascal PERRINEAU

Discours prononcé devant les élus locaux lors du Rassemblement du 18 novembre 2015

Par Erik ORSENNA
Écrivain, membre de l'Académie française

*« Je vois deux France dans la France.
Il y a une France confiante, ouverte, active et il y a
une France du repli, du refus et de la peur ;
et je vois ces deux France s'écarter l'une de l'autre. »*



■ Erik ORSENNA

« Qu'est-ce qu'un maire ? C'est la personne humaine, avec toute son équipe, qui est là, et c'est cette présence que nous réclamons aujourd'hui. »

Au-delà des horreurs de l'actualité récente, au-delà des folies meurtrières du terrorisme, je vois un mouvement de fond. **Je vois deux France dans la France. Il y a une France confiante, ouverte, active et il y a une France du repli, du refus et de la peur ; et je vois ces deux France s'écarter l'une de l'autre.** Je ne suis pas un politique, mais en tant que citoyen, en tant que promeneur, je voudrais vous faire part de quatre convictions.

La première est l'école. Il est inacceptable que l'on multiplie les exemptions et que des familles n'envoient pas leurs enfants à l'école, c'est insupportable. Il est insupportable aussi que, chaque année, la situation des jeunes en capacité d'écrire et de lire se dégrade. Un jeune sur cinq ne sait pas lire.

Quand j'en ai parlé au Président de la République, il m'a dit qu'il en avait fait une cause nationale. Et alors ? Un tel renoncement n'est pas possible, n'est pas acceptable. Le cœur de la République, peut-être le principal moteur et peut-être le résumé de notre République, c'est la langue commune.

Par ailleurs, je visite des grandes villes, des petites villes, des villes moyennes. C'est difficile pour tout le monde. Des essayistes disent que tout va bien dans les grandes villes, et que cela ne va pas bien dans les petites villes, que la campagne est délaissée, etc.

Je ne vois pas notre monde ainsi. Je vois partout de la désespérance, dans les campagnes comme dans certains quartiers des villes. Mais je vois aussi que partout dans le monde, la géographie n'est pas une donnée, c'est une volonté. Quelque chose a été oublié, que l'on **appelait l'aménagement du territoire.** C'est ma deuxième conviction.

Ma troisième conviction, c'est la clarté des réformes. Lorsque des réformes sont proposées sans qu'on les comprenne, le manque de clarté engendre des réactions de simplisme, qui est l'autre mot du populisme. Un millefeuille, ce n'était déjà pas mal, mais si l'on y rajoute un mikado, cela devient indigeste !

Le dernier point que je voudrais apporter, c'est **le besoin de présence.** Qu'est-ce qu'un maire ou une maire ? Des personnes toujours dévouées, souvent compétentes, etc. Mais surtout, ils ou elles **SONT LÀ.** Dans notre société du virtuel, du réseau, nous avons besoin que des gens soient **LÀ,** non pas de temps en temps, mais tout le temps, les jours et les nuits. Qu'est-ce qu'un maire ? C'est la personne humaine, avec toute son équipe, qui est là, et c'est cette présence que nous réclamons aujourd'hui.

Qu'est-ce qu'un maire ? Je voudrais saluer Didier Paillard, le maire de Saint-Denis. Il se trouve que je vais souvent dans cette ville magnifique et courageuse. Combien de fois, avec lui me suis-je promené dans ce marché à la rencontre des 130 nationalités, juste au pied de la basilique, juste au pied de l'endroit où sont enterrés les rois de France. En plus d'être là, c'est celui qui tisse, sans arrêt, qui ravaude, qui répare. J'évoque le titre formidable de Maylis de Kéragal, « Réparer les vivants ». C'est de cela que nous avons besoin. Qu'est-ce qu'un maire ? Il est celui qui répare les vivants.

« Lorsque je vous vois ici réunis, avec la grande émotion que vous entendez, lorsque je vois vos écharpes, autant de symboles de notre République, il me semble voir la carte de la France. »

Lorsque je vous vois ici réunis, avec la grande émotion que vous entendez, lorsque je vois vos écharpes, autant de symboles de notre République, il me semble voir la carte de la France. Oui, je vois ces 36 000 points correspondant à nos 36 000 communes et je me dis : tant mieux, tant mieux qu'aujourd'hui, ces 36 000 points soient autant de preuves de PRÉSENCE ! Bien sûr il faut mutualiser les dépenses. Bien sûr il faut dépasser les querelles de clochers, bien sûr il faut rassembler nos forces, bien sûr il faut oser créer des communes nouvelles. Mais méfions-nous des modernités hâtives. Méfions-nous de ces rationalisations sans âme qui remplaceraient nos élus par des « délégués ». Méfions-nous de ces « agglomérations », quel vilain mot ! Si la modernité, si ces rationalités ont un prix qui est celui du désert et de l'anonymat, je n'en veux pas ! Un maire ne sera jamais, jamais remplacé par un chef de bureau.

La commune pour mémoire

Par Fabrice d'ALMEIDA,
Historien, professeur à l'Université Panthéon-Assas

*« Si l'acte de création de la commune
sous la Convention marque tant les esprits,
c'est que cet espace sera désormais géré par
ses habitants qui éliront les agents municipaux,
dont le premier est le maire. »*



■ Fabrice d'ALMEIDA

En 1793, dans la foulée de la Révolution française, les députés décident de créer une nouvelle collectivité territoriale : la commune. Elle est l'héritière de la paroisse, des vieux bourgs et des villes dont elle récupère les missions, notamment en matière d'état civil et d'administration du territoire. Le mot lui-même provenait d'un échelon fiscal, la communauté, conçu pour le prélèvement de l'impôt sous l'Ancien Régime. Mais **si l'acte de création de la commune sous la Convention marque tant les esprits, c'est que cet espace sera désormais géré par ses habitants qui éliront les agents municipaux, dont le premier est le maire.** Certes, cette disposition devait tomber en 1799 mais une idée était née : le lieu le plus apte à l'expression des citoyens était le plus proche de leur vie quotidienne. **La commune devint ainsi un symbole** et alimenta une réflexion sur la démocratie locale.

Or, au même moment, l'Europe entrait dans le monde industriel. Les villes connaissaient une croissance sans précédent. Tout un peuple d'ouvriers et d'artisans émergeait, ouvrant une fracture béante dans la société entre les anciennes solidarités de la campagne et, déjà, les solitudes urbaines. Comment compenser ce divorce sinon en faisant de la commune, des municipalités, l'outil pour venir au secours des pauvres ? C'est ainsi que, progressivement, l'idéal des communes fut saisi par les progressistes. Déjà dans les années 1830, Charles Fourier et ses amis socialistes de Besançon rêvent de créer une ville idéale où se mêleraient les métiers ruraux et les nouvelles tâches citadines distribuées pour satisfaire les caractères des personnes. Marx lui-même, quand il imagine son Manifeste du Parti Communiste, a l'idée de petites communautés, rejetant les grandes dominations pour retrouver une liberté à échelle humaine. Et c'est bien ce socialisme municipal et presque anti-étatique qui anime les communistes qui se soulèvent à Paris en 1871. Ce peuple, qui a résisté au siège des Prussiens et a même dû manger les animaux de son zoo, ne supporte pas le défaitisme, voire l'abandon, d'une assemblée et d'un gouvernement monarchistes. La Commune de Paris qui fit de rares émules en province est ainsi entrée dans l'imaginaire des Français. Ses erreurs, sa fin tragique et sa répression brutale ont imprimé la mémoire nationale.

Mais que l'on ne s'y trompe pas, la commune comme lieu de mémoire est plus profondément ancrée dans les souvenirs personnels par les images qui s'en dégagent.

« Le clocher, longtemps symbole de la paroisse, représente cet attachement pour une ville ou un village. »





Le clocher, longtemps symbole de la paroisse, **représente cet attachement pour une ville ou un village**, tout comme les hauts beffrois qui portent, dans le Nord, les cloches communales, celles qui le 2 août 1914 ont averti paysans et ouvriers de la mobilisation générale. Ne parle-t-on pas de l'esprit de clocher pour désigner l'attachement à la terre d'origine ? D'autres images alimentent une sensibilité pour des lieux familiers, renvoyant au bonheur de tous les jours.

« Au plus fort des conflits, elle reste le premier pilier d'où jaillit l'arc républicain : le désir de vivre ensemble et de partager une histoire de chair et de pierres. »

La mairie est de ces bâtiments. Depuis la grande loi de 1884, chaque commune a dû trouver ou construire une maison pour accueillir son administration et surtout le conseil municipal. Elle se dresse encore aujourd'hui fièrement dans le centre, même quand elle est devenue trop petite pour héberger de puissantes administrations locales. Fréquentée parfois pour trouver un secours, pour chercher un document administratif, la mairie est aussi le lieu où se déroulent les moments les plus importants de la vie. C'est là où l'on se marie, avec plus ou moins de solennité. Là encore où l'on se rend pour déclarer une naissance, encore que l'informatique modifie les pratiques. C'est enfin là que sont parfois remises des décorations et rendus des hommages à des défunts. Là encore qu'à la Libération, la République fut ravivée, à la Mairie de Paris, certes, mais aussi dans tous les villages et les villes que les Résistants arrachaient aux mains de l'occupant. Sans oublier les rues principales, ces artères qui évoquent le paseo espagnol ou le corso italien, où déambulent les promeneurs aux beaux jours, où s'apostrophent les amis à l'heure de l'apéritif.

Beaucoup se sont connus sur les bancs d'une école dont François Guizot avait voulu, dès la loi de 1832, qu'elle soit organisée par les communes et dont la III^e République a fait la fabrique des citoyens avec l'adoption des lois scolaires en 1881 et 1882. Souvent construites suivant un même modèle, avec un bâtiment principal, une cour, un préau et plus tard, après 1936, une salle de gymnastique, les écoles ont été le théâtre des

cérémonies de fin d'année où l'on apprenait la Marseillaise aux enfants et de visites aux monuments aux morts quand arrivait le 11 novembre, dès 1922, ou à l'occasion des cérémonies du 8 mai, depuis 1981. C'est à l'école que se croisaient le futur braconnier et le futur garde champêtre, dont le cinéma a su faire des personnages de comédies. Devenus adultes, les anciens camarades de classe se croisent sur la place du village ou au marché où s'affiche la reconnaissance des liens personnels.

La charge affective qui découle de la fréquentation de tous ces lieux est sans comparaison. L'identité sentimentale va avec la commune au point que les habitants n'hésitent pas à se définir par elle. Marseillais, Lyonnais, mais aussi Havrais, Pontissaliens, Glanois, Réginauburgiens et Bouzemontois, habitants de Saint-Remy-en-Bouzemont-Saint-Genest-et-Isson, la commune qui porterait le plus long nom de France, elle-même issue de la fusion de trois communes en 1836.

Les panneaux indicateurs marquent pour le voyageur l'entrée sur le territoire communal. Pourtant, le finage est souvent plus ample. Il faut voir les cartes de l'IGN et celles du cadastre pour retrouver les limites en suivant les pointillés, entre les courbes de niveau. Et voir comment au fil des siècles, une parcelle ou une ferme a été attribuée à un village ou un bourg en fonction de lointaines dépendances ou logiques d'appartenance. Indice de la puissance d'attraction, il arrive souvent dans les villages, les petites villes, que certains habitants se qualifient « d'anciens » par comparaison à de nouveaux arrivants, et que l'on parle avec une forme d'affection de la « vieille ville » pour qualifier le centre aujourd'hui pompeusement rebaptisé « cœur de ville ».

Certes, les tensions provoquées par les contrastes culturels et économiques sont réelles sur bien des territoires, comme elles le sont à l'échelle nationale. Mais par sa force évocatrice et grâce à son empreinte profonde dans les mémoires et les imaginaires, la commune rassemble plus qu'elle ne divise. **Au plus fort des conflits, elle reste le premier pilier d'où jaillit l'arc républicain : le désir de vivre ensemble et de partager une histoire de chair et de pierres.**

« Mais par sa force évocatrice et grâce à son empreinte profonde dans les mémoires et les imaginaires, la commune rassemble plus qu'elle ne divise. »

■
Ensemble, inventons
les communes du XXI^e siècle

Confiance et attachement des Français à la commune

Par Pascal PERRINEAU,
Politologue et spécialiste de sociologie électorale
Professeur des Universités à Sciences Po Paris

*« Si le pouvoir vient d'en haut,
la confiance vient d'en bas »*

(Emmanuel-Joseph SIEYÈS)



■ Pascal PERRINEAU

« L'attachement à la petite patrie communale n'est pas une nostalgie, un immobilisme ou un repli mais un besoin d'appartenance et le reflet d'une confiance. »

Le sentiment d'appartenance est multiple et l'identité des citoyens peut se définir à partir, non seulement, de territoires mais aussi de milieux sociaux, de classes d'âge ou encore de communautés de culture partagée. Ces appartenances s'entremêlent plus qu'elles ne s'excluent. Interrogés en 2009, plus de 40 % des Français mettaient en avant une proximité sociale mais un tiers avançait aussi son ancrage territorial ou une communauté de culture¹. En ce qui concerne les appartenances à des territoires, l'échelon national s'imposait en première position, tout juste suivi par la ville ou le quartier, bien avant l'Europe, la région ou le département².

Ainsi, peut-on vraiment dire que **les Français ont deux patries : la nation et la commune**. Depuis des décennies et peut-être même des siècles, la grande patrie nationale et la petite patrie communale figurent au rang des territoires auxquels nos concitoyens sont les plus attachés. Et pourtant, les ancrages territoriaux ont bougé : l'Europe est apparue comme référent il y a maintenant plus d'un demi-siècle, la vieille collectivité départementale a fait et continue à faire de la résistance, la région s'est affirmée dès le début des années 1980, les intercommunalités n'ont cessé de monter en puissance, en particulier avec les phénomènes d'urbanisation et de péri-urbanisation... **Dans ce contexte de vaste bouleversement et de réaménagement territorial, la commune a su rester au cœur des Français** et, en tout cas, figurer au premier rang des attachements territoriaux. Interrogés en décembre 2014, 44% des Français déclarent qu'ils se sentent le plus attachés à la commune, 36% à la région et 20% au département³. Cet attachement communal traverse tous les milieux : jeunes comme personnes âgées, ouvriers comme milieux plus aisés, urbain comme rural, gauche comme droite...

La commune reste bien en 2016 le patrimoine de tous et s'affirme, dans un contexte de forte crise des identités et des repères, comme un territoire qui fait sens et génère un sentiment d'appartenance.



¹ Sondage TNS Sofres pour La Croix, Les Français et l'identité nationale, enquête réalisée les 17 et 18 novembre 2009 auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus. À la question « De manière générale, qu'est-ce qui selon vous rapproche le plus les gens entre eux ? », 41 % citaient le « milieu social », 34 % le « lieu de résidence » (même quartier ou même commune), 33 % la « culture », 28 % « l'âge », 27 % la « langue », 10 % la « nationalité », 6 % la « religion ».

² À la question « Vous sentez-vous avant tout ? Et aussi ? » 38 % des personnes interrogées répondaient « Français », 21 % « habitant de votre ville », 14 % « habitant de votre quartier », 11 % « citoyen du monde », 6 % « Européen », 6 % « habitant de votre région », 4 % « habitant de votre département » (sondage TNS Sofres cité ci-dessus).

³ Sondage IFOP pour Sud Ouest dimanche, Les Français et l'attachement à la région, enquête menée auprès d'un échantillon de 955 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, interrogé en ligne du 16 au 18 décembre 2014.

« Quel autre territoire aujourd'hui peut prétendre marier heureusement l'institution représentative et la collectivité représentée, les élus et le peuple ? »



On ne peut, étant donné la popularité de la commune auprès des jeunes (45% des 18-24 ans se déclarent attachés à elle), des diplômés (42% des diplômés du supérieur) ou encore des habitants de l'agglomération parisienne (49% de ceux-ci), transformer l'attachement communal en un symptôme d'archaïsme où l'on verrait une « vieille France » (de personnes âgées, de faible niveau de diplôme et du monde rural) s'opposer à une « nouvelle France » moderne, attachée aux collectivités locales les plus récentes (régions ou intercommunalités). En la matière, il n'y a pas de « querelle des anciens et des modernes » et, par exemple, la mobilité va avec cet attachement communal. 75 % des Français qui déclarent leur attachement à la commune disent qu'ils « pourraient vivre dans une autre région que celle dans laquelle ils vivent actuellement ». **L'attachement à la petite patrie communale n'est pas une nostalgie, un immobilisme ou un repli mais un besoin d'appartenance et le reflet d'une confiance.**

Une confiance d'autant plus surprenante que la plupart des institutions politiques élues, et de ceux et celles qui les font fonctionner, font l'objet aujourd'hui d'un rejet massif. Tel n'est pas le cas de la commune, qu'elle soit saisie sous la forme collective du conseil municipal ou sous la forme plus solitaire et incarnée du maire. Dans le baromètre de la confiance politique dont la septième vague était sur le terrain en décembre 2015, la confiance dans le conseil municipal atteint 65% alors qu'elle est plus chichement comptée pour le conseil régional (55 %), le conseil général (55 %), le Sénat (44 %) ou encore l'Assemblée nationale (41 %). Il en est de même de la confiance investie dans celles et ceux qui incarnent ces assemblées : 63 % des personnes interrogées font confiance à leur maire, 49 % à leur conseiller général, 49 % à leur conseiller régional et 42 % à leur député...⁴ On voit bien combien aujourd'hui la commune reste, aux yeux d'une immense majorité de nos concitoyens, l'échelon privilégié pour faire vivre une démocratie vivante et confiante. La crise française n'est pas seulement une crise économique et sociale, elle est aussi une crise profonde de la démocratie. Pour tenter d'endiguer les effets délétères de celle-ci, **pouvons-nous nous priver du seul espace démocratique qui fait encore fortement sens, à savoir celui de la commune ?**

⁴ Vague 7 du Baromètre de confiance politique du CEVIPOF, <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague7/>

Cette confiance et cet attachement des Français à la commune dans un contexte où pourtant dominant la défiance et la perte des repères, sont suffisamment importants pour que toute redéfinition des territoires s'opère par le bas et non par le haut. Comme le disait Michel Crozier dès la fin des années 1970, « on ne change pas la société par décret »⁵. Or la commune « fait société ». Elle est à la fois une institution politique et un espace de vie collectif. **Quel autre territoire aujourd'hui peut prétendre marier heureusement l'institution représentative et la collectivité représentée, les élus et le peuple ?** Il y a là, aux racines de la société française, un capital de confiance et d'identification dont ne peut se passer aucun mouvement de réforme qui a envie de réussir. Pour cela, le pouvoir politique doit se déprendre d'un tropisme très franco-français de croyance dans les vertus du changement par le « haut », que ce monde d'en haut soit celui de la technocratie surplombante ou de l'avant-gardisme désuet. **La réforme ne peut s'imposer d'en haut, elle doit être négociée, contractualisée avec la société.** Les différents « actes de la décentralisation » se sont toujours trop articulés sur le « mouvement d'en haut » et insuffisamment sur le « mouvement d'en bas ». Il ne faut pas désespérer des actes à venir de la décentralisation.

Bien sûr, comme tout organisme vivant, le tissu communal doit changer et évoluer mais la force de ce tissu exige que la réforme parte d'en bas ou au moins se fonde sur un dialogue entre un « haut » qui accompagne et un « bas » qui entreprend. Le mouvement de création des communes nouvelles, qui utilise la loi du 16 mars 2015 et met en synergie la volonté de fusion de communes venue des conseils municipaux ou des populations communales, est un exemple parmi d'autres de ces processus de réforme vertueuse. Au nombre de 25 au 1^{er} janvier 2015, plusieurs centaines de projets sont lancés à ce jour, qui concernent environ 1 500 communes. Et si la décentralisation, dans ces étapes à venir, se construisait par le « bas » avec l'appui du « haut » afin d'éviter que le « bas » ne s'insurge contre des initiatives du « haut », trop ignorantes des affects, des demandes et des processus qui traversent la seule communauté politique que les Français plébiscitent encore : la commune ?

« La réforme ne peut s'imposer d'en haut, elle doit être négociée, contractualisée avec la société. »

⁵ Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Fayard, 1979.

La démocratie se construit par le bas

Par Gérard-François DUMONT,
Recteur, professeur à la Sorbonne, Institut
de géographie et d'aménagement

*« Cela n'empêche nullement le citoyen de se
sentir en même temps Français ou Européen car
toute identité authentique est plurielle. »*



■ Gérard-François DUMONT

« Mais la première identité territoriale est le cœur de son espace vécu, le territoire de son quotidien. »

La légitimité et le cœur de l'espace vécu relèvent d'abord du local

Le fonctionnement de la démocratie se fonde sur deux éléments liés. D'une part, le comportement citoyen des habitants. Cela suppose non seulement qu'ils participent aux élections mais aussi qu'ils s'engagent dans la vie du territoire, dans la dynamique associative ou déploient des projets utiles au bien commun, qu'il s'agisse d'initiatives économiques ou sociales. D'autre part, la légitimité des élus, qui s'inscrit dans un double lien, avec le territoire et la population qui y vit.

À quelle échelle ces deux éléments sont-ils le mieux satisfaits ? Incontestablement aux échelles géographiques les plus fines. D'abord, alors que les élus sont souvent décriés, ce sont en France les maires, élus de proximité, qui conservent, de très loin, la meilleure image. Ensuite, les adhérents des associations qui œuvrent essentiellement à l'échelle nationale, tels les partis politiques, représentent une part fort minoritaire de l'ensemble des citoyens œuvrant dans des associations. Enfin, alors que la France ne peut, à la lecture de nombreux indicateurs, être jugée gagnante, elle connaît toutefois nombre de réussites locales dans le développement industriel, l'utilisation de potentiel énergétique délaissé ou d'innovations énergétiques. De nombreux exemples témoignent du succès de l'échelon local, plus marqué que celui d'ensembles géographiques plus vastes. Ces réussites territoriales tiennent à ce que des citoyens s'investissent dans leur territoire parce qu'ils ressentent une proximité identitaire avec celui-ci, résultat de ce qu'il faut bien nommer un enracinement.

Cela n'empêche nullement le citoyen de se sentir en même temps Français ou Européen car toute identité authentique est plurielle. Mais la première identité territoriale est le cœur de son espace vécu, le territoire de son quotidien. Vivre dans un même espace et y partager les mêmes caractéristiques géographiques et historiques créent une communauté de destin qui exprime une identité spécifique.

Cette identification territoriale que les citoyens peuvent ressentir se trouve résumée par l'appellation du territoire local, dont la nature est irréductible. Les territoires, comme les êtres humains, ne sont jamais interchangeables, ne serait-ce que parce qu'ils ont chacun une géographie qui leur est propre et leur confère une morphologie et un positionnement spécifiques. Leur appellation, généralement unique, témoigne du caractère insubstituable de tout territoire.



*« Les citoyens ont
besoin de termes
pour leur rappeler
ce qu'ils sont
et où ils vivent. »*



Une appellation unique qui identifie

Les citoyens ont besoin de termes pour leur rappeler ce qu'ils sont et où ils vivent. La toponymie d'un territoire lui donne d'autant plus sens qu'elle plonge ses racines dans la géographie historique. L'importance identitaire des noms de lieu est bien mise en évidence par le fait que ni la suppression des provinces, à la Révolution, ni le choix géographique de 1790 dans la dénomination des départements n'ont effacé des noms enracinés dans l'histoire. Les noms de province, disparus en 1790 du langage administratif, sont toujours présents. Ainsi dans les années 2010, les noms de Rouergue, de Quercy, de Cornouaille ou d'Artois sont bien vivants. Ou encore, les habitants de l'Ain ne continuent-ils pas d'y distinguer quatre pays que sont le Bugey, la Bresse, la Dombes et le pays de Gex ?

Considérons les États-Unis. On peut s'étonner que leur jeune organisation territoriale ait si rapidement pu trouver la voie de la démocratie. Ce serait oublier que les dénominations territoriales américaines sont fondées sur des racines profondes. La dénomination des communes s'est appliquée à prendre soit le nom d'une commune européenne dont un ou plusieurs immigrants étaient originaires, soit à utiliser le nom que les Amérindiens avaient donné à ce qui était jadis le plus souvent un lieu-dit. De leur côté, les États fédérés ont appliqué la même démarche et rapidement choisi un surnom comme élément complémentaire d'identification.

Ainsi, l'attachement d'un citoyen à la dimension locale passe par une appellation spécifique du cœur de son territoire vécu, par un toponyme qui donne une identification que personne ne peut voler et qui n'est pas délocalisable.

Quelques leçons d'expériences étrangères

ans plusieurs pays européens, le pouvoir central, au nom de la théorie des lieux centraux (1933) de Walter Christaller qui postulait une hiérarchie des territoires – théorie discutée et devenue fort discutée dans un monde de plus en plus réticulaire –, a considérablement réduit le nombre des communes. La Suède, entre 1952 et 1974, a conduit la restructuration administrative territoriale la plus drastique d'un État démocratique occidental. En 22 ans, le nombre de municipalités a été

considérablement réduit, passant de 2 500 à 277, engendrant alors une moyenne de 30 000 habitants par commune fusionnée. Or, parmi les effets, il est apparu que le socle de la démocratie s'est trouvé disposer d'un nombre moindre de racines et que la citoyenneté a reculé. L'affaiblissement de la démocratie locale dans des communes vastes résultant de fusions a soulevé nombre de débats. Dès 1980, sous la pression de citoyens, l'État a dû se déjuger et accepter que des territoires fissent sécession ; il a donc été contraint de reconnaître quelques nouvelles municipalités. Il a alors pensé qu'il ne s'agissait que de rares cas marginaux. Mais d'autres demandes se sont manifestées. L'État suédois, sur la défensive, a dû finir par céder et en accepter quelques autres, portant le chiffre à 290, ce qui équivaldrait, compte tenu de son poids démographique, à environ 2 000 communes en France. Quant à la superficie des communes suédoises fusionnées, leur comparaison avec la France n'a pas grand sens compte tenu de l'importance des eaux intérieures et du fait que la partie septentrionale de la Suède offre des conditions de vie très particulières.

En Finlande, le nombre des municipalités est passé de 547 en 1950 à 348 en 2015, conduisant à une moyenne de 15 800 habitants par municipalité. Ce dernier chiffre équivaldrait à 3 984 communes en France, mais la médiane est de 5 750 habitants, ce qui signifie que la moitié des communes compte moins de 5 750 habitants et l'autre moitié plus de 5 750 habitants. Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible, particulièrement dans les zones périphériques qui ont le sentiment d'être peu considérées et n'avoir guère d'influence. Les analystes en concluent à un déficit démocratique né des fusions et les réformes envisagées pour fusionner les communes les moins peuplées sont désormais écartées.

En ce qui concerne l'Allemagne, ce pays, comme la plupart des grands pays, dispose aussi d'un millefeuille territorial. Mais, contrairement aux discours dominants en France cartésienne, ce millefeuille allemand signifie une qualité de vie dans une complexité qui ne fait peur à personne. Cette complexité tient aussi à ce que l'organisation territoriale dépend des décisions de chaque Land. Chaque niveau a ses compétences, avec des variantes d'un Land à l'autre. En général, officiellement, les communes ont une compétence générale (Allzuständigkeit) conformément à l'article 28 de la Loi fondamentale. En 2015, le nombre de communes est de 12 244, soit une moyenne de 6 620 habitants (1 760 habitants en France métropolitaine) et une superficie moyenne de 29 km² (15 km² en France). Pour citer l'exemple d'une importante loi

« Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible. »

« La commune doit donc préserver ou choisir, dans le cas où elle est nouvelle ou à l'échelle de l'intercommunalité. »



territoriale décidée en 1968 par le Land de Rhénanie Palatinat et mise en œuvre dans les années 1970, la fusion des communes a laissé subsister la petite commune originale sous la forme d'une Ortsgemeinde. Mais les plaintes sur l'éloignement du nouveau pouvoir communal, fait d'associations de communes fédérées (Verbandsgemeinden), sont récurrentes et la demande pour davantage de proximité est forte.

Deux enseignements pour la commune du XXI^e siècle

L'importance des référents identitaires. Les plus efficaces sont ceux qui durent, parce que leur ancienneté leur donne une âme qu'aucun mode ne peut détruire et qui ne peut laisser indifférentes que les rares personnes voulant « du passé faire table rase » alors que le futur s'écrit sur le socle du passé. La commune doit donc préserver ou choisir, dans le cas où elle est nouvelle ou à l'échelle de l'intercommunalité, une appellation réfléchie plongeant ses racines dans la géographie historique du territoire, en écartant des noms indifférenciés, voir des acronymes anonymes et sans attrait qui ne peuvent ni témoigner d'une identité spécifique ni susciter l'adhésion profonde des citoyens.

La gouvernance de la commune doit appliquer une logique de subsidiarité car celle-ci est le seul mode de fonctionnement qui procure à chaque citoyen un maximum d'initiative. Toute question pouvant être traitée à l'échelle la plus locale doit donc faire l'objet de décisions et d'une mise en œuvre à cette échelle. **Continuer à faire de la commune l'unique échelon de collectivité territoriale disposant de la clause de compétence générale, et ce afin de répondre à tous les besoins des citoyens au quotidien, peut être considéré comme une bonne définition du principe de subsidiarité.** Les échelles territoriales plus élevées ne doivent traiter que les questions appelant un niveau de compétences et de décisions à une échelle supérieure.

La commune doit donc être identifiée afin de permettre aux citoyens de ressentir un attachement territorial motivant, les poussant à s'investir dans leur territoire, capable de déployer chaque service et chaque projet à l'échelle la meilleure pour le bien commun, ce qui signifie l'impérative mise à l'écart de toute gouvernance jacobine.

La commune nouvelle comme l'architecture ambitieuse des décentralisateurs

Par Vincent AUBELLE,
Professeur des Universités associé
Département génie urbain
Université Paris-Est - Marne-la-Vallée

*« La décentralisation, c'est
à la fois les proximités, la confiance
et la responsabilité. »*



■ Vincent AUBELLE

*« Rappelons
une des règles
élémentaire de
l'architecture :
la solidité de
l'édifice dépend
de celle de ses
fondations. »*

Malgré certaines apparences, la décentralisation, instituée depuis 1982, n'a pas encore atteint sa maturité. Loin s'en faut. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui, au terme d'une année de débats parlementaires, vient d'être adoptée, confirme ce constat. Alors que le projet initial devait permettre d'opérer une clarification de l'organisation des collectivités, force est de constater que la complexité de cet ensemble perdure.

Afin de comprendre comment un tel résultat a pu être obtenu, il faut noter que deux éléments mis en exergue en son temps par Gaston Defferre n'ont pas été pris en compte.

D'une part, l'absence d'un texte court, déterminant les grands principes.

La loi NOTRe comprend 136 articles, auxquels doivent être ajoutés les 94 articles de la loi relative aux métropoles publiée en janvier 2014 !

D'autre part, la durée dans laquelle s'est étirée la délibération.

Il serait trop facile d'imputer ce résultat au seul Parlement. Ce temps long n'est que la conséquence de la modification, en cours d'examen, de la conception initiale du projet de loi au gré des circonstances, ce dont témoigne le maintien du département après l'annonce officielle de sa suppression.

La décentralisation, c'est à la fois les proximités, la confiance et la responsabilité. Aussi, la loi ne peut plus être cette écriture complexe, inintelligible et dont la longueur des dispositions retenues marque une totale absence de prise en considération de ces règles fondamentales.

La décentralisation est d'abord et avant tout une question d'architecture. Car, pour reprendre le titre du rapport qu'Olivier Guichard consacra à cette question en 1976, la décentralisation constitue l'expression de notre vivre ensemble.

Un vivre ensemble qui concerne bien sûr les conséquences des découpages régionaux et la configuration de certaines métropoles. Mais il concerne au premier chef les communes, premier échelon des proximités. Personne ne peut comprendre :

- la vision relative aux structures intercommunales à fiscalité propre qui est réduite à la fixation d'un seuil artificiel de population (20 000 habitants puis finalement 15 000 habitants).
- l'invariance d'une coopération intercommunale à fiscalité propre qui, depuis 1992, continue d'être conçue à partir de transferts étendus de compétences, ce qui occulte la réflexion sur le bilan de cette politique.

Et puis le vivre ensemble suppose que le citoyen puisse y voir clair dans l'enchevêtrement de nos différents niveaux de collectivités et de leurs domaines d'intervention. Le point culminant de l'illisibilité a été atteint lors des élections départementales tenues en 2015. Les électeurs ont été appelés à choisir leurs représentants alors même que les compétences des départements n'étaient pas connues.

La réflexion sur la citoyenneté ne peut être circonscrite à une interrogation intermittente à l'occasion de la tenue de chaque élection.

Enfin, le vivre ensemble est bien autre chose qu'une réponse taillée à la serpe d'un gestionnaire du chiffre, quelle que soit la prégnance de la contrainte financière.

Vivre ensemble, c'est d'abord l'envie, la confiance.

L'avenir des territoires nécessite avant tout de concevoir une action publique fondée sur la confiance. Elle seule est à même de dépasser le découragement et, osons le dire, de la sourde colère de nombreux élus locaux face à autant d'incohérence et d'ignorance des réalités locales. La décentralisation n'est pas technique, elle doit correspondre à un dessein et répondre à une ambition : celle de faire le pari que l'intelligence existe sur les territoires dans le cadre d'un État unitaire mais aussi diversifié.

Il n'entre pas dans nos intentions de nous en tenir au seul constat.

Rappelons une des règles élémentaires de l'architecture : la solidité de l'édifice dépend de celle de ses fondations. En l'occurrence, celle des communes. Cela nécessite de dépasser la stérilité du débat entre les tenants d'une organisation immuable et ceux qui prônent une « rationalisation ». Depuis deux siècles, aucune avancée notable n'a été enregistrée. La loi sur les communes fortes et vivantes du 16 mars 2015, offre de véritables perspectives puisqu'elle encourage à redéfinir l'échelon communal dans sa dimension la plus adéquate. Il est en effet toujours loisible de critiquer la faiblesse des moyens dont disposent les communes mais c'est bien à cette échelle que s'exerce l'indispensable lien social.

Ou bien encore, les proximités doivent être comprises comme la capacité à régler avec efficacité les problématiques de la quotidienneté et cela à un coût raisonnable pour la collectivité.

Pour la première fois depuis la Révolution, les élus et les citoyens disposent d'un outil dont l'usage leur est propre. **Soyons ensemble audacieux pour refonder la commune du XXI^e siècle afin de doter notre organisation territoriale de fondations solides et pertinentes.**

*« Vivre
ensemble, c'est
d'abord l'envie,
la confiance. »*

*« Soyons ensemble
audacieux pour
refonder la
commune du vingt
et unième siècle afin
de doter notre
organisation
territoriale de
fondations solides
et pertinentes. »*



Le regroupement volontaire, cet adjectif est essentiel, des communes fondatrices au sein d'une commune nouvelle offre la possibilité de gérer à cette échelle de vraies compétences, en propre ou déléguées, sur l'ensemble du nouveau territoire ainsi constitué.

La profondeur de l'ancrage de ces communes nouvelles interroge la coopération intercommunale, non dans son existence, telle n'a jamais été la question, mais dans la bonne utilisation du principe de la subsidiarité.

Il est en effet grand temps de substituer une intercommunalité stratège à l'intercommunalité palliative que les textes successifs confortent sans jamais en revisiter la pertinence. Sa complexité, sa difficulté à répondre avec finesse aux différentes échelles de la proximité et les questions non résolues de sa gouvernance nous y engagent.

L'intercommunalité que nous préconisons est autre chose qu'un évidement de la commune qui n'ose dire son nom.

Ainsi, l'intercommunalité stratège aura des missions qui relèveront, entre autres exemples, de l'aménagement du territoire, de l'économie, de la mobilité, de la péréquation mais également de politiques pour lesquelles le nombre permet de faire des économies d'échelle. Il en va plus particulièrement des politiques environnementales. Cette nouvelle répartition pourrait alors justifier l'existence de structures intercommunales de grande taille, seules à même d'engager un dialogue consistant avec les régions et aussi les départements. Ceci s'avère d'autant plus indispensable que les régions disposeront demain de compétences qui contiennent une dimension prescriptive.

La commune nouvelle, pari des décentralisateurs, augure une réforme en profondeur de nos politiques. D'une part, de nos pratiques, dès lors que la mise en œuvre de ces communes nouvelles dépend des seuls acteurs locaux, ce qui n'avait jamais été possible depuis 1982.

D'autre part, de notre architecture territoriale, en la dotant de fondations puissantes. La commune nouvelle interroge l'ensemble de la conception de nos politiques publiques dès lors que la géographie des hommes et des activités se substitue à des seuils de population qui ne conduisent qu'à confondre égalité et uniformité.

Enfin, et ceci constitue l'élément cardinal, la commune nouvelle permet d'interroger ce qui est constitutif d'une politique de décentralisation : la conjugaison des principes de subsidiarité, de confiance et de responsabilité.

L'égalité n'est pas l'uniformité : aux communes de choisir leur avenir !

Par Géraldine CHAVRIER,
Professeur agrégé de droit public
Université Paris Panthéon-Sorbonne Ancien Doyen

*« Chacun a conscience que
la commune est le repère psycho-affectif
des Français. »*



■ Géraldine CHAVRIER

On a longtemps cru que nos communes résisteraient aux tentatives de réduction de leur nombre. L'intercommunalité n'avait-elle pas été inventée pour constituer une alternative à leur fusion ?

Toutefois, à l'heure où l'on passe à 13 régions, où l'on réduit les compétences des départements et où l'on se compare entre États, les communes ne peuvent plus échapper à une réforme. D'une superficie deux fois supérieure à l'Allemagne et à l'Italie, la France compte, respectivement, 24 fois et 2,17 fois plus de communes. Le nombre moyen d'habitants par commune s'élève à 7 150 en Allemagne, 3 305 en Suisse et 1 735 en France. Enfin, les trois quarts de nos communes comptent moins de 1 000 habitants.

S'opposer à ce mouvement inéluctable conduirait l'État à intensifier encore ses exigences en matière d'intercommunalité et peut-être à jouer avec l'asphyxie financière des communes. Ce faisant, il continuerait à avoir la main sur les réorganisations communales alors qu'il est impératif que les communes maîtrisent leur avenir.

Pourquoi ? Parce que chacun a conscience que **la commune est le repère psycho-affectif des Français**. Or, on ne joue pas impunément avec de tels repères, et certainement pas en période de crise économique et politique.

C'est donc aux communes de choisir leur avenir et le moyen idoine d'y parvenir est de recourir à la législation sur les communes nouvelles.

La question qui se pose alors est de savoir comment articuler 35 945 choix avec le principe d'égalité ?

« Chacun a conscience que la commune est le repère psycho-affectif des Français. Or, on ne joue pas impunément avec de tels repères. »

En France, une lecture stricte de la jurisprudence constitutionnelle des années 80 conduit à considérer qu'il existe un principe d'identité pour chaque catégorie de collectivités : chaque collectivité de même niveau devrait être organisée de façon absolument identique et exercer des compétences obligatoires identiques.

Les tenants de cette lecture stricte n'expliquent cependant pas comment justifier le régime dérogatoire de Lyon et Marseille. Ces collectivités ne sont pas à statut particulier comme celle de Paris mais elles sont néanmoins organisées différemment. Ils n'expliquent pas comment justifier les modalités différentes du scrutin électoral selon la taille des communes ou les listes de compétences intercommunales obligatoires et optionnelles qui ont conduit à l'exercice de compétences différentes par les communes selon les lieux du territoire.

La vérité c'est que l'égalité n'est pas l'uniformité. Le Conseil constitutionnel a ainsi récemment jugé que « Toute différence de traitement qui résulterait de la variation des règles locales, d'une collectivité territoriale à l'autre, ne serait pas constitutive d'une rupture d'égalité » (n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012). En 1995, il a même osé affirmer que **l'inégalité formelle peut permettre de restaurer une égalité réelle** : en prévoyant des différences afin de « tenir compte de la spécificité des situations territoriales », l'État « a mis en place une procédure qui loin de méconnaître le principe d'égalité constitue un moyen d'en assurer la mise en œuvre » (n° 94-358 DC du 26 janvier 1995).

Le législateur peut donc, *a minima*, se fonder sur des différences de situations objectives pour prévoir des *scenarii* alternatifs selon les configurations locales. Dans ce cas, néanmoins, tous ceux qui sont dans une situation identique devront être traités de façon identique.

Il peut aussi prévoir des différences de traitement fondées sur un motif d'intérêt général en lien avec l'objet de la loi. Nul doute que la réduction du nombre des communes constituera un tel intérêt (cf. la décision n° 2013-687 DC pour la transformation de la communauté urbaine de Lyon en collectivité territoriale à statut particulier). Dans ce cas, rendre un dispositif attractif par une organisation institutionnelle différenciée entre collectivités de même niveau peut être autorisé, et à titre transitoire. C'est le cas pour les communes nouvelles jusqu'en 2020 (composition du conseil) mais on pourrait imaginer, et même conseiller, un horizon un peu plus lointain au motif que ce dernier constitue un frein à leur développement.

Enfin, s'il est certain qu'il existe un régime propre à chaque catégorie de collectivités, la loi a pu proposer des options différentes aux communes nouvelles, tant que, par leur importance, celles-ci ne mettaient pas en cause l'épine dorsale de la catégorie communale. Un choix en faveur du maintien ou de la disparition de la commune déléguée est ainsi proposé, ou une délégation de compétences au profit des maires

*« Les tenants de
cette lecture stricte
n'expliquent
cependant
pas comment
justifier le régime
dérogatoire
de Lyon et
Marseille. »*



« Or, les communes nouvelles sont bien créées en lieu et place « d'une » collectivité mentionnée, à savoir les communes. »



délégués conduisant à un exercice différent de compétences entre communes nouvelles et au sein même de celles-ci, pourvu qu'on ne délègue pas à l'une ce que l'on refuse à l'autre. Après 2020, on pourrait trouver, ici, un comité consultatif près du maire délégué composé de membres de la commune déléguée et, là, le comité consultatif prévu à l'article L. 2143-2 du CGCT. La diversité des solutions locales est donc possible.

Demeure une question : les communes nouvelles désirant, à long terme, une vraie représentation des communes déléguées (par un conseil municipal plus étoffé ?) pourraient-elles y parvenir sans violer l'égalité avec les autres communes ?

Dans la mesure où le régime des communes nouvelles est dérogatoire au droit commun (comme c'est le cas de Lyon et Marseille), non seulement les dérogations durables ne peuvent atteindre des principes constitutionnels relatifs au suffrage politique mais, en outre, les dérogations d'importance intermédiaire ne devraient pouvoir durer indéfiniment : la différence de situation de Lyon et Marseille justifiant la dérogation est durable puisque fondée sur l'importance de la population et ses conséquences sur la gouvernance. En revanche, n'y a-t-il pas un risque que le Conseil constitutionnel, saisi par voie de QPC, juge 20 ans plus tard que la justification des communes déléguées et de maires délégués au sein de communes nouvelles de quelques milliers d'habitants par rapport aux autres communes a disparu ?

Une solution pourrait cependant être trouvée, dans quelques années, le temps précisément de savoir ce que les communes voudront en 2025 : l'article 72 de la Constitution autorise la création de collectivités à statut particulier, en disposant que toute nouvelle collectivité « est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Or, les communes nouvelles sont bien créées en lieu et place « d'une » collectivité mentionnée, à savoir les communes. Un tel statut permettrait une dérogation plus forte au droit commun (La Corse, Paris). Aujourd'hui, dans le silence de la loi et compte tenu des différences mesurées avec les autres communes, on peut écarter cette qualification. Toutefois, sauf surprise émanant du juge constitutionnel, ce ne serait plus le cas si la loi disposait du contraire et proposait, à titre définitif, une organisation institutionnelle différente, avec notamment une représentation obligatoire des communes déléguées au sein de la représentation communale, complexe à organiser pour qu'elle demeure constitutionnelle (sans section électorale), mais possiblement...possible !

RÉSULTATS DU SONDAGE

*Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) -
Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)*

Sondage réalisé par IPSOS du 15 au 24 avril 2016 auprès de 20 153 personnes inscrites sur les listes électorales constituant un échantillon national représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Echantillon interrogé par Internet. Méthode des quotas : sexe, âge, profession de la personne de référence du foyer, région, catégorie d'agglomération.

1 - L'attachement à la commune :

Q. « Il existe aujourd'hui en France différents types de collectivités territoriales parmi lesquelles la commune, le département et la région. Sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie aucun attachement et 10 signifie énormément d'attachement, dites pour chaque type de collectivité quel est votre niveau d'attachement »

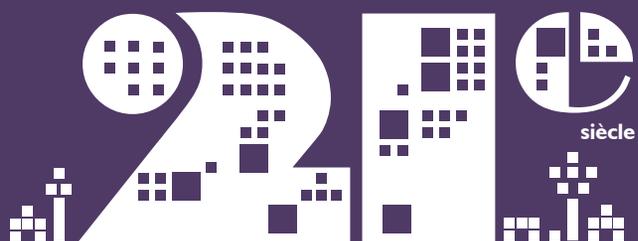
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Commune	3	1	1,5	2	2	9,5	8	13	21	17	22
Département	5	2	3	3	4	15	12	17	18	10	11
Région	5	2	3	5	5	18	13	16	16	8	9

Attachement fort (positions 7 à 10) : commune : 73 %, département : 56 %, région : 49 %
Attachement très fort (positions 9 + 10) : commune : 39 %, département : 21 %, région : 17 %

2 - L'avenir des communes :

Q. « Au sujet de l'avenir des communes, quelle solution parmi les suivantes aurait votre préférence ? »

- Qu'elles restent comme elles sont, en gardant leurs compétences actuelles de proximité : **64 %**
- Qu'elles fusionnent avec des communes voisines pour ne plus former qu'une seule nouvelle commune : **23 %**
- Qu'elles disparaissent au profit de structures intercommunales telles que les communautés de communes, communautés d'agglomération, métropoles... : **12 %**
- Sans réponse : **1 %**



L'AMF a réuni : Érik ORSENNA, Fabrice d'ALMEIDA, Pascal PERRINEAU, Gérard-François DUMONT, Vincent AUBELLE et Géraldine CHAVRIER au sein de ce Comité de réflexion afin de porter un regard neuf et prospectif sur la commune, ses composantes, son rôle en tant qu'échelle la plus fine de la démocratie, ses fonctions pour faciliter le quotidien de chacun, sa place dans l'organisation territoriale de la République, ses rapports à l'État et les éléments qui pourraient guider son évolution.