

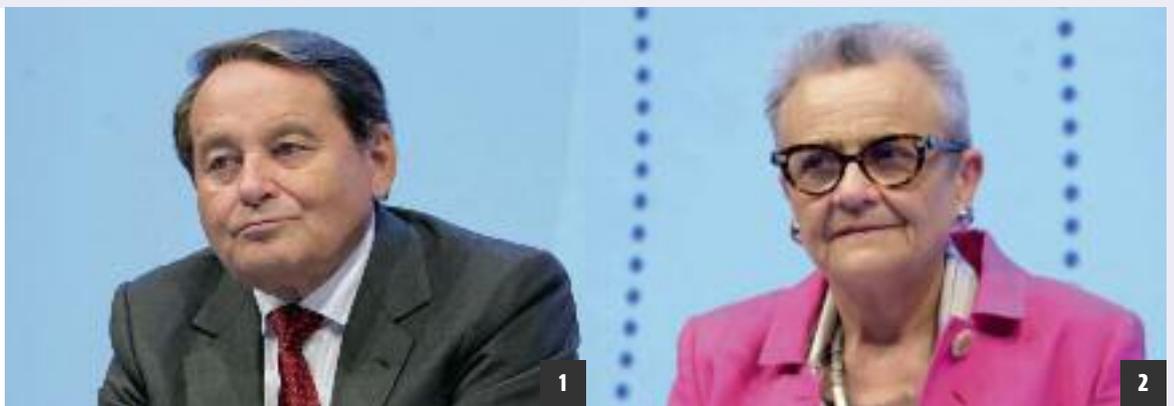
DÉBAT LA COMMUNE UNE IDÉE D'AVENIR

La commune, un maillon fort de la chaîne territoriale

Le débat a réaffirmé, avec force, la place des communes dans l'architecture locale et dans le système démocratique.

Animateurs :

1 André Laignel, maire d'Issoudun (36), premier vice-président délégué de l'AMF
2 Françoise Gatel, sénatrice-maire de Châteaugiron (35), respectivement président et rapporteure de la commission intercommunalité de l'AMF



Présidé par André Laignel, maire d'Issoudun, premier vice-président délégué de l'AMF et président de sa commission intercommunalité, avec Françoise Gatel, sénatrice-maire de Châteaugiron et rapporteure de la commission intercommunalité de l'AMF, le débat sur « La commune, une idée d'avenir » a d'abord questionné le devenir de cette institution au sein des réformes territoriales.

Avant d'engager les discussions, le politologue Pascal Perrineau est revenu sur les résultats d'une enquête réalisée par le CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po) et l'AMF (voir article page 10). Ces travaux soulignent que les trois quarts des Français déclarent un fort attachement à leur commune. « Cette caractéristique ne se retrouve pour aucune autre institution », a-t-il indiqué. Ce constat devrait donc

inviter les législateurs à une certaine prudence quand il s'agit de réformer le tissu communal, a poursuivi le chercheur du CEVIPOF. Les réformes peuvent être comprises mais pas quand elles sont imposées d'en haut, a-t-il soutenu. Et d'ajouter : « C'est pourquoi le mouvement des communes nouvelles trouve un véritable écho. »

Il faut dire que la réforme territoriale, avec la



Intervenants : **3** Benoît Arrivé, maire de Cherbourg-en-Cotentin (50) **4** Vincent Aubelle, professeur des universités associé, Université Paris-Est Marne-la-Vallée
5 Françoise Béziat, présidente de la communauté de communes Ussel-Meymac Haute-Corrèze, première adjointe au maire d'Ussel (19) **6** Géraldine Chavrier, professeure agrégée de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne **7** Fabrice d'Almeida, historien, professeur à l'Université Panthéon-Assas

loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), interroge l'équilibre au sein du bloc communal entre EPCI et communes. Les transferts de compétences des communes vers leurs communautés, comme l'eau, l'assainissement et le tourisme, ont été une nouvelle fois critiqués par les élus présents. Car, dans les faits, ce mouvement contribue à vider progressivement les communes de leur substance, selon les interventions des maires présents.

Cependant, loin des discours qui voudraient faire des défenseurs des communes des conservateurs, les intervenants présents lors de ce débat ont entendu montrer comment l'institution communale pouvait aussi travailler à son évolution. Pour l'AMF, le mouvement inédit des communes nouvelles témoigne du dynamisme de l'institution. « *Les élus locaux savent être révolutionnaires sans qu'une loi ne vienne leur imposer un modèle. Les élus portent des initiatives, de l'innovation* », a ainsi affirmé Françoise Gatel.

Trois élus étaient invités à présenter les évolutions en cours dans leurs territoires. À commencer par l'expérience de la commune nouvelle de Cherbourg-Octeville, dans la Manche. Son maire, Benoît Arrivé, est revenu sur le processus qui a conduit à la fusion des cinq communes historiques de la communauté urbaine et qui concerne près de 84 000 habitants.

« *Dès l'élection en 2014, nous avons acquis la certitude qu'il fallait bouger* », a-t-il expliqué. Et d'ajouter : « *Créer dans les années 1970, la communauté urbaine avait atteint un plafond de verre. Nous devons aussi répondre aux enjeux des grandes régions qui questionnent la place de notre territoire. De plus, les frontières de la commune étaient déjà vécues par les habitants dans leur déplacement.* »

L'idée était d'inventer une nouvelle architecture locale

La loi NOTRe a aussi poussé la réflexion. Comme dans une large majorité des cas, c'est la rédaction d'une charte de gouvernance qui a permis d'avancer. Aujourd'hui, la commune nouvelle a engagé la création d'un centre communal d'action sociale unique, entre les cinq communes historiques. « *Nous travaillons à une harmonisation des critères, en restant soucieux de l'histoire de chaque commune* », a détaillé Benoît Arrivé. Côté intercommunalité, la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin impulse la dynamique dans le Cotentin où le regroupe-

ment des intercommunalités existantes sur le territoire est en débat.

Autre exemple, dans le Maine-et-Loire, avec Didier Huchon, président de la communauté d'agglomération du Pays des Mauges et maire de Sèvremoine. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a vu le jour au début de l'année et rassemble, dans un territoire rural, près de 120 000 habitants. Il regroupe six communes nouvelles créées en lieu et place des six communautés de communes précé-

demment existantes et qui collaboraient au sein d'un pays.

Ces six communes nouvelles ont fusionné soixante-quatre communes historiques. Alors que ce projet illustre concrètement l'extension du périmètre des intercommunalités et la réduction du nombre de communes, Didier Huchon a, tout de suite, précisé que ce projet est venu « *d'en bas* ». « *Notre territoire rural se situe au cœur du triangle Nantes, Angers, Cholet. La question de la représentation de notre spécifi-*

Gérard Larcher, président du Sénat, sénateur des Yvelines

« PAS DE NOUVELLE RÉFORME TERRITORIALE EN CAS D'ALTERNANCE »



Intervenant dans le cadre du débat, Gérard Larcher, président du Sénat, a salué avec force le travail des élus locaux qui « *dans un monde en quête de sens constitue un repère pour les citoyens* ». Toutefois, pour Gérard Larcher, il faut à présent stabiliser les règles du jeu. « *Chaque alternance politique ne peut pas être l'occasion d'une nouvelle réforme territoriale* », a-t-il indiqué. Une solution qui n'interdirait pas cependant

quelques ajustements, comme sur l'eau et l'assainissement. Commentant les redécoupages intercommunaux, le sénateur des Yvelines a mit en garde contre le gigantisme. « *Certaines cartes se sont construites au travers d'un débat positif. D'autres dans la douleur. Il faut autoriser un temps supplémentaire pour faire aboutir les changements* », a-t-il indiqué.

Les sénateurs ont adopté le 7 avril, en première lecture, une proposition de loi, impulsée par le sénateur du Cantal Jacques Mézard, visant à repousser d'un an le délai pour la création des nouvelles intercommunalités. En clôture du Congrès, le 2 juin, le président de la République s'est toutefois positionné contre un report de ce délai, aujourd'hui fixé au 1^{er} janvier 2017. Gérard Larcher a annoncé qu'une proposition de loi concernant la simplification des normes en matière d'urbanisme serait déposée d'ici l'été. Ce texte concrétiserait les travaux du groupe de travail sénatorial installé sur ces sujets. Un protocole sera en outre signé avec le Conseil national d'évaluation des normes pour assurer la lisibilité de ces mesures. Enfin, au sujet de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, il a espéré que le groupe de travail rassemblant sénateurs et députés pourrait avancer des propositions d'ici l'automne.



Intervenants : **8** Gérard-François Dumont, géographe, économiste, démographe, recteur et professeur à l'Université de Paris-Sorbonne **9** Didier Huchon, maire de Sèvremoine, président de la communauté d'agglomération du pays des Mauges (49) **10** Gérard Larcher, président du Sénat **11** Pascal Perrineau, politologue, professeur des universités à Sciences Po Paris **12** Alain Richard, sénateur-maire de Saint-Ouen-l'Aumône (95)

citée au niveau de la nouvelle région se posait avec force. »

Au-delà, ce regroupement a aussi été possible grâce aux travaux conduits sur la mandature précédente autour de l'aménagement du territoire : « Entre 2008 et 2015, nous avons élaboré un schéma de cohérence territoriale. Ceci nous ont conduit à nous poser la question de l'évolution de notre territoire. » En 2014, les choses s'accélérent. À l'été 2015, les conseils municipaux se prononcent à l'unanimité en faveur du projet. La réforme territoriale ainsi que la baisse des dotations ont aussi pesé dans la balance. Pour Didier Huchon, l'idée était, en fait, d'inventer une nouvelle architecture locale. « La communauté agglomération se concentre sur la planification et les communes nouvelles sur la proximité. Nous avons poussé jusqu'au bout le débat sur le rôle de la commune, son identité, la proximité », explique-t-il.

Communes déléguées : « Un réglage fin est possible »

Enfin, troisième exemple avec Françoise Béziat, présidente de la communauté de communes Ussel-Meymac Haute-Corrèze et première adjointe au maire d'Ussel en Corrèze. Le territoire est concerné par un projet de fusion de quatre communautés et dix communes dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale. Le nouvel EPCI devrait rassembler 74 communes sur 1 900 km², à cheval sur plusieurs départements. Selon l'élue, ce qui pousse cette réflexion est bien le redécoupage des cartes régionales. « Nous passons de la

plus petite région à la plus grande » (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes), explique-t-elle. Pour faire avancer les travaux, trois piliers sont en jeu, selon Françoise Béziat. D'abord, l'organisation du territoire qui doit « respecter la géographie ». « Le périmètre est très vaste. Nous devons dessiner des secteurs qui seront des supports pour organiser les services publics. » Ensuite, le projet commun de territoire est un point fort. Enfin, la gouvernance de ce futur EPCI est aussi regardée de très près. « Nous voulons un système qui laisse la parole à chacun », explique-t-elle.

Ce dernier sujet est d'ailleurs souvent source d'inquiétude pour les maires, confrontés à de nouveaux périmètres d'EPCI. Les recompositions organisées dans le cadre de la loi NOTRe vont diminuer drastiquement le nombre d'intercommunalités et élargir, de ce fait, les frontières. Cependant, comment conserver une gouvernance à taille humaine qui reste connectée aux réalités des communes ? C'est bien la question qui se pose, comme l'a expliqué Alain Richard, sénateur-maire de Saint-Ouen l'Aumône (95). Le parlementaire met ainsi en garde contre les effets secondaires des communautés XXL : « Nous devons rester attentifs aux modalités de fonctionnement de ce type d'EPCI car il existe un risque de décalage entre le terrain et les élus. » Il s'est ainsi interrogé sur les conditions de gouvernance d'une assemblée communautaire réunissant plus d'une centaine d'élus. « L'essentiel des débats se régleront en bureau », a-t-il regretté. Il faut donc travailler aux outils permettant de ne pas déconnecter les conseillers municipaux, « véritables capteurs

de la démocratie », du fonctionnement de l'EPCI. Cette réflexion rejoint d'ailleurs celle liée aux communes déléguées au sein des communes nouvelles. « Un réglage fin est possible », a-t-il souligné.

Alain Richard a, en outre, regretté la course à l'intégration des compétences intercommunales à laquelle pousse aujourd'hui la fiscalité locale. « S'il y a plus d'intégration alors vous gagnerez plus. C'est un jeu pervers », a-t-il pointé. Enfin, le parlementaire est aussi revenu sur la prochaine séquence électorale de 2017. À compter de ces échéances, les nouvelles règles de cumul des mandats entrent en jeu. Il ne sera ainsi plus possible de cumuler les fonctions de maire et de parlementaire. Il faudra alors inventer un nouveau contact avec les législateurs pour expliquer comment fonctionnent les collectivités, averti le sénateur. « Faisons attentions aux approches simplificatrices de ceux qui n'ont pas eu d'expérience locale », a-t-il indiqué.

Instabilité législative

Ensuite, ce fut au tour d'André Laignel de revenir sur la place de la commune dans la réforme territoriale. Pour le premier vice-président délégué de l'AMF, il existe deux conceptions de l'intercommunalité. L'une voudrait diluer la commune dans l'intercommunalité. L'autre, à l'inverse, en fait un outil au service des communes. Sur les communes nouvelles, il a souligné l'importance du projet local et de la liberté laissée aux initiatives. « Ces décisions ne se prennent pas du jour au lendemain », a-t-il affirmé. Et d'ajouter : « La carotte sera brève et la vie

longue. » Pour André Laignel, l'enjeu est de continuer à maintenir la proximité et la démocratie locale. « *Vouloir trop étendre les frontières peut poser question.* » Enfin, il a souhaité qu'une solution puisse être trouvée afin de répondre à la diminution du nombre d'élus en cas de fusion de commune.

Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'interventions de maires venus, en nombre, écouter le débat. À l'instar de Gilles Grimaud, président de la communauté de communes du canton de Segré, dans le Maine-et-Loire. L'EPCI, déjà très intégré, réfléchit à sa transformation en commune nouvelle. Toutefois, la disparition de nombreux sièges d'élus après les élections de 2020 inquiète. L' élu a donc proposé un système en plusieurs étapes afin de lisser dans le temps les effets de la fusion des conseils municipaux.

Au-delà, de nombreux élus se sont élevés contre l'instabilité législative et le manque de lisibilité des réformes. Certains ont même appelé à l'abrogation de la loi NOTRe, demandant aux parlementaires « *de mettre en cohérence le discours et les actes* ». Après la réforme de 2010, les territoires sont à nouveau soumis

« La commune nouvelle oblige à sortir de l'intercommunalité palliative et permet de repenser l'intercommunalité »

à des découpages engageant de nouvelles réflexions sur l'harmonisation des compétences, la fiscalité et la gouvernance.

Pour Jean-Louis Puissegur, maire de Pointis-Inard (31) et président de la commission communes et territoires ruraux de l'AMF, la question des moyens alloués aux communes reste aussi centrale pour défendre leur place et leurs compétences. Par ailleurs, la gouvernance de la métropole de Lyon s'est aussi invitée dans le débat. Cette collectivité à statut particulier doit en effet être élue au suffrage universel direct sur la base de circonscriptions électorales regroupant plusieurs communes. Alors que la question de la généralisation du suffrage universel direct se pose régulièrement pour les EPCI, Gérard Larcher, président du Sénat, a affirmé que ce point constituait une ligne rouge infranchissable pour le Palais du Luxembourg. Après un échange avec la salle, le débat s'est

Ce qu'en retient l'AMF

Alors que les défenseurs des communes sont parfois taxés de « conservateurs dispensieux », comme le regrettait Françoise Gatel, sénatrice-maire de Châteaugiron (35), l'AMF a décidé d'aller à l'encontre de ces idées reçues. L'enjeu : prouver que la commune est une idée d'avenir. L'association a donc réuni plusieurs universitaires au sein d'un groupe de réflexion, dont les travaux ont été présentés lors du 99^e Congrès des maires et présidents d'intercommunalités de France. Il s'agit d'un livre blanc, intitulé *Ensemble, inventons la commune du XXI^e siècle* (diffusé avec ce numéro de *Maires de France*). Les auteurs ont fait partager leurs tra-

voux lors du débat consacré à l'avenir de la commune le mercredi 1^{er} juin. Ils ont notamment plaidé pour une meilleure prise en compte des réalités territoriales et de l'expérimentation locale. S'agissant des cartes intercommunales, certains ont mis en garde contre la tendance au gigantisme qui accentue le malaise démocratique. Car au final, ce n'est pas la taille du territoire qui importe mais bien le degré d'adhésion des citoyens. Pour ce faire, l'identification des habitants reste une donnée essentielle. Ces constats pourraient nourrir de nouvelles réflexions concernant la représentation des élus et des communes historiques au sein des communes nouvelles.

ensuite consacré à une seconde table ronde sur l'avenir de la commune. Cette séquence a réuni des universitaires autour d'une réflexion sur la notion de commune. Une réflexion qu'ils ont développée dans le livre blanc de l'AMF *Ensemble, inventons les communes du XXI^e siècle* (diffusé avec ce numéro de *Maires de France*) (1). En amont des discussions, une interview d'Érik Orsenna, écrivain, membre de l'Académie française, a été projetée, dans laquelle il invite à trouver un équilibre entre « *tradition et ambition* ». Puis, le politologue Pascal Perrineau est revenu sur les menaces auxquelles fait face la commune. Il a notamment insisté sur l'importance des réformes venues « *de bas* » et non inventées « *en haut* », en déconnexion avec le terrain. De son côté, l'historien Fabrice d'Almeida a présenté une rétrospective historique. « *La commune porte encore en germe le fait que vivre ensemble suppose de construire un collectif* », a-t-il affirmé.

« Arrêter de brandir le principe d'égalité »

Intervenant sur la partie plus institutionnelle et juridique, Géraldine Chavier, professeure agrégée de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, a insisté sur les évolutions de la carte communale. Ces changements viendront de « *la main de l'État* » ou « *des communes elles-mêmes, comme l'illustre les communes nouvelles* ». De plus, pour la juriste, « *l'État doit*

arrêter de brandir le principe d'égalité pour refuser la diversité des situations. L'égalité ne veut pas dire uniformité ». Vincent Aubelle, professeur des universités associé, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, a, quant à lui, souligné que la loi sur la commune nouvelle est la seule à venir du terrain. « *La commune nouvelle oblige à sortir de l'intercommunalité palliative dans laquelle nous sommes installés depuis vingt ans* », a-t-il affirmé. Et d'ajouter : « *La commune nouvelle permet de repenser l'intercommunalité.* »

Enfin, pour Gérard-François Dumont, géographe, économiste, démographe, recteur et professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, la commune reste l'échelle où sont mis en œuvre les facteurs de la démocratie. Pour l'universitaire, la comparaison avec les réformes engagées à l'étranger n'a pas de sens. « *En Suède, on a fusionné puis on s'est rendu compte que cela ne marchait pas. En Finlande, cela n'a pas donné de résultat. Enfin, en Allemagne, c'est le Lander qui est responsable de l'organisation territoriale et non l'État central.* » Le chercheur a aussi souligné l'importance de l'identification du territoire pour le citoyen. D'où la nécessité de trouver un nom adéquat aux nouvelles entités. Au final, pour ces universitaires, la commune reste bien le lieu où la crise de la démocratie peut se dénouer, un facteur d'une importance centrale à l'heure où le système politique est en proie au doute, face à la montée d'une pensée extrémiste.

Elsa PRADIER

(1) Ce livre blanc est téléchargeable sur le site www.amf.asso.fr (réf. BW14631).