

L'INTERCOMMUNALITE CONTRE LA COMMUNE.

PREMIERE PARTIE

Chronique d'une mystification

« Comme la poupée russe, l'intercommunalité renferme plusieurs modèles : l'intercommunalité-coopération qui en est la forme naturelle ; l'intercommunalité-intégration qui en est le détournement ; la recomposition des territoires national et européen, qui en est l'aboutissement » Maurice Bourjol (« Intercommunalité et Union européenne » (LGDJ) 1994)

C'est à l'analyse de ce glissement puis à ce retournement et de ses conséquences, autrement dit à celle de cette mystification sciemment organisée et méthodiquement poursuivi par ce qu'il est convenu d'appeler nos « élites » nationales, qu'est consacré ce texte.

Ses promoteurs, avec la loi NOTRe sont en passe de réussir...A moins que, comme pour la construction européenne, elle aussi pervertie, la déconsidération qui les atteint aujourd'hui ne stoppe leur entreprise de destruction.

I- La réussite de la coopération intercommunale volontaire et de projet.

Le 6 février 1992, l'Assemblée nationale, après 18 mois de débats sans qu'un accord ait été trouvé avec le Sénat hostile à la création des communautés de communes et de villes (les futures communautés d'agglomération), adoptait la loi ATR (Administration territoriale de l'Etat), Joxe-Baylet. S'inscrivant dans la tradition de la coopération intercommunale volontaire inaugurée avec la loi municipale du 5 avril 1984 ouvrant la possibilité de *conventions* et *d'ententes* entre communes (1) de celle du 22 mars 1990 instituant les SIVU, elle donne le sens de la coopération à fiscalité propre : un projet de développement et la solidarité. «*Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* » (article 66).

Si la CDCI instituée dans chaque département a pour fonction d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale, celui-ci ne saurait qu'être le produit de la volonté majoritaire des communes. (2)

A la différence du Sénat, hostile aux nouvelles formes d'intercommunalités à fiscalité propre, de l'Assemblée nationale hésitante (3) et de beaucoup de maires dans l'expectative, l'AMRF (FNMR alors), depuis longtemps favorable au développement de l'intercommunalité applaudit un progrès qui correspond à son attente. (4). Comme aimait à le dire François Paour, son fondateur : « *Fini le temps du clocher tout seul ! C'est le sens du grand chantier de l'intercommunalité* » (5). Alors, que les amnésiques et les convertis de circonstance ne viennent pas donner des leçons de modernité aux maires ruraux, surtout pas les *adversaires* des communes qui depuis 2007 se succèdent au pouvoir avec les résultats que l'on voit.

Avec la loi ATR, la coopération intercommunale volontaire, à fiscalité propre était lancée. Boostée par la loi Chevènement « *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* » (12 juillet 1999), elle allait rencontrer un succès grandissant. Dès 2007, note l'AdCF la mise en place générale des schémas départementaux de la coopération

intercommunale est quasi achevée (6). La logique aurait donc voulu de laisser ce mouvement naturel volontairement assumé aller à son terme, en se contentant d'en corriger éventuellement les aberrations ou en favorisant les regroupements de projets complémentaires dans les zones de solidarité réelle.

2- Comment l'intercommunalité a été retournée contre la grande majorité des communes.

C'était oublier les « modernisateurs » dont la préoccupation à partir de 2007 n'est plus d'améliorer réellement le fonctionnement de nos institutions territoriales multiséculaires, mais à des fins toutes autres (7), de les remplacer par d'autres. Oublier la propension des élus des grandes collectivités à agrandir, avec leur pré-carré, leur champ d'influence.

Le projet intercommunal cesse alors d'être pensé comme l'outil au service des communes pour faire à plusieurs ce qu'aucune ne peut faire seule ou aussi bien. Il devient le moyen, faute de pouvoir clairement les supprimer, de vider les communes de leur substance au profit d'intercommunalités appelées à jouer leur rôle. Un même emballage intercommunautaire recouvrant deux marchandises totalement différentes permettra aux illusionnistes de la modernisation de prétendre qu'ils veulent toujours renforcer le pouvoir réel des petites collectivités tout en les en dépossédant au profit des plus grandes. Le tour de passe-passe est si parfaitement réussi que trop souvent les premiers concernés, convaincus par cette propagande insistante ou de guerre lasse, laisseront faire. (8)

Ce qui se passera quand les intéressés réaliseront qu'au lieu du renforcement de leurs capacités d'action collective, ils se retrouvent en situation de dépendance est une autre affaire.

Sous son camouflage technique, l'intercommunalité, c'est aussi un transfert du pouvoir. Justifié ou non selon les cas, seule une répartition équilibrée du dit pouvoir entre les communes permet d'éviter les dérives toujours possibles.

Dès la mise en place de l'intercommunalité volontaire on constat ce risque d'accaparement notabiliaire du pouvoir local (9). L'intercommunalité sous contrainte, version Sarkozy et plus encore Hollande, fait de sa migration vers les plus grandes communes la règle, sans que personne ne s'en émeuve. (10). Les bénéficiaires d'une gestion centralisée - forme modernisée du féodalisme - sont censés compenser cette captation du pouvoir territorial réel par les élus des plus grandes communes et leurs équipes de fonctionnaires à leur dévotion.

Comme on sait, les leviers de la réforme seront financiers et institutionnels.

La stagnation puis la diminution des dotations d'Etat transformeront intercommunalité et fusions de communes (communes nouvelles), en bouées de sauvetage en attendant des jours meilleurs. Quant aux contraintes institutionnelles, elles seront multiples et de plus en plus fortes au fil des réformes.

De volontaire l'intercommunalité devient obligatoire et normée (taille minimum 5 000 puis 15 000 habitants). De plus en plus de compétences essentielles devront être transférées (11) et le champ de « l'intérêt communautaire » réduit. Les statuts des EPCI cessent d'être des contrats entre partenaires d'égale dignité : strictement encadrés par la loi (nombre de représentants communaux par strates démographiques, nombre de vice-présidents...), ils favorisent les grandes communes. La pression gouvernementale aidée du Conseil constitutionnel qui invente le principe de la « représentation essentiellement démographique », transforme les intercommunalités

censées représenter des **communes**, comme leur nom l'indique, en collectivités territoriales de fait expression des populations, autant dire des intérêts des plus grosses communes.

Il ne restera plus qu'à faire élire les conseils de communautés, voire leur président, directement par les habitants et la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales sera achevée, sans révision de l'article 72 de la constitution. C'est en cours.

Du grand art !

3-De la gestion de proximité à l'administration de circonscriptions départementales.

L'effet de ces outils, en place dès la loi RCT (16 décembre 2010), seront décuplés par la loi NOTRe (7 août 2015), au point faire subir à l'intercommunalité outil de gestion de proximité, une seconde mutation : sa transformation en circonscription d'action départementale faute d'avoir pu être régionale. Le 2 juin 2014 dans la Tribune accompagnant la carte des nouvelles régions qu'il entend créer, François Hollande précise que les deux pôles de la nouvelle organisation territoriale seront les Régions qui « *se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire* » et les intercommunalités, « *structure de proximité et d'efficacité de l'action locale* » lesquelles hériteraient d'une partie des compétences des départements appelés à disparaître.

Fini « *les projets de développement communs au sein de périmètres de solidarité* », il s'agit de faire gros, « *pour, selon le nouveau ministre des collectivités, Jean-Michel Baylet, disposer des moyens budgétaires et techniques – [notamment l'ingénierie territoriale] – permettant [aux intercommunalités] d'exercer leurs compétences de manière optimale au profit des habitants, en synergie, pour ne pas dire en osmose, avec les communes membres de ces intercommunalités.* » (12)

D'une logique de développement par la mobilisation des acteurs et la dynamisation de la gouvernance locale, on passe à une logique d'administration. On crée d'abord le périmètre à administrer le plus gros possible et on attend de voir comment il va fonctionner. (13)

Comme on va le voir, c'est exactement l'impression que donnent les schémas départementaux de la coopération intercommunale arrêtés à l'en application de la loi NOTRe.

NOTES DE LA PREMIERE PARTIE

1- Aux termes de l'article 116 de la loi de 1884, deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent constituer entre eux « *une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.* »

« *Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune* »

Ces outils de coopération, pourtant toujours légaux, n'ont pas bonne presse auprès de l'appareil politico bureaucratique. Une preuve, son refus de considérer que la capacité d'accueil scolaire d'une commune appartenant à un Regroupement Pédagogique Intercommunal « adossé » à une entente et non à un syndicat, est celle du RPI avec ce que cela entraîne en termes d'obligations de participation aux frais de scolarisation dans les établissements privés. (Voir le débat au moment du vote de la loi Carles).

2- Aux termes de l'article 68 de la loi ATR, ce sont les communes qui « peuvent proposer à la commission départementale de la coopération intercommunale la forme de coopération et les partenaires qu'elles souhaitent.

Compte tenu de ces propositions, et en conformité avec elles lorsqu'elles sont concordantes (...), la commission départementale de la coopération intercommunale propose un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale »

Selon l'article 69 « Les propositions de création de communautés de communes formulées dans le cadre du schéma départemental sont transmises par le représentant de l'Etat aux communes concernées.

Les communes en définissent librement le périmètre en en délibérant dans les conditions de majorité qualifiée prévues à l'article L.167-1 du code des communes....

Toutefois, il ne peut être passé outre à la délibération d'une commune qui propose de participer à un autre établissement public de coopération intercommunale, exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et dont le territoire est contigu au sien, à la condition que les communes membres de cet établissement public ou concernées par sa création acceptent cette proposition à la majorité qualifiée... »

3- En première lecture le projet fut adopté à une voix seulement, deux en seconde lecture et le texte final à vingt voix de différence.

« Le texte de loi doit ainsi son salut à la longueur des débats et aux nombreux arrangements trouvés avec quelques députés plutôt qu'à un consensus établi sur le fond » notera, quinze ans plus tard, l'AdCF (Intercommunalité N°109). *« Origine du texte purement administrative, concertation d'affichage auprès des élus locaux, logique d'arrangements par amendements successifs, majorité très faible lors du vote définitif... rien, dans les conditions d'élaboration du texte, ne pouvait laisser penser que la loi ATR allait rencontrer le succès qu'on lui connaît aujourd'hui. »*

4- « Les Commissions départementales de la coopération intercommunale sont aujourd'hui en place.

Dans la plupart, les représentants des maires ruraux sont présents. Ils doivent y assumer pleinement leur rôle en tenant compte des réalités locales, mais dans l'esprit qui a toujours été celui de la FNMR : oui à la coopération volontaire pour régler à plusieurs les problèmes qu'on ne peut régler seuls, non à la coopération imposée, inefficace et finalement contre productive... Il ne saurait être question pour la Commission (sauf exception tout à fait particulière) de proposer, encore moins d'imposer, puisqu'elle n'en a pas le pouvoir, des périmètres de coopération n'ayant pas l'agrément des communes intéressées...

A l'inverse il serait stérile de favoriser ce que j'appellerais une « coopération moindre mal », c'est-à-dire des regroupements dictés par la seule crainte d'être englobé contre son gré dans des ensembles dont on ne veut pas.

C'est sur des « projets de développement communs » et encore une fois là où il y a sentiment de solidarité réel que doivent naître des organismes de coopération. Certes, les craintes partagées peuvent créer des solidarités, elles sont en général fragiles et en tous cas elles engendrent rarement du développement » Pierre-Yves Collombat Editorial « L'esprit de la coopération intercommunale » (36 000 communes septembre 1992)

5- François Paour : Editorial de « 36 000 communes » Décembre 1993.

6- Avant la loi ATR, la coopération intercommunale, sauf dans les zones très urbanisées et cas particuliers-18 communautés urbaines et syndicats d'agglomérations nouvelles, 214 districts- se limitait à la forme syndicale : 17 000 syndicats dont 85% à vocation unique, Quinze ans plus tard, *« au 1er janvier 2007, la France compte 2 588 groupements intercommunaux à fiscalité propre, rassemblant plus de 33 400 communes et 54,5 millions d'habitants. L'extension de la taxe professionnelle unique (TPU) se poursuit, et plus de 40 millions de Français habitent aujourd'hui au sein d'un groupement à TPU. Ce quasi achèvement de la carte de l'intercommunalité laisse aujourd'hui place à une phase d'amélioration qualitative des périmètres existants et de montée en puissance des responsabilités communautaires. »* (Intercommunalité N°109)

7- Obtenir de la bureaucratie bruxelloise le brevet de modernisateur qui lui fera accepter les libertés prises par la France avec les contraintes maestrichtiennes. A moins que ce ne soit tout simplement pour satisfaire à ce lieu commun dont personne n'a pris la peine de vérifier la pertinence : 36 000 communes coûtent cher à la France !

8- Ainsi dans son communiqué du 4 avril 2016 l'AdCf *« conformément à ses souhaits, se félicite qu'une concertation satisfaisante ait pu être conduite dans la grande majorité des départements et que les élus aient pleinement pris leurs responsabilités... Sur les projets de fusion les CDCI ont dans quelques cas revus à la baisse les ambitions initiales des préfets. Mais il existe des exemples contraires où elles sont allées au-delà...*

L'AdCF constate néanmoins une assez forte proximité entre l'avant projet de SDCI proposé par le préfet en octobre dernier (...) et le SDCI définitif. »

Copier- coller gouvernemental : *« Aujourd'hui, force est de le reconnaître, une concertation satisfaisante a été conduite dans la grande majorité des départements et les élus ont pleinement pris leurs responsabilités.*

D'ailleurs, dans de nombreux départements, les CDCI ont exercé leur pouvoir d'amendement, parfois même en proposant un schéma plus ambitieux encore que les propositions du préfet ; c'est le cas dans quatorze départements.

Au final, les amendements adoptés par les CDCI sont très nombreux et ont permis, dans la plupart des cas, d'aboutir à un consensus.

Je relève que rares ont été les propositions de retour au statu quo. De nombreuses communautés, qui respectaient déjà les nouveaux seuils imposés par la loi, ont souhaité s'inscrire dans un processus de fusion... Ce bilan est globalement positif, même si je n'ignore pas la persistance de certaines crispations. » (Jean- Michel Baylet lors du débat sur la proposition de loi Mézard le 7 avril 2016)

9- Ainsi, dans l'éditorial cité plus haut (note 5), dès décembre 1993, après avoir rappelé le *« grand chantier de l'intercommunalité »* François Paour ajoute : *« Mais, pour avoir animé les travaux dans mon propre département et pour entendre ce qui se passe dans chacun de nos territoires, on est en train de passer à côté de l'essentiel.*

Ici, au mépris précisément du principe de subsidiarité, ce sont nombre de conseillers généraux qui, dans la passivité de maires ruraux décidément indécrottables, se taillent Sivom, districts, ou communautés de communes, à l'exacte limite du pré-carré de leur canton. Quant au « projet de développement » qui devrait fonder cette solidarité intercommunale il se réduit au simple bon plaisir d'un « cantonnier » bétonnant son territoire de chasse. »

Que ne dirait-il des communautés XXL en cours de fabrication comme on le verra !

10- En mars 2014, avant donc l'élaboration des schémas départementaux en conformité avec la loi NOTRe, 50,70 % des EPCI de plus de 30 000 habitants sont présidés par le maire de la commune centre. Si l'on y ajoute ceux que préside un conseiller municipal ou un adjoint au maire de la commune centre, 62% des intercommunalités à fiscalité propre sont présidées par un élu de la commune centre.

Par ailleurs, 8,2 % de ces mêmes EPCI sont présidés par le maire de la deuxième commune, 3,7 % par un l'adjoint ou un conseiller municipal de la deuxième commune la plus peuplée, soit 11,9% au total.

Au total donc près des $\frac{3}{4}$ (73,9%) des intercommunalités de plus de 30 000 habitants étaient alors présidées par un élu de la ville centre ou de la deuxième commune de l'intercommunalité.

Un miracle de la démocratie locale...Que l'application de la loi NOTRe qui, comme on le verra, fait exploser la taille des intercommunalités rendra encore plus extraordinaire.

11- Avant transfert de la compétence générale ce que préconise la Commissaire générale à l'égalité des territoires dans un rapport publié début janvier 2015 : « *à terme, il serait optimal de transférer la clause de compétence générale des communes vers les intercommunalités.* »

12- Intervention au Sénat le 7 avril 2016, lors de l'examen de la PPL visant à « *rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités* » présentée par Jacques Mézard, les membres du groupe RDSE, Bernard Delcros et Jean-François Longeot.

13- Cette logique bureaucratique, telle qu'elle s'exprime dans le rapport de Mme la Commissaire générale à l'égalité des territoires évoqué plus haut, destiné à fournir de la matière aux petites fiches que liront les ministres, vaut le détour.

Partant de l'idée que l'intercommunalité doit s'organiser autour des « *bassins vécus* », point de départ acceptable à ceci près que la vie ne s'enferme pas dans un unique bassin mais s'inscrit dans une série de cercles concentriques selon les aspects et les moments de la vie – santé, enseignement, culture...-. Mme la Commissaire générale en quête du bassin de vie à tout faire constate d'abord que « *la notion de bassin de vie fait toujours l'objet de nombreux débats* » et que celle retenue par l'INSEE n'est pas satisfaisante : « *La superposition des EPCI et des bassins de vie montre une faible superposition des périmètres. Les cartes de fragmentation montrent que peu d'intercommunalités se superposent sur un seul bassin de vie et peu de bassins de vie correspondent à un EPCI.* ». En clair il n'y a pas de rapport entre bassins de vie et intercommunalités.

Quelqu'un du commun en conclurait qu'aller d'un découpage de la carte quel qu'il soit, aux EPCI n'est pas la bonne méthode et que l'ancienne qui partait des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité vécue correspondait plus aux besoins locaux. Que nenni.

Une Commissaire générale, ancienne Inspectrice générale des affaires sociales, diplômée d'HEC et ancienne élève de l'ENA, une ancienne Directrice générale des services de Lille Métropole, ne raisonne pas aussi platement, surtout s'il s'agit de justifier le choix du projet de loi NOTRe fixant la taille minimum des communautés à 20 000 habitants.

« *Une analyse du découpage actuel montre que les EPCI d'au moins 20 000 habitants disposeront tous des équipements suffisants et de quelques pôles de centralité à mettre en réseau, permettant de soutenir leur développement* ».

Commençons donc par découper des mailles de 20 000 habitants, créons moins de 1000 EPCI et ils finiront bien par s'organiser. « *L'objectif est de limiter le nombre des EPCI pour augmenter leurs atouts.* » Qu'on se le dise

DEUXIEME PARTIE.

NOTRe intercommunalité au 31 mars 2016.

1- Une application maximaliste de la loi.

Comme on sait, question intercommunalité, le principal désaccord entre le Gouvernement et le Sénat portait sur leur taille minimale (article 14). Fixée arbitrairement à 20 000 habitants après validation « scientifique » du Haut commissariat à l'égalité des territoires (voir plus haut) dans le projet de loi initial, ce seuil sera ramené, après d'âpres débats, à 15 000 habitants assorti de dérogations, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, même là où ce plancher n'avait aucune signification. D'une manière générale, le seuil de référence est pondéré en fonction de la densité de l'EPCI ce qui, une fois encore, montre bien que les critères bureaucratiques, vêtus de probité scientifique (1), passent avant projet de développement et sentiment de solidarité.

Pour se consoler d'avoir finalement majoritairement avalisé la loi NOTRe, beaucoup de sénateurs espéraient que les dérogations arrachées de haute lutte, bien utilisées, permettraient à l'intercommunalité de « coller » au terrain, conservant ainsi son rôle de levier de développement local par la mobilisation des solidarités. Ils durent déchanter.

D'abord parce que la volonté du Gouvernement était prioritairement de réduire le nombre d'EPCI, donc de faire gros quoi qu'il en coûte. Au fil des discussions, il apparaîtra que c'était aussi l'occasion de réduire le nombre de communes en créant des communes nouvelles.

La circulaire NOR RDFB1520588J du 27 août 2015 est claire : interdiction aux préfets de créer plusieurs EPCI à la place d'un seul alors que la loi le permet, invitation à dépasser le plancher des 15 000 habitants dès lors que ce n'est pas illégal, invitation à réduire significativement le nombre de syndicats. (2)

Invités à voir grand, beaucoup de préfets ne s'en privèrent pas, la plupart convaincus d'aller dans le sens du progrès et de l'Histoire fusse au prix de pressions amicales sur les réfractaires à ce grand dessein. (3)

2- Les enseignements des SDCI arrêtés au 31 mars 2016.

Premier constat : l'objectif quantitatif d'une réduction par moitié du nombre des EPCI a été (presque) atteint. « *A ce stade, le nombre d'EPCI passerait de 2 061, au 1er janvier 2016, à 1 249 - hors EPCI de la métropole parisienne (4)-, au 1er janvier 2017, soit une baisse de 39%* », peut annoncer le Ministre enthousiaste, au Sénat.

Seraient créées par ailleurs, 21 communautés d'agglomération et 2 communautés urbaines nouvelles.

Deuxième constat : Recommandée par le Gouvernement et l'AdCF, la méthode la plus couramment utilisée a été la « *fusion bloc à bloc* »: 449 cas selon l'AdCF. Méthode, certes

expéditive mais qui relègue au second plan ce qui aurait pu rester de préoccupation en matière de projets communs. On observe aussi que si les logiques géographiques et la volonté de peser dans les grandes régions en cours d'organisation jouent leur rôle, nombre de découpages s'apparentent fortement à des répartitions de zones d'influence notabiliaires.

L'intercommunalité, comme on l'a dit, c'est aussi une lutte pour le pouvoir. Faute d'entente et faute d'associations d'élus en capacité de conduire une réflexion globale au niveau départemental et de proposer des alternatives cohérentes, les SDCI ont, plus souvent que souhaité, dû se contenter d'avaliser le projet préfectoral. Le verrou de l'obligation de majorité qualifiée à la CDCI pour faire prévaloir la volonté des élus a parfaitement fonctionné.

Troisième constat : corollaire des deux constats précédents : les nouvelles intercommunalités sont de grande, voire de très grande taille, population mais surtout nombre de communes et superficie.

En moyenne les communautés regroupent 30 communes (5), ce qui n'est pas rien, certaines beaucoup plus. La moyenne s'établit à 12,5 intercommunalités par département.

Au final, 20% seulement des EPCI (253) demeurent, sous la barre des 15 000 habitants mais au dessus de 5 000 habitants, ce qui montre l'effet marginal du dispositif dérogatoire.

A noter cependant, comme le souligne la presse spécialisée (6) et comme l'a constaté la Mission sénatoriale chargée de suivre la mise en œuvre de la loi NOTRe (7), des différences d'approche pouvant être très importantes entre des départements même proches. Ainsi, si le préfet du Calvados a habillé le territoire en XXL, celui de Seine-Maritime lui a laissé plus de choix.

Quatrième constat : la multiplication inattendue d'intercommunalités XXL, notamment rurales, en entendant par là des regroupements de plus de 50 communes dont le nombre triple. L'AdCF en recense quelque 123 soit 10% du total des EPCI. Celle du Pays Basque réunit 158 communes (295 971 habitants) ; dans la Manche, celle du Grand Cotentin en rassemble 210 (205 428 habitant) et celle de l'Avranchin et Mortainais 163 (104 151 habitants)

Plusieurs SDCI organisent le département en 4 ou 5 communautés sur la base des pays ou des PETR existants (Manche, Ariège, Creuse par exemple).

A remarquer que ces communautés XXL, soit s'organisent autour d'une commune centre relativement importante par rapport à sa couronne, unissant communes urbaines et communes rurales, soit ce qui est absolument nouveau, sont exclusivement rurales.

Cinquième constat : parallèlement à la constitution de grandes intercommunalités, la floraison, particulièrement dans l'ouest de la France (8) mais aussi dans d'autres régions, des fusions de communes, autrement dit, des communes nouvelles.

Au 01/01/2016, 1090 communes auront fusionné pour former 317 communes nouvelles.

Celles-ci sont majoritairement de petite taille : plus de la moitié réunissent deux communes, 20% 3 communes et 14% 4. Mais il y en a de beaucoup plus grosses : 22 communes pour Livarot-Pays d'Auge et 20 pour Souleuvre-en-Bocage (Calvados), 16 pour Mesnil-en-Ouche (Eure), 14 pour Charny Orée de-Puisaye (Yonne), 12 pour Chevillé-en-Anjou (Maine et Loire) etc.

21% ont une population de moins de 1000 habitants, 28% entre 1000 et 2000 habitants mais il en est de bien plus peuplées comme Cherbourg en Cotentin qui réunit 83 785 habitants.

Dans les 5 départements les plus concernés par les fusions, les communes nouvelles finissent par réunir une fraction importante de la population : 36% de la population de la Manche, 28% de celle du Maine et Loire, 17% de celle de l'Orne, 10% du Calvados et de la Lozère.

Sixième constat : si les projets de communautés interdépartementales existent, ils sont relativement peu nombreux vu l'ampleur du grand chambardement - 85 selon la Gazette.fr-, souvent liés à l'existence de zones urbaines importantes à cheval sur deux départements. Les décisions contradictoires de préfets de départements limitrophes ne sont pas rares, ce qui montre, une fois encore, les limites de la réforme d'en haut.

Septième constat : Pour les élus majoritairement et leurs associations (avec des nuances) les délais permettant de mettre en œuvre le SDCI au 31 décembre 2016 sont insuffisants. Insuffisants vu la complexité de la procédure et dans certains cas l'impossibilité pour les communes et les EPCI modifiés de donner des avis en toute connaissance de cause.

La procédure : arrêté de projet de périmètre par le préfet avec saisine de la CDCI en cas de dérogation au SDCI, pour toutes les entités intercommunales concernées ; consultation des communes, EPCI et syndicats concernés – ce qui suppose qu'ils aient eu le temps et qu'ils disposent des informations, notamment financières et fiscales, leur permettant de donner une réponse fondée sur la viabilité des propositions préfectorales ; réunion de la CDCI si ces propositions ne remplissent pas les conditions de majorité favorable requises.

Les problèmes. Outre les questions financières et fiscales, celles relatives aux compétences et à la gouvernance :

- Harmonisation des compétences entre EPCI fusionnés dont on ignore l'impact financier, comment continuer à assumer et par qui, les compétences abandonnées par le nouvel EPCI. Certes, il existe des dispositifs transitoires de règlement de ces problèmes mais, une fois le schéma mis en œuvre, quel sens cela aura-t-il de créer une communauté qui ne sera pas en ordre de marche ?

- Gouvernance des intercommunalités XXL. Comment faire fonctionner un EPCI de 150 communes et même de 30 communes, sans mettre en œuvre consensuellement des règles ad hoc dont, par ailleurs le fondement légal est pour le moins fragile? On peut se demander, en effet quel est celui du transfert de fait du pouvoir de décision des conseils de communauté aux bureaux composés des maires seulement et d'où seront exclus les minoritaires, voire à des émanations de ces bureaux d'où certaines communes –comme par hasard les plus petites- seront exclues ?

Prolonger d'un an ce délai, tel est l'objet de la PPL adoptée en première lecture par le Sénat le 8 avril 2016, contre l'avis du Gouvernement.(9)

3- Une nouvelle occasion manquée par le Gouvernement.

Dans sa version revue par la commission des lois du Sénat, cette PPL se limite à permettre à la CDCI, à titre exceptionnel, sur demande de 20% de ses membres et à la majorité simple, de reculer d'un an (au 1^{er} janvier 2018) les arrêtés de mise en œuvre des fusions d'EPCI à fiscalité propre, prévus à l'article 35 de la loi NOTRe.

Une proposition de bon sens, *a minima*, à laquelle le Gouvernement n'avait aucune bonne raison de s'opposer. Limitée aux communautés issues de fusions d'EPCI, elle ne remettait pas en cause les périmètres arrêtés en mars 2016.

Une proposition de bon sens qui laissait le temps de régler consensuellement les problèmes d'harmonisation les plus difficiles : fiscalité et compensations (10), choix des compétences de

l'EPCI et moyens d'exercer celles demeurées orphelines (11), gouvernance des intercommunalités XL et XXL.

Une proposition de bon sens qui aurait pu permettre au Gouvernement et à son nouveau Ministre de l'Égalité des territoires, de présenter un autre visage aux collectivités que celui adopté jusque là. (12)

Que nenni, a répondu Jean-Michel Baylet pressé d'en finir : cela fait assez longtemps qu'on discute, « *il faut sortir du tunnel* »...Même s'il ignore où il conduit. Argument suprême : la loi est votée, il faut l'appliquer ! Venant d'un Gouvernement qui, après avoir rétabli la compétence générale des départements et régions le 27 janvier 2014, la supprime le 18 juin de la même année, qui après avoir fait voter la réforme de la DGF en décembre 2014, suspend son application quatre mois plus tard, cette vertueuse attitude peine à convaincre.

Non, la seule raison de cette rigidité contre productive – y compris pour le Gouvernement dont la spécialité est visiblement de passer son temps à se tirer des balles dans le pied - c'est la volonté de désencombrer la campagne présidentielle de 2017 du souvenir des mauvais traitements infligés aux collectivités durant le quinquennat. Pari osé. Les élus ruraux ne sont pas tous amnésiques.

Le texte sera adopté, en première lecture par le Sénat, les groupes socialiste et écologiste étant les seuls à voter contre. Transmis à l'AN, il attend son inscription à l'ordre du jour.

Suite et fin dans le prochain N° de 36 000 communes

NOTES DE LA DEUXIEME PARTIE

1- Ce qui n'empêche pas le bricolage, tel le cas spécial des projets incluant un EPCI de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 01/01/2012 et la date de publication de la loi NOTRe. Comme dans la fable, l'âne revêtu de la peau du lion laisse toujours passer un bout d'oreille.

2- La circulaire, signée B Cazeneuve, ML Lebranchu, A Vallini, précise aux préfets (**souligné en gras**) que « *ce seuil minimum reste, par définition, une limite basse que nous vous invitons à dépasser dans le cadre de votre projet de SDCI...* ». On ne saurait être plus clair.

3- Chantage à la DETR et parfois pressions plus directes. « *Le premier magistrat d'une commune de Bourgogne m'a confié avoir été convoqué en préfecture après avoir voté contre la réforme* » témoigne une journaliste de Bourgogne- Franche Comté (Céline Blampain Le Monde 11/01/2016). La mission sénatoriale (voir note 7) a aussi recueilli des témoignages de chantage à la DETR.

4- La création, peu avant les élections régionales de ces EPCI au sein même de la Métropole de Grand Paris est une autre bizarrerie de cette réforme (Voir 36000 communes septembre 2015 « Le Sénat labélise la loi NOTRe »)

5- AdCF Direct (08/04/2016).

6- La Gazette.fr : « *Les préfets n'ont pas su parler d'une même voix selon les territoires* » (19/04/2016). Heureusement, est-on tenté de dire !

7-Voir le rapport d'information N° 493 : « *Réforme territoriale : les premiers retours de l'expérience de terrain* » (Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat, Michel Mercier. 23/03/2016)

8- Cinq départements concentrent 36% des créations et seize entre 3 et 5. Cependant 34 départements restent sans commune nouvelle et 17 s'en tiennent à une.

9- PPL visant à « *rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités* » présentée par Jacques Mézard, les membres du groupe RDSE, Bernard Delcros et Jean-François Longeot.

10- L'harmonisation de la fiscalité – on l'oublie souvent - n'est pas qu'une question technique mais aussi de transferts de richesses, plus souvent qu'on ne le croit au détriment des communes rurales, dont les taux explosent faute de bases suffisantes. Le règlement équitable de ce type de problème demande parfois d'autres leviers que les seules variations de taux, pour corriger les effets pervers de ce type de réglage.

11- Ce n'est pas le moindre paradoxe de la création de grandes intercommunalités assortie de la suppression du maximum de syndicats que de renvoyer aux communes l'exercice de compétences jusque- là exercées en commun ! Comme on le verra, pour régler le problème certaines communes ont créé des communes nouvelles, sans avoir eu le temps de bien analyser à quoi cela les engageait. .

12- Conclusion de Jacques Mézard dans sa présentation de la proposition de loi :
« *Quelle singulière conception de la démocratie : réforme des cantons, sans lien avec les nouvelles intercommunalités, fusion des régions, fusion des EPCI.*
Lorsqu'il s'agit de gagner du temps sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, on fabrique un référendum. Lorsqu'il s'agit de la réforme territoriale, le Gouvernement passe en force, au motif que, s'il consultait les élus, les réponses de ces derniers seraient négatives.
Monsieur le Ministre... Avec cette proposition de loi, nous vous offrons le moyen de tendre la main aux collectivités sans renier votre engagement au sein du Gouvernement, le moyen de donner une nouvelle image de la relation entre le Gouvernement et les collectivités. Vous n'avez rien à y perdre et tout à y gagner ! »

TROISIEME PARTIE

L'étrange victoire.

En première analyse des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI), le Gouvernement a gagné son pari : baisse de près de 40% du nombre d'EPCI, passage au-dessous des symboliques 36000 communes, sans susciter de résistance sérieuse, l'AMF préférant regarder ailleurs et l'AdCF se félicitant avec le ministre des collectivités territoriales de la qualité de la concertation entre les élus et l'Administration préfectorale ainsi que de leur entrain à voir grand (1). Faute d'avoir fait baisser le nombre de chômeurs, François Hollande pourra inscrire à son bilan la baisse de celui des communes. Bruxelles pourra être indulgent : la France se réforme ! Sauf qu'aux questions les plus épineuses – comment, concrètement, vont fonctionner les métropoles marseillaise et francilienne- notamment comment s'articuleront actions de la Région francilienne, des Départements, de la Métropole du Grand Paris et des EPCI qui la composent, personne n'a de réponse. Quant à savoir quelles économies et quels avantages compétitifs résulteront de ces bouleversements, mystère. Sauf que le diable étant dans les détails, c'est sur ces détails que nous allons revenir avant de se risquer à une vue d'ensemble de cette accumulation de transformations pas toujours cohérentes.

1- La commune nouvelle : entre évolution naturelle et contre-feu.

Plus de 70% des communes nouvelles suscitées par la loi NOTRe regroupent 2 ou 3 communes seulement. L'essentiel touchant des communes très proches géographiquement, habituées à travailler ensemble et à mutualiser leurs moyens, quoi de plus naturel, d'autant que les gains financiers de l'opérations ne sont pas négligeables ?

Par contre on peut s'interroger sur les raisons de la fusion de communes par paquets de 10 ou 20, du regroupement de 36% de la population d'un département comme dans la Manche, de 28% de celle-ci comme dans le Maine et Loire.

S'agissant des fusions de plus de trois communes, deux catégories de motivations sont principalement intervenues : financière (2) et identitaire. Faute de pouvoir empêcher la dissolution d'une intercommunalité répondant à leurs besoins dans un EPCI plus grand et dans l'ignorance de ce que seront ses compétences au final, se regrouper dans une commune nouvelle est apparu comme le moyen de continuer à assurer collectivement le service public (3)

A cette motivation s'est parfois ajouté le désir de « peser plus » dans la nouvelle intercommunalité, voire au sein des nouvelles Grandes régions. (4)

Les fusions de communes deviennent alors un moyen de se protéger des effets pervers d'une réforme imposée.

Si l'initiative de ces créations revient généralement aux maires des communes centre elle est assez bien reçue des autres élus, une lecture rapide de la loi leur donnant parfois l'illusion de gagner sur les deux tableaux : les avantages de la fusion et la conservation de leurs communes. Comme si l'existence et le fonctionnement des communes déléguées, selon les modalités transitoires autorisées par la loi de 2015, devaient se perpétuer au-delà du renouvellement des conseils municipaux, comme si le maire délégué continuait à représenter une commune fusionnée.

Impression renforcée par les tentatives, certaines soutenues par le Gouvernement qui n'est pas à une contradiction près, lors de l'examen de la PPL (5) « *tendant à permettre la maintien des communes associées (issues de la loi Marcelin) en cas de création d'une commune nouvelle* » de créer d'autres règles dérogatoires durant la période de transition : possibilité de disposer de plus de délégués pour les élections sénatoriales que n'en disposerait une commune de la strate

démographique correspondant à celle de la commune nouvelle, conservation dans les communes nouvelles issues uniquement de communes de moins de 1000 habitants de la désignation des adjoints au scrutin uninominal, dispense du versement aux maires et adjoints délégués d'indemnités pleines... (6)

Cette confusion des sentiments et des intérêts montre l'ambiguïté pour ne pas dire les illusions d'un certain nombre d'élus engagés dans la création de communes nouvelles : séduits par la formule ils n'en continuent pas moins à croire que les anciennes communes continueront à exister au sein de la commune nouvelle, sous une forme un peu particulière certes, mais à exister. En 2020, les bénéfices financiers à court terme derrière eux, le réveil électoral risque d'être dur.

2- Vers une intercommunalité d'administration.

Au fil des derniers dix ans de réforme, nous sommes donc passés d'une logique de développement par la mobilisation des acteurs et la dynamisation de la gouvernance locale à une logique d'administration. Ce qui vaut aujourd'hui surtout pour les très grandes intercommunalités a toute chance d'être demain étendu à toutes. Telle est la logique du mouvement.

On crée d'abord le périmètre à administrer le plus gros possible pour lui en donner les moyens et on attend de voir comment il va fonctionner. Ces entités nouvelles portent toujours le nom d'intercommunalité mais ne sont plus des outils des communes au service d'un projet commun. Tout simplement parce que, de fait, le pouvoir appartient au centre, au mieux à un petit groupe d'élus et à l'administration sans laquelle ils seraient impuissants. (7)

« Quand nous constituons de grandes intercommunalités, ce ne sont plus des intercommunalités, explique Philippe Bas, président de la Commission des lois du Sénat. Ce sont des organismes territoriaux – je ne sais pas comment les qualifier – avec des assemblées composées de 100, 200 ou 300 élus, y compris si les regroupements comptent moins de 200 communes (...). Or, dans des assemblées si nombreuses, le pouvoir se concentre entre le président, les membres du bureau, le directeur général ou les directeurs généraux adjoints. L'on voit alors apparaître une sorte de centralisme intercommunal qui n'a strictement rien à envier au centralisme d'État que nous combattons depuis des générations !

Si, pour des raisons qui nous appartiennent, nous voulons créer des ensembles vastes, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'est tout simplement pas l'instrument approprié ! Sa mise en œuvre se heurtera à des difficultés pratiques très grandes, tant lors de l'installation de l'institution que pendant sa vie : ses organes dirigeants n'ont pas été conçus pour gérer ce type de structures. » (8)

Le principal problème est là en effet : comment assurer une gouvernance autre que bureaucratique des EPCI XXL quand on voit déjà les problèmes de gouvernance des communautés dès lors qu'elles dépassent une certaine taille, particulièrement de celles de composition hétérogène. Dans celles-ci le conseil n'est plus qu'une chambre d'enregistrement tempérée par des oppositions vouées à demeurer stériles. Le pouvoir est passé au Bureau où toutes les communes ne sont pas toujours représentées, voire à un conseil des maires ou - dans les très grandes structures- à une émanation de celui-ci au statut juridique douteux.

Toutes les chartes n'y feront rien. Il faut n'avoir jamais vu fonctionner ce genre d'institution pour croire que ce sont les commissions et ces organismes moitié consultatifs, moitié décisionnels qui font la politique de l'intercommunalité. La politique de l'intercommunalité c'est le président - généralement élu de la principale commune- son administration ou les deux à la fois qui la définissent. Au mieux les autres élus en discutent les modalités d'application. Plus l'EPCI est

gros, plus cette captation de pouvoir est inévitable. On comprend que ses principaux bénéficiaires ne voient pas où pourrait bien être le problème.

Mais, au-delà du problème de la gouvernance des grandes intercommunalités, c'est celui de la survivance du terreau républicain qui est posé.

Surprise plus inattendue : la constitution de très grandes intercommunalités aboutit à renvoyer aux communes l'exercice d'une partie des compétences qu'elles avaient autrefois mises en commun (EPCI ou Syndicats) ou à des bricolages alternatifs telle la création de communes nouvelles, voire au retour à la formule syndicale (9). Plus une intercommunalité regroupe de membres plus elle se trouve contrainte, en effet, à sélectionner les compétences qu'elle pourrait assumer. Si l'impératif gouvernemental de supprimer le maximum de syndicats est suivi, l'Orphelinat des compétences sans maîtres risque de s'agrandir.

Paradoxe des paradoxes, ce ne sont pas seulement les compétences jusque-là assumées par des communes ou de petites intercommunalités qui risquent de se retrouver orphelines mais celles qui justifiaient la création de grandes intercommunalités : transports, grands équipements sportifs ou culturels etc.

Il n'est pas rare en effet d'entendre les responsables de tels EPCI se poser la question de savoir s'ils pourront continuer à assumer de telles compétences sur leur périmètre agrandi. Au mieux, un souci « d'équité » les conduit à envisager un service public à plusieurs vitesses selon la densité des secteurs considérés.

Il est donc clair qu'à partir d'un certain seuil, variable selon les situations, l'augmentation de la taille des intercommunalités (population, nombre de communes et superficie) en change la nature. D'intercommunalités de plus en plus intégrées entre un nombre limité de communes sur un espace appréhendable de manière sensible on passe à des intercommunalités qui faute de moyens (10) limiteront leurs compétences, voire renonceront à l'exercice des plus onéreuses et des plus spécifiques, obligeant les communes pour continuer à faire ce qu'elles faisaient en commun à se constituer en Communes nouvelles, elles aussi de grande taille ! On aura ainsi perdu sur les deux tableaux : une intercommunalité n'assurant plus le service jusque-là assuré de manière satisfaisante et peu onéreuse par les anciens EPCI et limitant, voire supprimant ses interventions dans les domaines justifiant sa création, le tout assorti de la perte de la gestion de proximité dans des communes nouvelles totalement artificielles !

Tels sont les résultats de réformes imposées d'en haut, sans lien avec les problèmes réels des territoires.

Constatons donc que le produit final de la réforme n'est pas strictement celui de la loi mais celui de l'interaction entre des contraintes législatives imposées avec plus ou moins d'intelligence selon les départements et les réactions du terrain.

Rien que de naturel dira-t-on et signe que la réforme est une co-production de l'Etat, en tous cas de ceux qui le représentent temporairement, et des élus locaux.

Mais alors pourquoi autant de détails dans la loi, de contraintes qu'il faudra contourner ou rectifier au prix de beaucoup de temps perdu ? Pourquoi ne pas se limiter aux principes généraux et au cadre ? Tout simplement parce qu'aucun gouvernement et plus encore aucune Bureaucratie, n'entend renoncer à tout prévoir même si l'entreprise est vouée à l'échec.

Avec une loi aussi « ambitieuse » que la loi NOTRe est cependant apparu un phénomène inhabituel : à la classique résistance aux exigences d'en haut s'est ajouté un mécanisme de défense nouveau : pousser jusqu'à l'absurde la logique de la loi, comme pour en paralyser les effets en retournant le système contre lui-même. Une sorte de réaction d'allergie à une réforme

incompatible avec le modèle français d'organisation territoriale autour duquel le pays s'est construit depuis la Grande Révolution.

NOTES DE LA TROISIEME PARTIE

1- JM Baylet pourra déclarer lors de l'examen de la PPL allongeant les délais de mise en œuvre des arrêtés relatifs à certaines fusions d'EPCI : « ...Aujourd'hui, force est de le reconnaître, une concertation satisfaisante a été conduite dans la grande majorité des départements et les élus ont pleinement pris leurs responsabilités.

D'ailleurs, dans de nombreux départements, les CDCI ont exercé leur pouvoir d'amendement, parfois même en proposant un schéma plus ambitieux encore que les propositions du préfet ; c'est le cas dans quatorze départements. » (Voir 36000 communes juin 2016 Note 10)

Quand on gratte un peu, on s'aperçoit que cette acceptation des élus ressemble à une résignation cachant beaucoup de mécontentement. « Une revue de presse suffit à montrer qu'il reste encore beaucoup de mécontents », note La Gazette.fr (19/04/2016)

2- Voyant fondre leurs réserves budgétaires au rythme des baisses de DGF, un certain nombre de maires ruraux ont pensé qu'en se fondant dans un ensemble de communes ils régleraient leur problème, tant il est vrai que supprimer une commune c'est aussi faire disparaître ses problèmes ! Les communes nouvelles créées avant le 1er janvier 2016 bénéficient du gel de la baisse de leur dotation pendant trois ans, dotation majorée de 5% quand leur taille est comprise entre 1000 et 10 000 habitants. Pourquoi cette discrimination à l'encontre des communes de moins de 1000 habitants pour lesquelles les fusions ont autant de sens, sinon plus, que pour les autres ?

3- A cette occasion d'autres communes peuvent évidemment les rejoindre pour des motivations du même ordre.

4- Observation de la mission sénatoriale de suivi de la mise en œuvre de la loi NOTRe.

Rapporteurs : Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat, Michel Mercier
Arithmétique discutable dans la mesure où la somme des sièges accordés à un ensemble de petites communes est très généralement supérieur au nombre de sièges dont elles disposeraient rassemblées.

5- 8 mars 2016. PPL dont le premier signataire est le sénateur Bruno Sido.

6- Les dispositions législatives sont pourtant parfaitement claires :

A la différence des communes associées de la loi Marcellin qui, constituant une section électorale, élisait leurs représentants à la commune fusionnée, les communes déléguées de la loi du 16/03/2015 ne sont autorisées à le faire qu'à titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, véritable acte de naissance de la commune nouvelle.

Le conseil de commune déléguée est créé, maintenu et désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi les membres de celle-ci et non plus élu dans le cadre d'une section électorale spécifique. Le maire délégué, adjoint au maire de la commune nouvelle, comme tout adjoint au maire exerce sa délégation sous la responsabilité du maire de la commune nouvelle. Les communes déléguées et ceux qui les animent relèvent de l'aménagement administratif et ne sont plus l'expression de la population des anciennes communes.

7-Il faut donc s'attendre à des migrations de la Haute fonction publique de l'Etat vers la Haute fonction publique territoriale. On n'a pas de chiffres mais il semble que le processus soit engagé.

8- Philippe Bas, président de la Commission des lois du Sénat, lors du débat sur la PPL de J Mézard visant à « *rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités* »

9- Sauf obligation faites aux préfets de refuser ce type de solution, ce qui n'aurait rien d'étonnant.

10- Elles en manqueront forcément puisqu'un des buts du jeu est, pour l'Etat, de faire des économies sur le dos des collectivités.

QUATRIEME PARTIE

L'avenir du modèle républicain français.

Nous avons vu plus haut par quelles voies *l'intercommunalité-coopération*, pour reprendre la classification de Maurice Bourjot cité en commençant, avait été détournée en *intercommunalité-intégration*, d'outil de la commune en substitut de celle-ci.

Reste à mesurer où en est le projet de *recomposition du territoire national*, présent dès la loi de 1992 comme l'observait déjà Maurice Bourjot, de plus en plus évident au fil des réformes jusqu'à en devenir l'unique motivation (1).

Autrement dit, reste à mesurer l'avenir du modèle français d'organisation territoriale, colonne vertébrale républicaine du pays.

Mais qu'est-ce que le modèle français d'organisation territoriale ?

1- Le modèle républicain français.

Le modèle français d'organisation territoriale, c'est le modèle républicain issu de la Grande Révolution.

On le dit « Jacobin » mais il s'agit d'un « Jacobinisme bien tempéré », alliage d'un jacobinisme théorique, centralisateur et d'un « girondinisme » de fait. C'est ce mixte qui lui a permis de traverser les siècles, accentuant une potentialité ou l'autre selon les circonstances politiques.

Comme le fait remarquer René Merle, depuis la Révolution la citoyenneté française a un « *double visage* » : « *d'une part, la participation à la gestion locale dans la mise en œuvre de la loi, d'autre part la participation à la responsabilité politique nationale par l'élection des représentants qui feront la Loi. Double souveraineté, qui ne laissera pas de poser, parfois très violemment, le problème du rapport du local au national* (2) »

La République est au village en même temps qu'à Paris, la « petite Patrie » incluse dans la Grande, la démocratie locale - apport décisif de la Révolution- au fondement de la démocratie tout court.

Si la démocratie locale et la commune sont tout autant jacobines que girondines, l'Etat au fil des décentralisations se faisant de moins en moins jacobin. Même avant les lois Defferre de 1982-

1985 le rôle de ses représentants sur le terrain ne se limitait pas à celui de simples courroies de transmission.

Pierre Grémion l'a bien montré, il n'y avait pas d'un côté l'administration de l'Etat et de l'autre les représentants de la population mais une « *consonance entre l'administration et son environnement (qui) dépasse de beaucoup un simple accord de climat. De manière plus ou moins consciente l'administration intériorise progressivement les aspirations et les valeurs de la société qu'il est chargé d'administrer* » L'administration préfectorale est autant porte-parole de l'Etat auprès du terrain que l'inverse, du terrain auprès du pouvoir central. De plus et surtout, sur la plus grande partie du territoire, il est d'abord présent par ses ingénieurs des Ponts et chaussées ou des Eaux et forêts. Une présence bénéfique très appréciée qui fait oublier ce que peut avoir d'urticantes les tracasseries de la bureaucratie *régalienne*. A travers ses ingénieurs, l'Etat devient partenaire et parfois acteur, du développement local. Son désengagement progressif pour laisser la place au marché sera ressenti comme un abandon.

Pour Pierre Grémion cette symbiose entre fonctionnaires d'Etat et élus locaux constitue un véritable « pouvoir périphérique » (3)

La République est une et indivisible, la souveraineté toute entière dans la Nation et pourtant la France est le pays où toutes les communes et pas seulement les grandes villes, ont le plus de liberté par rapport au pouvoir central ou par rapport aux collectivités de rang supérieur (4) ce qui est rarement le cas dans les pays fédéraux. (5)

Les débats sur l'organisation *Provinciale* du Royaume fin 1789 montrent que cette ambiguïté ou plus exactement cette tension est présente dès les débuts de la Révolution :

« *La réforme est-elle centralisatrice ou décentralisatrice ? La réponse ne peut être tranchée...Le plan proposé allie des éléments de décentralisation à des visées largement centralisatrices...Selon que les auteurs prennent en compte et privilégient tel ou tel élément de ce dispositif, ils aboutissent à l'une ou l'autre des interprétations. Il nous paraît important au contraire, de laisser au projet toute son ambiguïté...*

Force est donc de constater que le centralisme des discours n'a pas été traduit par des dispositions législatives, comme si l'expérience de l'Ancien Régime en hypothéquait toute nouvelle application. » (6)

L'une des contradictions centrales du dispositif imaginé par les Constituants est entre la création de départements, relais locaux du Pouvoir central (7) et celle de communes dotées de compétences et d'une autonomie inconnues jusque-là et ailleurs (8). Selon le mot célèbre de Sieyès « *la France ne doit être ni une démocratie, ni un état fédératif* ». Pour jouer son rôle de verrou, le département ne devait être ni trop grand, en tous cas moins vaste que les anciennes provinces, pour écarter la tentation fédéraliste, ni trop petit pour éviter tout risque rousseauiste de démocratie directe. Oui mais voilà, l'insurrection paysanne et citadine prendra de vitesse une assemblée qui entend d'abord geler la situation (9). Et en juillet 1789 les insurgés qui ont mis à bas le féodalisme, entendaient bien se gérer eux-mêmes.

La particularité des municipalités révolutionnaires, écrit excellemment Maurice Bourjol était de réaliser « *l'adéquation de la « communauté » sociologique avec la « commune » politique, de (créer) une classe de citoyens petits propriétaires nouveaux, dont 110 000 issus du partage des communaux.* » (10)

Autrement dit, la commune devenait la cellule de base de la démocratie républicaine à la française.

2- Vers une dissolution du modèle républicain ?

Enraciné dans l'histoire longue du pays et dans ses territoires, ce lien entre le civisme, la citoyenneté et la commune est donc la première marque de la démocratie à la française. Tocqueville explique fort bien les ressorts psychologiques de ce lien entre bénévolat, civisme, citoyenneté et commune :

« On s'occupe d'abord de l'intérêt général par nécessité, et puis par choix ; ce qui était calcul devient instinct ; et à force de travailler au bien de ses concitoyens, on prend enfin l'habitude et le goût de les servir. »

« (On) voit donc dans la fortune publique la sienne propre, et (on) travaille au bien de l'Etat, non seulement par devoir ou par orgueil, mais j'oserais presque dire par cupidité. » (De la démocratie en Amérique)

La seconde marque de la démocratie à la française, c'est la présence sur le terrain d'un Etat acteur et pas seulement censeur, d'un Etat financier, ingénieur et expert et pas seulement légiste. C'est cela qui est remis en cause par les réformes financières et territoriales qui se succèdent depuis dix ans. La question est jusqu'où et avec quelles conséquences ?

En une époque d'incivisme généralisé, d'absentéisme (11) voire d'émeutes électorales, de désillusion quant à la capacité de ce qu'on nomme, par habitude, les « élites », à tracer une autre voie d'avenir que l'enrichissement d'une minorité et la consommation soldée aux plus nombreux, dans le dernier des pays où on aurait pu imaginer que des jeunes gens puissent trouver un idéal dans le meurtre et la destruction de soit, on ferait bien de méditer aussi bien Tocqueville cité plus haut que ces lignes d'Henry Mandras, rédigée en 2002, donc avant la crise et le lancement de la campagne surnoise de sabotage de la commune :

En France, « la distance entre « nous » et « ils » est réduite au minimum au sein de la commune. Preuve en est que le maire est le personnage public le mieux aimé des citoyens, tous les sondages le montrent. La démocratie directe du village demeure, pour les Français, la seule démocratie véritable, à la différence de la démocratie représentative qui fait passer l'élu du côté du pouvoir et le menace de corruption. Même dans les grandes métropoles millionnaires, le maire demeure proche des habitants. Cette singularité française explique l'attachement des parlementaires à leur mandat de maire, même lorsqu'ils accèdent à des fonctions ministérielles. Dans aucun autre pays ce cumul d'un mandat municipal et d'un mandat national n'existe. » (12)

Imposée d'en haut, pour des motifs strictement idéologiques, les réformes des deux derniers quinquennats **qui ne figuraient dans aucun programme électoral**, se moquent de tout cela. Pour quelles améliorations des services publics, pour quelles économies de gestion, pour quels résultats en matière d'emploi, d'équilibre de la balance extérieure ?

Les restrictions financières, la création des grandes régions (13) et l'offensive anti département qui l'accompagnant, la loi NOTRe, par ses effets inattendus dans certaines parties du territoire pourraient bien avoir pour effet une nouvelle dépression du sens civique, du sentiment d'appartenance dont il ne sera pas forcément simple de se relever. Comme l'a fait remarquer Alain Richard lors du dernier congrès de l'AMF : *« Parmi les 550 000 capteurs démocratiques*

que sont les conseillers municipaux, il y en a 500 000 qui seront débranchés » (14) Est-ce vraiment le meilleur moment pour le faire ?

Pareillement, de *révision générale des politiques publiques (RGPP) en modernisation de l'action publique (MAP), de réforme de l'administration territoriale (RÉATE) en réforme de la carte des sous-préfectures ou en plan préfecture nouvelle génération*, depuis 2008 les effectifs de la fonction publique d'Etat sur le terrain fondent. Fini l'Etat acteur et conseiller. Place aux intercommunalités chargées d'apporter, aux frais des collectivités, le service qu'il n'assure plus, place aux cabinets d'expertise privés et au marché.

On aura compris que cette disparition du territoire de l'Etat acteur n'est en rien une nouvelle étape de la décentralisation, comme la propagande gouvernementale essaie de le faire croire. C'est une tutelle du marché encore plus forte - voir le délabrement du service public sur la plus grande partie du territoire- assortie d'une autre manière pour l'Etat d'exercer le pouvoir, ce qu'on a pu appeler : *gouverner à distance*.

Sans renoncer, à la contrainte par la loi et la norme, de plus en plus nombreuses et détaillées cela signifie utiliser des leviers de pouvoir plus *libéraux*, apparemment non contraignants : *appels à projets* dont l'Etat sélectionnera les bénéficiaires mis en concurrence, fonds *plus ou moins exceptionnel* de ceci ou de cela aussi encadré que les promotions publicitaires (15), *bonifications* (16), contractualisation, conventionnement, affichage des bonnes pratiques, benchmarking... Condition nécessaire pour que cela fonctionne, réduire l'autonomie financière des collectivités et organiser leur dépendance vis-à-vis de l'Etat.

On aura compris qu'au final on a simplement remplacé le bâton par la carotte, l'Etat local acteur de terrain par l'Etat central bureaucratique, au nom de l'autonomie de collectivités ainsi mises en concurrence et d'une saine gestion des finances publiques.

On aura aussi compris aussi que la Haute bureaucratie n'aura plus à se colleter avec les manants d'en bas, libre de prendre ou de laisser.

Du moins tant qu'ils accepteront de se tenir tranquilles.

Pour l'heure le passage du modèle d'organisation territoriale français bi-séculaire au modèle libéral européen n'est pas achevée (17), loin de là. Même après la loi NOTRe, l'essentiel du territoire continue, à fonctionner selon les principes anciens. L'intérêt du dernier épisode dont on a fait la chronique réside dans la mise en place de structures qui ne pourront pas fonctionner ainsi. Affaire à suivre donc.

NOTES DE LA QUATRIEME PARTIE.

1- Parmi d'autres, le rapport d'octobre 2014 de l'OCDE, l'une des grandes cathédrales bureaucratiques libérales montre quelles sont les motivations réelles des réformes territoriales depuis dix ans. Parmi ses quatre priorités pour la France il préconise de : « *Simplifier l'organisation territoriale de la France, qui, en plus d'être coûteuse pour le budget public, segmente les politiques et entrave le bon fonctionnement des bassins d'emplois.* »

2- « Les communes méridionales, matrices de la démocratie ? » Rencontres de Larrazet 2005

3- Pierre Grémion « Le pouvoir périphérique » (Seuil)

4- L'article 72 de la Constitution et le CGCT sont clairs :

72-al 1 « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. »

72-al 2 « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

72-al 4 « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

72-2 al 1 « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. »

72-2 al 2 « Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. »

CGCT article L 2121.29 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »*

5- L'exemple de l'Allemagne qui sert souvent de modèle est significatif.

Les Länder exercent sur les autres collectivités allemandes une tutelle autant financière que juridique très forte.

Ils décident des compétences attribuées aux communes et aux districts.

S'agissant des communes, on distingue des compétences obligatoires (construction au sens large dont aménagements urbains, voirie urbaine, logement, écoles, eau et assainissement, centres de formation pour adultes), des compétences facultatives (infrastructures de transport public local, culture, tourisme, loisirs, sport et aides économiques...) et des compétences déléguées, surtout aux grandes communes (accueil des réfugiés, élections...).

Un code municipal propre à chaque Land fixe les structures et les règles de fonctionnement des collectivités. La tutelle des Länder s'exerce essentiellement par le contrôle de légalité a posteriori. Dans certains domaines (PLU, garanties d'emprunt, vente de patrimoine...) ce peut être un contrôle a priori, voire d'opportunité s'agissant des compétences déléguées.

Financièrement les communes n'ont pas de relations directes avec l'Etat fédéral (le Bund). Leurs ressources de transfert et la péréquation passent obligatoirement par les Länder, qui définissent leur dotation en tenant compte des compétences qu'elles ont reçues. Les Länder procèdent à la péréquation entre communes à partir des impôts et taxes dont ils bénéficient, de la dotation de péréquation et des dotations complémentaires reçues du fédéral. Ce transfert des Länder représente environ 35,5 % des recettes des communes, la fiscalité à peu près le même montant. Les dotations, en provenance du Land ou du Bund via le Land représentent quelque 50% des recettes. Le reliquat est constitué de diverses taxes et produits de services. L'autonomie financière et fiscale des communes est donc très réduite... Ce qui commence à susciter des protestations.

Le Land qui peut imposer certaines dépenses et investissements en contrepartie de ses dotations, exerce en outre sur les communes un contrôle budgétaire en théorie très strict. Le budget annuel est soumis à l'agrément du Land. Il doit être accompagné d'une planification financière sur cinq

ans avec le programme des investissements prévus. Légalement les communes doivent présenter des budgets en équilibre, sans recours à l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement, l'emprunt n'étant autorisé qu'en matière d'investissement et soumis à l'agrément du Land.

6- Marie-Vic Ozouf-Marignier *La formation des départements* Edition de l'EHESS.

7- Pendant les premières années révolutionnaires, la contradiction sera moins grande, l'assemblée départementale n'étant pas encore dans la main du pouvoir central.

Selon l'historien André Aulard, cité par Maurice Bourjol, c'est un « *groupement de communes insurgées* » (*Départements et régionalisme* La grande revue sept 1912).

Bonaparte, avec la création des préfets, y mettra bon ordre, faisant du département le bras armé du pouvoir central. Comme on sait, il faudra attendre 1982 pour voir une réduction de ses pouvoirs avec l'élection de l'exécutif départemental.

8- Sauf dans l'Amérique d'alors qui fera l'admiration de Tocqueville.

9- Voir les projets Sieyès- Condorcet de *grandes communes* ou *communes de niveau central* et cantonales ou *agrégatives* par opposition aux communes de base. Mis en pratique par la loi du 22 août 1795 il se soldera par un échec complet, les électeurs boudant un exercice qui avait suscité leur enthousiasme en mars 1790.

10- Op cit. On a oublié ce que pouvait avoir d'inouï et pour beaucoup d'esprits « éclairés » d'irresponsable le fait de confier la gestion des affaires communes à des paysans incultes : « *A l'époque où la paysannerie anglaise était chassée de son terroir et où le servage régnait en Allemagne, les paysans de France avaient montré en 1789 une force redoutable et Napoléon lui-même a tenu compte de la leçon... La France a connu une révolution paysanne... une tradition égalitaire et démocratique* » Le Febvre (« *La Révolution française et les paysans* ») En cette époque où les Lumières éclairent les sommets de l'Etat, Bureaucratie et média, rien d'étonnant à ce que ce sentiment prospère.

11- L'inscription sur les listes électorales est la première manifestation du sentiment d'appartenance à la collectivité politique.

Son taux va de 53 % dans les grandes villes à 80% dans les plus petites communes avec une moyenne stabilisée à 75 % pour la strate entre 1000 et 9000 habitants.

Constatons aussi, comme les études internationales l'ont montré, que la participation aux élections à enjeu local (élections municipales) est inversement proportionnelle à la taille de la circonscription (de la commune), cela quel que soit le pays, le mode de scrutin, le caractère rural ou urbain de la circonscription. (« *Les effets de la taille des populations dans les problèmes de prise de décision d'un groupe* » : Christian Borghesi, Laura Hernandez, Rémi Louf et Fabrice Caparros. Laboratoire de Physique Théorique et Modélisation, UMR-8089 CNRS-Université de Cergy Pontoise et Institut de Physique Théorique, CEA-Saclay, France.

12- « *La France que je vois* » (Editions de l'Aube)

13- La création des Grandes régions sur un modèle fédéral rêvé, dans le but de remplacer l'Etat unitaire par un Etat fédéral faible est l'un des fantasmes des modernisateurs libéraux européens. Que la réalité corresponde pas à leur modèle rêvé est une autre affaire.

La seule justification de la création de Grandes régions, comme le montre l'étude d'impact annexée à la loi, c'est que la population moyenne des régions françaises est inférieure à celle de nos partenaires européens, notamment à celle des Länder allemands : 2,9 millions d'habitants, contre 5,1 millions d'habitants en moyenne pour les Länder allemands.

Sauf que les Länder allemands ont des tailles très disparates ! La Bavière, le plus grand, a une population de 12,5 millions d'habitants et un PIB de 446 milliards d'euros. Le Land de Brême, le plus petit, compte 600 000 habitants pour un PIB de 28 milliards d'euros, soit seize fois moins.

Une telle disparité est inconnue en France ! La Thuringe compte 2,8 millions d'habitants pour un PIB de 48 milliards d'euros. Le Land de Hambourg a 1,7 million d'habitants, mais 94 milliards d'euros de PIB, etc. On trouve toutes les tailles et tous les potentiels économiques.

Visiblement, le succès économique allemand n'est pas lié à une quelconque « taille critique » des collectivités territoriales, ce dont on se doutait un peu. Mais il est plus facile de redécouper des régions par voie législative que de restructurer les circuits de financement de l'appareil économique.

14- La Gazette.fr 01/06/2016.

15- L'essentiel du dernier plan d'investissement doit être consacré aux opérations en rapport avec la transition énergétique, avec le plan de mise en accessibilité, la dynamisation des Bourgs centre. Reste à ce que cela corresponde aux investissements dont les communes ont réellement besoin.

16- Voir les effets en matière de fusions de communes

17- La récente mutation de la forme du centralisme français n'a pas encore supprimé totalement le visage bifront du préfet. On le voit dans la revendication permanente des élus ruraux d'une présence des Sous-préfets sur l'ensemble du territoire. On le lit dans les SDCI. Il est visible que si dans certains départements, ce sont les consignes parisiennes qui ont été appliquées jusqu'à la caricature, d'où les intercommunalités rurales XXL, dans d'autres a prévalu une attitude plus réaliste et plus respectueuse des attentes de la majorité des communes.