



Maires pour le Bien Commun

Réforme territoriale et loi NOTRe¹

La réforme territoriale réalisée par le gouvernement, notamment par la loi NOTRe, soulève des réserves d'une particulière gravité du point de vue du bien commun. Cette étude en donne les raisons principales, quoique non exhaustives, et propose les principes d'une véritable réforme au service du bien commun².

I- Une politique de destruction de la commune est engagée

A. Le premier échelon territorial qu'est la commune est vidé de sa substance

Le rapport du 23 janvier 2008 de la Commission pour la « libération de la croissance française », présidée par Jacques Attali, propose de clarifier la décentralisation en transformant les intercommunalités en agglomérations et en faisant « disparaître, en dix ans, l'échelon départemental ».

Le rapport remis par le comité Balladur le 5 mars 2009 prône « l'évaporation des départements » (dans les régions) et des communes (au sein des intercommunalités) : « *L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable³* ».

André Vallini, ancien membre de ce comité et actuel secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale, a repris à son compte une partie de ces principes, où le renforcement des intercommunalités est prévu. Il déclare dans un entretien au journal Le Monde le 3 février 2014, quelques jours avant sa nomination au gouvernement : « ***Il faut donc aller plus loin avec des intercommunalités qui absorberont les compétences communales majeures : il n'y aurait donc plus qu'un seul niveau de gestion budgétaire, de planification urbaine et de prélèvement de la fiscalité, ce qui inciterait à plus de cohérence et permettrait d'éviter les doublons. Chaque commune souhaitant subsister***

¹ La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) a été votée le 7 août 2015.

² Cette étude est résumée dans une fiche de synthèse disponible sur le site de Maires pour le Bien commun

³ Page 124 du rapport disponible au lien suivant :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097.pdf>

conserverait un conseil et un maire avec des compétences de proximité **déléguées par le conseil communautaire**, sur le modèle des mairies d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille. Quant à la création des métropoles, elle doit aller plus loin encore que la métropole lyonnaise. Il faut les doter d'un double statut de commune et de département sur le modèle de la collectivité unique de Paris, en transformant là aussi les communes en mairies d'arrondissement⁴. » Il confirme ces propos sur France 2 le 23 juillet 2014⁵.

Le rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le 21 janvier 2015, prône une très forte réduction des élus locaux et une véritable dévitalisation de la commune : « *il serait optimal de transférer la clause de compétence générale des communes vers les intercommunalités*⁶ ».

B. Le projet est de transférer l'essentiel du pouvoir communal vers l'échelon intercommunal

Au-dessus de la commune ont été institués de nombreux échelons, notamment les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), aux formes variées :

- Les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) : sans fiscalité propre, ils dépendent des contributions des communes membres dont la quote-part est fixée par les statuts de l'établissement ;
- Les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) à fiscalité propre ;
- Les communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) à fiscalité propre ;
- Les communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) à fiscalité propre ;
- Les syndicats d'agglomérations nouvelles (créés par la loi du 13 juillet 1983) à fiscalité propre ;
- Les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014) à fiscalité propre.

Depuis les élections municipales de mars 2014, les conseillers communautaires membres des EPCI sont élus en même temps que les conseillers municipaux, au lieu d'être désignés par les conseillers municipaux comme c'était le cas auparavant. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les candidats au poste de conseiller communautaire sont sur des listes dites « fléchées » car pré-désignés sur les bulletins de vote : les candidats présentés dans le premier quart de la liste intercommunale doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, au sein des trois premiers cinquièmes de la liste communale. Les élus communautaires sont donc également des élus communaux.

Il y a eu de longs débats au Parlement sur le principe d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dissociée des élections municipales. La loi NOTRe n'est finalement pas revenue sur le mode d'élection des assemblées communautaires.

Quels sont les arguments avancés pour promouvoir l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ? Eric Giuily, Directeur général des collectivités locales de 1982 à 1986 et Olivier Régis, économiste, vont droit au but : « *il faut s'attaquer à la racine du mal : le pouvoir exorbitant du maire au sein de l'intercommunalité à laquelle sa commune appartient*⁷ ». Ils citent l'étude de deux chercheurs en sciences

⁴ http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/02/03/vallini-en-finir-avec-le-jardin-a-la-francaise-des-collectivites_4358812_823448.html

⁵ <http://discours.vie-publique.fr/notices/143001729.html>

⁶ Page 11 du rapport : http://maire-info.com/upload/files/CGET_regroupementdesepcietegalitedesterritoires.pdf

⁷ *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Ed. L'Archipel, p.139, 2015.



politiques, David Guéranger et Fabien Desage⁸, qui décrivent les intercommunalités comme des cénacles fermés ou joue le « régime du consensus », opposé à une vraie démocratie. « Le « droit de veto » informel accordé aux maires dans les EPCI pour les projets qui concernent leurs communes aboutit, contre toute attente, à la réaffirmation de leur centralité dans le système politique intercommunal ».

Pour le CGET, dans son rapport du 21 janvier 2015, l'augmentation de la taille des intercommunalités « doit être l'occasion de revoir la gouvernance des EPCI », révisant les types de majorité nécessaires dans certains cas, « pour éviter une influence trop importante, voire bloquante, des petites communes ». Et de conclure « qu'à terme, la clause de compétence générale des communes devrait être transférée aux EPCI, qui seraient élus au suffrage universel direct⁹ ».

C. La réduction du nombre de communes est promue par une comparaison en trompe-l'œil avec les autres pays européens

On répète que la France possède à elle seule 40 % des communes européennes, en pointant ce chiffre comme une anomalie criante. Or on s'abstient de préciser que les autres grands pays ont réduit de façon draconienne et autoritaire le nombre de leurs communes dans les années 60-70.

Avec ses 36 658 communes au 1^{er} janvier 2015, la France représente effectivement 40% des communes des 28 pays de l'UE. La population moyenne des communes françaises est de 1 800 habitants, contre 5 500 habitants en moyenne pour les communes de l'Union européenne.

Plusieurs Etats européens disposant d'un riche maillage communal ont procédé à une réduction imposée par la loi dans les années 1960-1970 :

- **L'Allemagne** est passée de plus de 30 000 communes (RFA + RDA) en 1968 à 11 252 pour 82 millions d'habitants en 2013, l'ex-RFA ayant fait sa réforme territoriale dans les années 1960-1970 et l'ex-RDA réduisant de 35 % le nombre de ses communes à la suite de la réunification ;
- En 1974, **la Suède** a fait passer le nombre de ses communes de 2 532 à 290 pour 9,5 millions d'habitants ;
- En 1975, **la Belgique** a diminué le nombre de ses communes de 2 739 communes à 589 pour 11,1 millions d'habitants ;
- Après des réformes dans les années 1970 et entre 2000 et 2011, **le Royaume-Uni** est passé de 1 549 communes en 1974 à 450 communes aujourd'hui pour 63 millions d'habitants. Mais confrontés alors à de graves difficultés de gestion, les Britanniques ont dû faire marche arrière et mettre en place des organes intermédiaires dotés de petites compétences déléguées ;
- **Les Pays-Bas** qui opèrent régulièrement des fusions de communes ont 408 communes (au 1^{er} janvier 2013), pour 16,7 millions d'habitants ;
- **L'Italie** et **l'Espagne** comptent depuis longtemps un nombre de communes beaucoup plus faible que la France (autour de 8 100 pour respectivement 61 millions et 47 millions d'habitants)

On compare donc la France à des Etats européens qui ont subi, pour la plupart, une « cure d'amaigrissement » récente. De fait, quand on regarde le nombre de communes de ces pays par rapport au nombre d'habitants, on

⁸ L'intercommunalité, les maires et notre démocratie, metropolitiques.eu, 24 avril 2013.

⁹ http://maire-info.com/upload/files/CGET_regroupementdesepcietegalitedesterritoires.pdf



peut légitimement se demander s'il reste une gestion de proximité dans ces pays, ou si l'on n'est pas plutôt passé à une gestion bureaucratique, anonyme et lointaine.

Le rapport d'étape sur la réorganisation territoriale du 11 mars 2009 des sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault confirme ce doute : « comme le relevait, il y a dix ans, notre ancien collègue Daniel Hoeffel, dans le rapport rendu au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, « *si, par le nombre de ses communes, la France se trouve dans une situation originale en Europe, il serait néanmoins erroné de tirer des expériences des Etats voisins la conclusion qu'il existerait un « modèle européen » auquel il conviendrait de se conformer. Chaque Etat a en effet une organisation administrative tirée de son histoire et de sa culture. Si la France s'interroge sur l'efficacité de son organisation territoriale, d'autres Etats qui ont conduit des politiques très volontaristes se demandent si une approche trop systématique n'a pas nui à la démocratie et à l'autonomie locales* » »¹⁰.

La France n'est nullement obligée de suivre un exemple européen si récent, dont le retour d'expérience est discuté à l'étranger et dont les méfaits politiques sont prévisibles en France : faire disparaître l'échelon communal et faire des EPCI à fiscalité propre les communes de demain serait un grave recul politique, pour les raisons qui sont expliquées plus loin.

D. Cette réforme territoriale, imposée par l'Europe pour réduire les dépenses publiques, a l'effet exactement inverse

a. La réforme territoriale vise à satisfaire l'exigence européenne de réduction des déficits publics

Les critères de déficit et de dette publique définis par le traité de Maastricht prennent en compte l'ensemble des administrations publiques (APU) : Etat, Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC), Administrations Publiques Locales (APUL) et les Administrations de Sécurité Sociale (ASSO). Le résultat financier des administrations publiques locales (APUL) contribue ainsi au solde global des comptes publics de la nation : les collectivités territoriales ont été par conséquent associées à l'effort de redressement des finances publiques.

Sous la pression européenne, la France s'est engagée à réduire de façon significative les dépenses des administrations publiques (APU). L'ensemble consolidé des budgets des APU doit rester sous la limite d'un déficit de 3 % du PIB, et d'une dette de 60% du PIB.

Ces exigences européennes ont été matérialisées dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997, puis dans le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012, fixant une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre des comptes publics. Elles sont traduites dans les lois de programmation des finances publiques votées par le Parlement et dans les deux « programmes de stabilité » couvrant la période 2013-2017, transmis à la commission européenne.

¹⁰ <https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.html>

b. La Cour des comptes conclut pourtant que « le développement des EPCI à fiscalité propre se sera accompagné entre 2000 et 2012 d'une croissance de 61,8 % des dépenses de personnel du « bloc communal » »

Dans la comptabilité publique française, les administrations publiques locales (APUL) regroupent régions, départements, communes ainsi que l'écheveau des structures qui les relient. La Cour des comptes dans deux rapports publics de 2013 et 2014 intitulés « Les finances publiques locales » considère que « *les collectivités territoriales n'ont pas apporté, en 2013, la contribution attendue à la réduction des déficits publics*¹¹ ». Elles ont « *contribué pour un tiers au retard pris dans la réduction des déficits publics de la France* ». La Cour des comptes, appelant « *bloc communal* » l'ensemble constitué par les communes et leurs intercommunalités souligne que « *ces dernières constituent désormais un échelon supplémentaire d'administration locale, dont l'extension à l'ensemble du territoire a eu pour effet non de ralentir mais au contraire, d'accélérer les dépenses du « bloc communal* »¹² ».

« Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par une superposition et un enchevêtrement des structures, un accroissement excessif des effectifs de la fonction publique territoriale et une progression des dépenses du secteur communal devenue incompatible avec l'exigence de redressement des comptes publics.¹³ »

« Au total, loin d'avoir entraîné des économies d'échelle, le développement des EPCI à fiscalité propre se sera accompagné entre 2000 et 2012 d'une croissance de 61,8 % des dépenses de personnel du « bloc communal »¹⁴ » assumée... par une hausse des impôts.

La Cour des comptes a indiqué que « *pour une large part, les marges d'économies permettant d'accompagner la baisse des dotations de l'État devraient être trouvées dans la rationalisation administrative et financière du « bloc communal* »¹⁵ ».

Enfin, au-delà des surcoûts financiers, il reste à montrer les dommages politiques causés par cette réforme territoriale.

E. Le gigantisme des nouveaux EPCI impose une gestion bureaucratique éloignée des réalités du terrain

En raison de l'échec des différentes lois tendant à la fusion des communes¹⁶, la réforme territoriale du 16 décembre 2010 a rendu obligatoire l'appartenance à un EPCI à compter du 1^{er} juillet 2013. Au 1^{er} janvier 2014, 96,4 % des Français et 99,8 % des communes appartenaient à un groupement à fiscalité propre.

¹¹ Page 16 du rapport 2014 :

https://www.ccomptes.fr/content/download/74900/1929671/version/3/file/20141014_rapport_finances_publiques_locales.pdf

¹² Idem, page 21.

¹³ Idem, page 89.

¹⁴ Idem, page 130.

¹⁵ Idem, page 218.

¹⁶ Lois Marcellin en 1971, Joxe en 1990, Chevènement en 1999.

a. Des mesures nouvelles accélèrent les regroupements :

1. La loi NOTRe a fait passer le nombre minimum d'habitants des intercommunalités de 5 000 à 15 000.

Les regroupements ont été imposés. L'avis des communes a été sollicité, mais finalement, c'est le Préfet qui a décidé dans le cadre des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI).

Les SDCI ont institué 1 263 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, soit une baisse de 39 %, au regard des 2 062 intercommunalités qui existaient précédemment.

Ainsi le nombre moyen de communes par EPCI à fiscalité propre est-il passé de 17 à 28. Huit nouveaux groupements dépassent même la centaine de municipalités, la palme revenant à la communauté d'agglomération du Pays basque (158 communes, près de 300 000 habitants, 233 élus, Pyrénées-Atlantiques) devant la communauté d'agglomération du Cotentin (150 communes, 190 000 habitants, 209 élus, Manche) et la communauté urbaine du Grand Reims (144 communes, 298 000 habitants, 205 élus, Marne).

2. La loi du 16 mars 2015 a favorisé la fusion des communes.

Fin novembre 2016, le nombre de communes nouvelles après l'application de cette loi atteint 477. Ces fusions de municipalités rassemblent 1,7 million d'habitants et portent sur 1 639 anciennes communes. L'Association des maires de France accompagne ce processus : la loi du 16 mars 2015 a été proposée par Jacques Péliard, ancien président de l'AMF, afin que les communes soient plus libres de leurs regroupements¹⁷. De 36 658 communes au 1^{er} janvier 2015, la France est ainsi passée à 35 885 communes au 1^{er} janvier 2016, puis à 35 416 communes au 1^{er} janvier 2017.

Le traitement réservé aux communes qui ont fusionné augure de ce qui arrivera aux communes des EPCI. Elles sont transformées en mairies déléguées dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, sauf délibération contraire du conseil municipal. Celui-ci peut décider en outre la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Ces communes déléguées n'ont donc aucune assurance d'être maintenues. D'ailleurs à quoi bon les maintenir ? Au mieux, elles ressemblent à des mairies d'arrondissement privées de tout pouvoir politique.

3. Depuis la loi RCT¹⁸ du 16 décembre 2010, 22 métropoles ont vu le jour

La métropole de Lyon est la seule à posséder le statut de collectivité de plein exercice, par fusion-absorption des compétences du conseil général du Rhône avec la communauté urbaine de Lyon sur la totalité de sa zone d'activité. La loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain est venue instituer 7 autres métropoles, ce qui porte leur nombre à 22. Cette transformation d'un EPCI en collectivité de plein exercice est l'étape prochaine envisagée pour tous les EPCI à fiscalité propre.

¹⁷ Il s'agit de donner aux communes la possibilité de fusionner librement avec d'autres pour peser plus lourdement dans les futures intercommunalités. La loi permet également de bénéficier pendant les trois premières années d'avantages financiers par la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat.

¹⁸ Relative à la Réforme des Collectivités Territoriales.

b. Quels dommages politiques majeurs proviennent de ces regroupements forcés ?

Cette évolution inflige au bien commun plusieurs dommages majeurs, dont les élus locaux nous rapportent leur expérience quotidienne :

1. Dans ces ensembles gigantesques de 50, voire 100 communes, les élus locaux, bien souvent non affiliés, doivent rejoindre un parti politique pour exister. Leur commune ne représentant plus rien dans ces grands ensembles, les élus des petites communes doivent abandonner leur indépendance politique pour s'associer et peser sur les décisions.
2. Ces territoires sont désormais gérés par les méthodes politiciennes que nous connaissons au niveau national, malheureusement bien éloignées de la recherche du bien commun. Ils deviendront l'objet de tractations dont l'enjeu est la lutte d'influence entre les partis politiques et leurs ténors, les sièges à pourvoir au profit des alliés, plus que le bien des populations.
3. Enfin ces territoires sont immanquablement et principalement administrés de manière statistique et quantitative par des fonctionnaires méconnaissant les communes et leurs particularités. Ce mode d'administration, non content de coûter davantage (puisque des fonctionnaires rémunérés remplacent des élus largement bénévoles), méconnaît le bien propre des communes et de leur population.

En résumé, il ne s'agit pas de rejeter systématiquement toute fusion de certaines communes qui, en raison de l'exode rural, estimeraient ne plus avoir la taille critique ou la vitalité nécessaire à leur administration autonome. Mais la décision de fusion, nous le verrons plus loin, doit rester libre, prise par la commune elle-même. Par ailleurs, une véritable politique de revitalisation rurale est indispensable¹⁹ : au détriment des campagnes et des petites villes, les populations s'entassent dans les banlieues d'agglomérations géantes qui croissent sans cesse, où la concentration humaine nuit à la qualité de vie, à l'efficacité économique et à la sécurité.

Une fois analysées les nuisances de cette réforme, il reste à montrer ce qu'elle devrait être, et sur quels principes réalistes elle devrait s'appuyer.

II- Le bien communal exige au contraire le renforcement du pouvoir du maire

A. La vie politique communale est plébiscitée par les français

¹⁹ Par exemple le nombre d'exploitations agricoles est passé de 1 588 000 en 1970 à 590 000 en 2003 (source : SCEES statistiques agricoles annuelles). En 2012 on n'en compte plus que 512 000 (Source AGRESTE). En 20 ans le nombre de salariés agricoles a été divisé par 2 (Source INSEE 2012). L'exode rural appelle une urgente réponse économique, qui redonne aux agriculteurs et aux PME les moyens de se développer.

a. Le taux de participation des Français aux élections municipales est parmi les plus élevés

L'abstention moyenne sur les trois dernières élections municipales est de 34,9 %. Seule l'élection présidentielle présente une abstention plus faible (20,2 %). L'abstention des élections législatives (40,4 %), régionales (44,5 %), départementales (48,4 %) voire européennes (57,7 %) montre, s'il était nécessaire, les échelons politiques dont les Français se défient ou se désintéressent.

b. Les maires jouissent d'une forte légitimité politique

Les sondages montrent régulièrement que le maire est l' élu politique le plus apprécié des Français.

Selon un sondage Ipsos réalisé en 2007 :

- 88 % des sondés disent connaître le nom de leur maire contre 58 % pour le député et 46 % pour le conseiller général ;
- 64 % estiment que leur maire est à l'écoute de leurs problèmes quotidiens et leurs préoccupations. Ce pourcentage tombe à 11 % pour leur conseiller général et à 8 % pour leur député.

Selon un baromètre CEVIPOF de décembre 2013, 61 % des français ont confiance en leur maire contre 45 % en leur conseiller général et régional, 41 % en leur député et 21 % dans le premier ministre.

Ces différentes études montrent l'attachement des Français envers l'autorité politique municipale. La comparaison est saisissante lorsque le même baromètre CEVIPOF pointe la confiance des Français envers les partis politiques à 11 %...

B. Pourquoi ce plébiscite ? Parce que la commune est la collectivité la plus proche des administrés

Le premier échelon territorial qu'est la commune cumule des qualités qui lui sont propres et assurent son succès :

- **Un principe de réalité** : les électeurs qui désignent le conseil municipal connaissent :
 - ✓ Les enjeux politiques²⁰ concrets de l'élection. Les citoyens sont plus compétents pour apprécier les problèmes municipaux car ils les expérimentent tous les jours : urbanisme, action sociale, organisation des services municipaux, etc.
 - ✓ Les qualités de leurs élus, qu'ils côtoient dans la vie quotidienne. A cet échelon, le scrutin démocratique prend donc tout son sens.
- **Un principe de responsabilité** : l'autorité assume d'autant mieux les conséquences de ses décisions qu'elle est plus proche de l'électeur. La sanction par les résultats engage l'autorité à agir pour le véritable bien de la société qu'elle gouverne. Les fausses promesses et l'inefficacité sont rapidement repérées et sanctionnées par les administrés.

Cette proximité et le désintéressement de nombreux élus, peu ou pas rémunérés, expliquent pour une bonne part le plébiscite des Français en faveur de l'échelon communal.

²⁰ Dans cette étude, le terme « politique » est pris au sens étymologique de tout ce qui concerne le bien commun, l'administration de la cité humaine. Il ne s'agit pas des luttes d'influences des partis, luttes plus « politiciennes » que politiques. L'action politique est noble et nécessaire, même si elle est avilie par les dénaturations politiciennes qu'elle subit actuellement et dont les préoccupations sont totalement étrangères à cette étude.

C. Plus profondément, ce plébiscite corrobore un principe de bon sens de la vie politique : la subsidiarité

a. La société politique est une pyramide de sociétés ordonnées au bien commun

L'homme est un être social, comme l'expérience le prouve : l'enfant d'homme, naturellement né au sein d'une famille, est promis à une mort certaine sans cette famille qui le nourrit, le vêt, le protège et l'éduque pendant parfois plus de 20 ans. La famille est ainsi la première société naturelle, comme le montre Aristote dans son ouvrage magistral sur la politique²¹. Mais la société familiale, non autosuffisante, se réunit naturellement à d'autres pour constituer le village²². Celui-ci permet d'assurer à ses habitants une organisation locale garantissant ordre et harmonie entre tous ses membres. Toutes les fonctions exercées par l'autorité communale découlent de ce but. Néanmoins le village à son tour est insuffisant à atteindre le bien commun politique, qui est la prospérité et le bonheur des citoyens dans la paix et la justice : pour atteindre ce but ultime, le village se réunit donc à d'autres villages dans une société politique²³.

C'est ainsi qu'Aristote décrit la genèse de la société politique :

« La première union nécessaire est celle de deux êtres qui sont incapables d'exister l'un sans l'autre : c'est le cas pour le mâle et la femelle en vue de la procréation (et cette union n'a rien d'arbitraire, mais comme dans les autres espèces animales et chez les plantes, il s'agit d'une tendance naturelle à laisser après soi un autre être semblable à soi) (...). La communauté constituée par la nature pour la satisfaction des besoins de chaque jour est la famille (...). D'autre part la communauté formée de plusieurs familles en vue de la satisfaction de besoins qui ne sont plus purement quotidiens, c'est le village (...). Enfin la communauté formée de plusieurs villages est la cité, au plein sens du mot ; elle atteint dès lors, pour ainsi parler, la limite de l'indépendance économique : ainsi, formée au début pour satisfaire les seuls besoins vitaux, elle existe pour permettre le bien-vivre²⁴ ».

b. Le principe de subsidiarité légitime le pouvoir des sociétés inférieures dans leur périmètre propre

Dans cette pyramide de sociétés intermédiaires on voit dès lors que la société inférieure (par exemple la commune) n'a besoin des sociétés supérieures (par exemple la Région) que pour les buts qu'elle ne peut pas atteindre par elle-même. Pour les autres buts, la commune est première et son pouvoir légitime ne doit pas être confisqué par une société supérieure. C'est ce qu'on appelle le principe de subsidiarité. Qui ne voit que, plus proche du terrain, la commune est mieux apte à décider en connaissance de cause des questions de la vie quotidienne locale, variables d'une commune à l'autre ?

²¹ Politique, Aristote, introduit et traduit par J. Tricot, VRIN, 1962, réédition 2005.

²² La famille ne peut atteindre seule la suffisance pour se nourrir, se défendre, instruire et éduquer ses enfants.

²³ Le village lui-même est insuffisant pour atteindre la perfection d'une civilisation : défense, sécurité, éducation supérieure, développement économique, monnaie, etc. C'est pourquoi les villages se regroupent en cité politique, laquelle atteint la suffisance car elle a les moyens de procurer à ses membres le bien commun politique.

²⁴ Politique, Livre 1, chap. 2, p.24-27.

Les niveaux supérieurs, comme la Région ou l'Etat, ne gouvernent donc que les domaines qui dépassent la compétence des sociétés inférieures, par exemple les pouvoirs régaliens pour l'Etat (politique étrangère, défense, justice, sécurité, monnaie, etc). En conclusion le principe de subsidiarité légitime l'exercice par la société inférieure (comme la commune) de tous les pouvoirs :

- Qui appartiennent de droit à son périmètre (vie communale...)
 - Pour lesquels elle a les moyens d'atteindre le bien commun.
- Par exemple l'urbanisme, l'action sociale de proximité appartiennent au périmètre communal naturel.

c. Ce principe de subsidiarité étant bafoué par la réforme territoriale, les maires s'aperçoivent déjà que leur mission disparaît

En raison de ce principe, les sociétés supérieures à la commune (intercommunalité, département, région, Etat) ont un grave devoir en justice de ne pas lui confisquer l'autorité dans son périmètre de compétence. C'est pourtant ce que font les lois récentes de réforme territoriale : elles transfèrent à des intercommunalités des compétences municipales qui, pour un bon nombre, étaient bien gérées par les communes.

Par exemple, la commune a perdu l'essentiel des compétences relatives à l'urbanisme et aux équipements de proximité. Le Plan local d'urbanisme (PLU) est désormais élaboré par les communautés de communes et d'agglomérations, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres, représentant au moins 20 % de la population, exprimée dans les trois mois précédant la date du 27 mars 2017 (loi ALUR du 24 mars 2014).

Les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont les suivants :

- développement économique ;
- promotion du tourisme (articles L. 5214-16 et L. 5216-5 CGCT) et création d'offices du tourisme, à partir de 2017²⁵ ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, à partir de 2017 pour les communautés de communes (article L. 5214-16 CGCT) et pour les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 CGCT) ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) à compter du 1er janvier 2018 ;
- eau et assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers, en 2020.

En plus des compétences obligatoires détenues par les intercommunalités, des compétences optionnelles sont à choisir parmi plusieurs possibilités (3 sur 9 pour les communautés de communes et 3 sur 7 pour les communautés d'agglomération). Voici ces 9 compétences dans le cas de la communauté de communes²⁶ :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- Politique de la ville ;

²⁵ Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée », notion introduite par la loi NOTRe dans le code du tourisme et qui sera définie par décret.

²⁶ Pour la communauté d'agglomération les deux premières compétences sont regroupées et la politique de la ville fait partie des compétences obligatoires.

- Création, aménagement et entretien de la voirie ;
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- Action sociale d'intérêt communautaire ;
- Assainissement ;
- Eau ;
- Création et gestion de maisons de services au public.

De nombreux élus municipaux nous ont déjà signalé leur expérience vécue des conséquences de ces réformes :

- Éloignement du centre de décision des communes concernées ;
- Perte de l'autorité politique du maire. Il n'est plus que le représentant d'une commune parmi d'autres. Plus personne n'est véritablement responsable localement ;
- Le bien commun municipal est noyé dans celui d'une collectivité de plusieurs dizaines de communes. Les interlocuteurs se multiplient nécessairement. Les dossiers avancent plus par la capacité d'influence, le « lobbying » dans les instances intercommunales, que par la compétence ;
- Les EPCI démontrent toujours un coût de gestion supérieur et une efficacité moindre (comme la Cour des comptes l'a constaté). Ainsi le principal but invoqué, économique, n'est même pas atteint : au contraire les déficits sont aggravés.
- Désaffection croissante des citoyens à l'égard d'une autorité politique devenue invisible, difficile à approcher pour lui faire part des problèmes rencontrés. Les citoyens ne désigneront plus ceux qu'ils connaissent, dont ils peuvent éprouver de manière expérimentale, quotidienne, la probité, la compétence et la bonne gestion.

Depuis plusieurs années, les maires, les conseils municipaux et leurs administrés assistent à cette confiscation progressive de leur légitime autorité. Les maires de maintes petites communes remettent désormais en cause l'utilité de leur mission, n'ayant plus les moyens de l'exercer.

Ajoutons que ces réformes amplifient la désertification des campagnes : s'ajoutant à un dépeuplement rural, la disparition progressive des fonctions municipales va supprimer le dernier échelon politique local qui assure l'autorité, l'organisation et l'animation de nos bourgs ruraux. Imagine-t-on un instant que des EPCI regroupant une centaine de communes rempliraient ce rôle ? Loin d'encourager la ruralité, la loi NOTRe l'enterre plus sûrement, et ce, malgré les promesses réitérées du personnel politique devant les inquiétudes légitimes des habitants de la campagne.

Il reste à conclure : la réforme ne peut être viable sans rendre aux maires l'autorité politique qui leur revient naturellement.

III- En conclusion, la réforme territoriale doit être profondément remaniée

A. Les compétences naturelles du niveau communal doivent être laissées au pouvoir du maire

Le principe des EPCI était jusqu'ici de faire à plusieurs ce qu'une commune ne pouvait pas faire seule. C'était une intercommunalité **choisie** pour un **projet**, une « coopérative intercommunale » où rien n'était décidé sans

l'accord des représentants des communes. Concrètement, l'eau, la collecte et le traitement des déchets faisaient bien souvent partie des compétences volontairement déléguées à un syndicat de communes, EPCI sans fiscalité propre. Ce système n'était peut-être pas parfait et présentait ses inconvénients : mais on peut l'améliorer sans pour autant supprimer le pouvoir politique des communes.

Au contraire, depuis les dernières réformes territoriales, les communes ont été forcées de s'associer et d'abandonner des compétences majeures au profit des EPCI à fiscalité propre. Ceux-ci gouvernent désormais dans tous ces domaines à la place des communes.

Pour que la vie communale ne soit pas annihilée par la gestion lointaine et indifférenciée d'énormes EPCI, il faut redonner ces compétences au maire et au conseil municipal, qui les délèguent librement si la situation locale le justifie.

B. La liberté d'association des communes doit être rétablie

La liberté de s'associer - ou pas - à d'autres communes dans le cadre d'EPCI à taille humaine, afin de mutualiser les services qui peuvent l'être dans le respect de l'intérêt communal, appartient naturellement à la commune. Il n'est pas question ici de méconnaître l'intérêt des coopérations intercommunales. Les communes n'ont pas attendu les différentes réformes territoriales pour s'associer entre elles afin d'atteindre des synergies techniques ou financières au bénéfice de tous. Seulement elles le font en connaissance de cause, toujours dans le souci d'être au plus près de leurs besoins réels.

C. La politique doit diriger l'économie au service du bien commun, et non l'inverse

L'approche qualitative doit prendre le pas sur l'actuelle démarche purement quantitative et financière (aux résultats plus que discutables, comme on l'a vu). C'est une raison supplémentaire pour garder les décisions politiques au niveau local, où l'enjeu du bien commun politique est moins facilement noyé dans les agrégats financiers et économiques des vastes EPCI.

En conclusion, Il est contradictoire que le personnel politique se désole du désintérêt des Français pour la politique et que d'un autre côté il suscite méthodiquement ce désintérêt par des lois contraires au bien concret, local des citoyens, lois non concertées avec les citoyens et leurs représentants locaux.

Chez ce nouveau « Janus », quelle est la face authentique : décentralisation légitime ou reconcentration jacobine ?

Cette étude est résumée dans une fiche de synthèse disponible sur le site de Maires pour le Bien commun