



Quel avenir pour les communes?

Patrick Salez, 26 avril 2019

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales se sont passablement dégradées durant l'année 2018 avec une volonté affichée de recentralisation de l'action gouvernementale. Cela a conduit l'Association des maires de France (AMF) à constituer un front de résistance (appelé Territoires unis) aux côtés des maires ruraux, des départements et des régions. "Territoires Unis" attendait des conclusions du débat national un geste clair du Président Macron en faveur d'une alliance renouvelée entre Etat et territoires.

En parallèle, un blues des élus municipaux s'est installé dans notre France des 35.300 communes, en particulier dans les plus petites. Un peu plus de 1000 maires ont volontairement renoncé à leur mandat depuis les élections de 2014 et 50% des maires ne comptent pas se représenter en 2020. La tendance est identique, de façon moins visible, pour les autres élus municipaux. **Ce découragement a trois causes principales:**

- **La diminution, depuis 2012, du montant de la DGF** (Dotation Globale de Fonctionnement) transférée par l'Etat qui a décidé de faire contribuer les collectivités locales à la résorption de la dette publique. C'est un double non-sens financier car les communes ne contribuent à la dette publique que pour 4% et la plupart de leurs dépenses sont contraintes (niveau des salaires, frais de fonctionnement, etc..). Résultat, une augmentation de la fiscalité locale ou le renoncement à des investissements parfois essentiels. Et la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80% des foyers est venue récemment couronner cet assèchement financier. Les contribuables peuvent s'en féliciter, les recettes communales beaucoup moins, sachant que l'on ignore tout des modalités de compensation future par l'Etat.

- **La réorganisation territoriale de l'Etat** en faveur du renforcement des intercommunalités (loi NOTRe) et de la création de communes nouvelles. L'Etat ne parvenant pas, depuis l'échec de la loi Marcellin de 1971, à réduire autoritairement le nombre de communes à l'image de nombreux pays européens, tente de les affaiblir par la manière douce:

mutualisation et fusion. Cette réforme va "dans le sens de l'histoire" et certaines compétences s'accommodent mieux d'échelles plus larges que celles des communes. Il n'est pas mauvais en outre de favoriser la fusion des communes lorsque l'on sait que près de 10% d'entre elles ont moins de 100 habitants et que plus de 50% comptent moins de 500 habitants. L'Etat oublie cependant que la finalité des politiques publiques compte autant que l'efficacité des structures. Il oublie surtout que l'identité de la commune est enracinée dans l'imaginaire politique français. Et cette réforme est en contradiction avec les conclusions du débat national: un large plébiscite donné à l'action de proximité des maires et des équipes municipales qui répondent quotidiennement au besoin de lien social, de rupture de l'isolement d'une partie de la population.

- **Un sentiment de malaise lié au "métier"**. Un malaise qui va bien au delà des conditions matérielles et de la complexité du mandat, du risque pénal et de la difficulté à concilier vie professionnelle et vie privée. Les élus locaux se sentent plus que jamais confrontés à des citoyens-consommateurs de bienfaits administratifs, souvent insatisfaits et oublieux du sens collectif. On rétorquera peut-être que son sens des solidarités permet à notre île d'échapper en partie à ce constat. Mais il n'est pas certain que cela nous mette à l'abri de l'individualisme généralisé et de la crise de citoyenneté que vit notre société.

Ce constat établi, quelles sont les raisons d'espérer? Le Président Macron, tirant les leçons du débat national, a annoncé un nouvel Acte de Décentralisation pour le 1er trimestre 2020: "*Clarté démocratique, responsabilités transférées et clarifiées, financements cohérents*". Nous verrons ce qu'il en sera de ces promesses ainsi que de l'évolution des finances locales. **Des initiatives dans deux domaines** particuliers devraient, selon nous, être prises: 1) celles visant à rendre la fonction d'élu plus attractive; 2) celles visant à améliorer l'articulation entre communes et intercommunalités.

Sur le premier point: il est nécessaire de diversifier les profils socio-professionnels et l'âge des équipes municipales. Il faut attirer les jeunes pour assurer un bon équilibre entre expérience des retraités et représentation des actifs. La fonction d'élu local, malgré toutes ses servitudes, est exaltante pour qui croit en son territoire. Deux pistes pourraient conforter le rôle de l'élu **et contribuer à l'attractivité de l'engagement municipal**: créer un statut de l'élu et garantir son droit à des formations financées par l'Etat.

Sur le second point: il faudrait assurer **plus de souplesse et de différenciation aux intercommunalités** dans leur partage des compétences avec les communes. L'affirmation de l'intérêt communautaire et donc la compétence intercommunale sont nécessaires pour les grands projets d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol. Lorsqu'il s'agit en revanche d'une simple mutualisation des moyens (les infrastructures sportives par exemple), l'opportunité et le calendrier du transfert de compétences devraient faire l'objet d'une réflexion collective entre communes et intercommunalités.

Il faudrait également réfléchir au **partage des pouvoirs entre intercommunalités et communes**. En évitant les deux écueils extrêmes que sont la mise sous tutelle des communes et le passage en force des intérêts communaux au niveau communautaire. La réalisation du PLUi de l'île de Ré a mis en évidence les difficultés de la gouvernance intercommunale d'un grand projet de territoire insulaire: l'exercice s'est souvent résumé à un bras de fer entre chaque commune (cherchant à pérenniser son POS) et la Communauté de communes (CdC), la Préfecture assurant l'arbitrage lorsqu'aucune conciliation n'était possible. Ce n'est pas tout à fait le processus de co-construction officiellement attendu d'un PLUi.