

DÉCENTRALISATION

Faut-il en finir avec les 36 000 communes ?

La baisse des dotations de l'Etat et les nouveaux transferts de compétences aux intercommunalités mettent en lumière le caractère de plus en plus virtuel de certaines petites communes. Face à cette situation, nos intervenants prônent des solutions opposées. Un débat musclé.

1) La stratégie de l'étranglement financier

Comment expliquez-vous que, de Marylise Lebranchu à Claudy Lebreton, de plus en plus de responsables publics s'interrogent sur la pertinence de la commune ?

Agnès Verdier-Molinié: Cela tient à la crise de nos finances publiques. Les dépenses de personnel du bloc « communes-intercommunalités » entre 2002 et 2013 sont passées de 23 à 34 milliards d'euros. Au lieu d'utiliser l'intercommunalité pour résoudre le problème des 36000 communes, a été créé un coûteux système à deux étages. Alors que les intercommunalités embauchaient, les communes n'ont pas réduit leurs effectifs et les ont même augmentés. Ce phénomène a touché toutes les strates démographiques. Contrairement à une idée reçue, les petites communes et leur interco ne coûtent pas plus cher que les autres.

Vanik Berberian: Vous pouvez toujours asséner vos chiffres comme sur les plateaux télé mais vous ne nous mettez pas dans la seringue! Votre vision systémique ne correspond pas à la réalité des communes rurales.

Notre dotation globale de fonctionnement est déjà deux fois moins élevée qu'en milieu urbain. L'aménagement du territoire national est complètement oublié. Résultat, nos populations votent de plus en plus pour le FN.

La raréfaction de l'argent public n'est-elle pas lourde de menaces ?

Jacqueline Gourault: On peut mettre en œuvre une meilleure gestion avec des restrictions budgétaires. On ne pourra pas conserver toutes les strates actuelles. Mais, de grâce, ne partons pas d'une analyse catastrophiste. Arrêtons de considérer que notre système local est nul. Tous nos villages sont entretenus et beaucoup d'entre eux accueillent des manifestations culturelles de qualité.

Vincent Aubelle: Régler une question politique, les 36000 communes, par un étranglement financier n'est pas acceptable. Il faut d'abord revisiter le modèle communal en échoissant les compétences au bon niveau. C'est tout le contraire de ce qui est en cours: on est en

train de construire les étages, les régions, alors que l'on n'a pas encore posé les fondations.

Stéphane Pintre: On oublie un peu trop vite la hausse de la population, de l'ordre de 10 millions en vingt ans, et l'augmentation de la demande sociale qu'elle engendre. Je ne considère pas pour autant que l'on peut continuer à vivre sur l'idée de la commune de la Révolution française. Le poids politique des élus ruraux, notamment au Parlement, ne correspond plus à la réalité du pays.

V. B.: Excusez-nous d'exister encore! Mais ne vous inquiétez pas, cela sera bientôt corrigé.

S. P.: Il est nécessaire de faire ce que l'Eglise catholique a réalisé de manière bien plus intelligente que nous en regroupant ses paroisses.

V. B.: Ce n'était pas très dur: il n'y a plus de curés, ni de fidèles!

S. P.: Mais, bientôt, il n'y aura peut-être plus de maires!

V. B.: Et plus d'habitants dans les campagnes! Continuons à concentrer les populations dans les pôles urbains. Après le Grand Paris, inventons le Très Grand Paris, puis le Très Très Grand Paris. Si c'est le sens de l'histoire...

S. P.: Mais si vous maintenez toutes les communes, celles-ci seront justement prises dans un système darwinien et elles disparaîtront dans les grands pôles urbains.

A. V.-M.: L'objectif de ces regroupements, c'est à la fois de rétablir le lien démocratique rompu par les intercos et de réduire le nombre d'élus locaux. On en a plus de 600000. Il faudra se fixer un nombre maximal de 60 à 70000.

J. G.: Si l'on supprime les élus locaux, je ne sais plus comment on va s'en sortir! Je vous rappelle que Nicolas Sarkozy a perdu en 2012 parce qu'il n'a cessé de les critiquer.

Un rôle d'amortisseur social en péril

Le Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales goûte peu les critiques de la Cour des comptes sur la gestion des communes et des intercommunalités. Son président, Stéphane Pintre, dénonce une vue tronquée des choses. « Les communes ne fonctionnent pas comme des entreprises. En période de crise, elles jouent un rôle d'amortisseur social. Un certain nombre d'agents, qui assurent le balayage des rues ou l'entretien des voiries, sont inemployables ailleurs », fait-il valoir. Et Stéphane Pintre de mettre un peu plus en lumière cet angle mort du débat public: « Sans nous, ces personnes relèveraient d'un institut médico-spécialisé ou d'un centre d'aide par le travail. Beaucoup d'entre elles se retrouveraient au RSA. Elles pèseraient donc sur les comptes publics alors que, chez nous, elles trouvent une utilité sociale. » Un rôle de soupape que fragilise la baisse de 28 milliards d'euros des dotations de l'Etat entre début 2014 et fin 2017.



LES INTERVENANTS AU DÉBAT DE « LA GAZETTE »

2) L'interco ou la méthode des petits pas

Les maires des petites communes ne sont-ils pas parfois en retard par rapport à des populations davantage enclines à des rapprochements communaux ?

J. G.: En l'espace de vingt ans, les élus sont passés d'une extrême méfiance, pour employer un euphémisme, à une volonté très forte de coopérer. L'intercommunalité leur a ouvert de nouveaux horizons. Grâce à elle, des maires ont accédé à des échelles et à des gestions de dossiers qu'ils n'auraient pas pu atteindre s'ils étaient restés dans le strict périmètre de leur commune. L'intercommunalité a fait tomber des barrières politiques. Elle a permis une pacification du paysage local.

V. A.: Les élus ne sont pas propriétaires de leur structure. L'intercommunalité, les gens la vivent depuis belle lurette. Mais, sur le plan institutionnel, elle repose sur des montages extrêmement complexes de flux financiers, de répartition des transferts de charges et de problématiques liées au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

V. B.: Tous ces débats sont à la fois chronophages et budgétivores.

V. A.: Des schémas de mutualisation vont bien être mis en place. Mais leur application dépendra du bon vouloir des communes...

J. G.: Les élus savent qu'en période de restriction des dotations, il faut mutualiser les ressources pour faire mieux avec moins. La realpolitik et les bassins de vie s'imposent. Le temps où les conseillers généraux bâtissaient des communautés de communes à la dimension de leur canton est fini.

L'intercommunalité a-t-elle vocation à devenir la commune du XXI^e siècle ?

J. G.: La France est un vieux pays dans lequel les paroisses, puis les communes, ont toujours joué un rôle de proximité. On ne peut effacer leur rôle par un raisonnement macro-économique. Mieux vaut travailler sur le possible. Avec l'intercommunalité actuelle, les élus vivent avec leur temps. Ils montrent un chemin et gèrent correctement les deniers publics comme l'a récemment salué la Cour des comptes à propos de ma communauté d'agglomération de Blois.

V. B.: Je crois à la notion de coopérative de communes. L'interco est un outil. On ne tombe

pas amoureux d'une intercommunalité. Une commune, c'est tout à fait différent, c'est une histoire et une famille. Ce n'est pas au conseil municipal ou au maire de décider de la mort d'une commune. Encore moins au préfet et au ministère de l'Intérieur. Une telle décision ne peut dépendre que des citoyens eux-mêmes.

Faut-il augmenter le seuil pour constituer une intercommunalité de 5000 à 20000 habitants ?

S. P.: Ce pays est en train de crever de cette logique d'égalitarisme permanent et de rationalité économique! Laissons les élus décider en fonction des territoires.

J. G.: 20000, c'est soit trop peu, soit beaucoup trop. Dans la Marne, il faudrait 190 communes pour atteindre ce seuil! Ce critère n'était donc pas réaliste. Le Premier ministre lui-même annonce désormais des conditions de densité et de nombre de communes. La réflexion ne doit pas s'arrêter là. Il est stupéfiant de maintenir le département et de faire comme si l'intercommunalité n'existait pas. Elle exerce nombre de missions de proximité et de solidarité qu'assurait auparavant le conseil général.



Social: la tentation de la recentralisation

Inlassable pourfendeuse de « la gabegie », Agnès Verdier-Molinié ne compte, naturellement, pas que les communes et les intercommunalités dans sa ligne de mire. La directrice de l'Ifrap (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques) s'en prend également au volume de « 700 milliards de dépenses sociales » par an. Un montant qui concerne particulièrement les conseils généraux et, à un degré moindre, les centres communaux d'action sociale. Pour les premiers, elle prône une suppression pure et simple. Pour les seconds, une forme de dévitalisation. « En ce domaine, les intervenants sont beaucoup trop nombreux, se justifie-t-elle. Ce

n'est pas au département et à la commune de distribuer des aides sociales. Il faudra recentraliser et regrouper au niveau de l'Etat. Les CCAS doivent se transformer en antennes des caisses d'allocations familiales », juge Agnès Verdier-Molinié. « Réunir le RSA, les allocations logement, la prime pour l'emploi et l'allocation aux adultes handicapés en une seule allocation pluri-fonctionnée avec un seul guichet et un seul fichier permettrait au minimum d'économiser 800 millions d'euros par an. Soit le montant des fraudes aux prestations sociales évaluées par la Caisse nationale des allocations familiales », insiste l'Ifrap dans l'une de ses notes internes.

3) La commune nouvelle relookée

Que change, Vincent Aubelle, la commune nouvelle que vous appelez de vos vœux?

V. A. : Elle met fin au mythe de la compétence générale des petites communes. Celles-ci n'ont plus les moyens d'agir. La compétence générale doit donc être exercée dans des communes nouvelles de plus de 5000 habitants, une action publique et des élus de proximité étant maintenus dans des communes déléguées correspondant aux actuelles municipalités. Il s'agit, tout simplement, de transposer le système appliqué à Paris, Lyon et Marseille. Par voie de conséquence, cela nous oblige à repenser les intercommunalités, qui doivent atteindre au minimum 40 à 50000 habitants afin de se détacher des contingences du quotidien et de reprendre les compétences des départements en matière d'aménagement du territoire.

V. B. : Pourquoi faire sans cesse grossir la maille? Laissez nous vivre! La modernité n'est pas dans le schéma que vous voulez nous imposer. Nous ne sommes pas des Gaulois anachroniques. Nous pensons simplement que l'avenir n'est pas dans l'hyper-concentration.

L'ambition de la commune nouvelle dans la proposition de loi portée par le président de l'Association des maires de France, Jacques

Pélicard (UMP), et adoptée par l'Assemblée le 31 octobre, est plus modeste que le schéma défendu par Vincent Aubelle...

J. G. : Ce texte est présenté en marge de la réforme territoriale. Pour l'heure, la commune nouvelle repose sur le volontariat.

V. A. : Comme je suis taquin, je vous ferai remarquer que la position de l'Association des maires de France a évolué depuis 2010. A l'époque, l'AMF avait fait en sorte de supprimer la majoration de la DGF pour les territoires qui souhaitaient se constituer en commune nouvelle. Aujourd'hui, elle veut la rétablir.

S. P. : On ne peut plus continuer à confier d'importantes responsabilités aux intercos sans revoir leur mode d'élection. Le fléchage n'a rien réglé. La transformation en communes nouvelles représenterait donc une avancée démocratique. Plus généralement, ce dispositif est la dernière chance pour le volontarisme. Si les élus ruraux ne se saisissent pas de la commune nouvelle, des mesures beaucoup plus drastiques seront prises.

Les maires sont-ils prêts à franchir ce cap?

A. V.-M. : Après mon intervention, l'an dernier, devant le congrès des maires, beaucoup d'élus m'ont écrit pour me dire qu'ils étaient

en phase avec mon discours. L'AMF elle-même a évolué. Elle fait bien d'aller dans cette direction. Sinon, c'est vrai, les maires se verront imposer un schéma par le haut. J'ai cependant des réserves sur les communes nouvelles : les communes déléguées confortent l'idée que l'on conserverait 36000 communes. Ce n'est pas mon orientation.

Le Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales suggère, lui, de maintenir uniquement les 24000 communes disposant d'une école...

V. B. : Nous n'en avons plus car nous avons mutualisé avec nos voisines. Ma commune, qui fait partie des plus beaux villages de France, a donc vocation à être rayée de la carte...

S. P. : Cette proposition était, avant tout, une manière de susciter le débat et de dire que nous ne pouvions plus vivre avec le tissu communal actuel.

V. A. : Les suppressions pures et simples ne sont pas la bonne méthode. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Il convient, à mon sens, d'éviter l'antagonisme entre une vision uniquement macroéconomique et le volontariat qui risque de permettre aux élus de tourner encore longtemps autour du pot.

4) Vers 5000 « super-communes »?

Vous prônez, Agnès Verdier-Molinié, l'instauration de « super-communes ». Qu'entendez-vous par là?

A. V.-M. : Nous souhaitons, à l'Ifrap, 5000 super-communes de plus de 5000 habitants pour exercer les compétences aujourd'hui assumées par les communes et les intercos.

V. B. : Pourquoi 5000? Et pourquoi pas 6002 ou 10007?

A. V.-M. : Parce qu'il faut se fixer des objectifs ambitieux. Nous souhaitons que les super-communes aient notamment la possibilité de gérer les collèges et les lycées. C'est-à-dire qu'elles puissent embaucher et rémunérer les enseignants. Nous préconisons aussi des compétences fortes en matière culturelle, avec un Etat qui se désengage totalement de ce secteur. Il faut en finir avec les cofinancements, les doublons et la clause de compétence générale des communes. C'est au sein du bloc local que se situent les dépenses, donc les principaux gisements d'économie.

V. B. : Vos prétendues super-communes sont un leurre. Elles ne généreront pas d'économie tout simplement car nous, maires ruraux, avons l'habitude de faire beaucoup avec peu.

A. V.-M. : La Belgique, toute proche de nous, compte 589 communes, la Suède, 290.

J. G. : Votre manière à la fois outrancière et désincarnée de présenter les choses ne peut que favoriser les blocages. Moi-même, quand je vous écoute, je suis angoissée.

A. V.-M. : C'est le changement qui vous angoisse.

J. G. : Pas du tout. Je suis réformiste. Et j'ai beaucoup plus confiance que vous dans la conscience des citoyens.

A. V.-M. : Rassurez-vous, nous nous fixons des objectifs atteignables. L'idée, c'est d'aboutir à ces 5000 communes dans dix ou quinze ans. Il faudra faire évoluer les mentalités. Nous posons la question du renouvellement des élus locaux et de la nécessaire limitation du nombre de mandats dans le temps à deux ou trois. Il faut que ça tourne!

Pourquoi souhaitez-vous diviser par huit le nombre d'élus alors que la plupart d'entre eux exercent leur mandat à titre bénévole?

A. V.-M. : Selon notre évaluation, l'indemnisation des maires et des adjoints représente un coût annuel d'environ 1 milliard d'euros. Pour les intercommunalités, nous arrivons à environ 200 millions d'euros. La rémunération des parlementaires dépasse, elle, les 300 millions d'euros. Si l'on intègre tous les autres élus, le

coût total des indemnités approche les 2 milliards d'euros par an. C'est donc un sujet.

Ne risquez-vous pas d'éloigner l'action publique locale des citoyens?

A. V.-M. : Je ne le crois pas. Beaucoup de maires qui seront regroupées ne sont aujourd'hui distantes l'une de l'autre que d'un kilomètre.

V. B. : Dans quel pays?

A. V.-M. : Notamment dans le territoire rural de la Gironde où j'ai grandi. Je n'ai pas le culte du gigantisme : dans les grandes organisations, l'absentéisme est très élevé. Selon l'une de nos études récentes, il culmine à 34 jours par an et par agent au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais. Il est aussi très fort en Aquitaine.

V. B. : Plus les collectivités sont grandes, plus l'absentéisme est élevé. Parmi les trois employés municipaux de ma commune, un seul s'est arrêté durant le mandat 2008-2014, et cela n'a duré qu'une semaine.

A. V.-M. : Très bien!

V. B. : Vous considérez qu'il faut conserver les choses à échelle humaine. Je me réjouis donc que, à l'issue de notre échange, vous parveniez à une telle conclusion.

Propos recueillis par Jean-Baptiste Forray et Philippe Pottière-Sperry