

DÉBAT 36 769 MAIRES : CHANCE OU FAIBLESSE POUR LA RÉPUBLIQUE ?

Modernisée et mutualisée, la commune reste d'actualité

Éclairé par des avis d'experts de divers horizons, le débat a tracé les grandes lignes de ce que pourrait être la rationalisation des « 36 000 communes ».



Introduction : 1 Denis Muzet, sociologue, fondateur de l'Institut Médiascopie **Participants :** 2 Serge Papin, PDG du groupement coopératif Système U 3 Monique Sémavoine, maire de Mazères-Lezons (64), vice-présidente de la communauté d'agglomération de Pau 4 Daniel Senesael, bourgmestre d'Estaimpuis (maire de Néchin, Belgique) 5 Agnès Verdier-Molinié, directrice de la Fondation iFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques)

3 6 769 communes et autant de maires : depuis longtemps les critiques se multiplient face à cette exception française. Est-ce une chance ou une faiblesse pour la République ? La France représente 40 % des communes européennes, un record européen et sans doute mondial. En moyenne, une commune française compte 1 800 habitants, contre 5 500 pour l'Union européenne et 55 000 au Danemark (1). Ce débat du mardi 19 novembre, voulu par l'AMF mais auquel l'AMF volontairement ne participait pas, était donc très attendu.

À la tribune, un sociologue, une maire d'une petite commune, un bourgmestre belge, une historienne de l'économie, le PDG d'un groupement coopératif et Jacques Attali se sont efforcés de cerner les multiples aspects de la question. Les échanges nombreux, parfois houleux, avec la salle, ont permis de dépasser l'opposition irrésistible bénéfiques/coûts pour faire émerger des pistes à explorer.

En ouverture, le sociologue Denis Muzet a défini « le maire » tel que le voient les 2 000 Français représentatifs interrogés par l'institut Médiascopie à travers un corpus de 213 mots (voir encadré). Au-delà de leur image positive, Denis Muzet a

constaté que « les maires sont un peu dissous dans l'enchevêtrement des responsabilités », ce qui plaide d'ailleurs pour une clarification des compétences aux divers échelons. Mais face à l'éloignement des centres de décision, à la déshumanisation des rapports sociaux, au tout technologique, les Français tiennent de plus en plus à leur « village gaulois ». Un lieu de vie et d'activité à l'échelle humaine, sur lequel on a encore le sentiment d'avoir prise. La preuve : « Les agents communaux sont autant valorisés que le maire », et les habitants apprécient les services publics communaux, avec en tête l'état civil. Et la modernisation dans tout ça ? Apparemment, elle passe par la « mutualisation » des moyens et par « la maîtrise des dépenses ». Mais la première qualité du maire, c'est d'« être à l'écoute ». Une attitude indispensable pour « rassembler » et « construire ».

Situation d'urgence

Un portrait dans lequel s'est reconnu Daniel Senesael, bourgmestre d'Estaimpuis et maire de Néchin, en Belgique, pays où le nombre de communes est passé de 2 400 à 589 en 1976. « Une fusion qui a été très positive pour la population »,

a estimé l'édile. Les maires français s'inquiètent à tort, a-t-il insisté : les maires belges sont restés proches des gens, et même populaires. Bourgmestre depuis dix-neuf ans, Daniel Senesael a vu « 70 % des électeurs voter pour (sa) liste aux dernières élections locales », une « reconnaissance » qui ne trompe pas. Et quand il précise que, « chez nous, la communauté de communes est une étape vers une nouvelle fusion des communes », cela ne semble pas l'émouvoir outre mesure.

Cette proximité, Monique Sémavoine, maire de Mazères-Lezons (Pyrénées-Atlantiques, 2 010 habitants), vice-présidente de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées (14 communes, 152 000 habitants), l'a ressentie fortement le 18 juin dernier quand sa commune a subi une crue centennale du gave de Pau. Grâce à l'écoute des anciens, qui avaient discerné des signes avant-coureurs, des mesures préventives ont été prises et la catastrophe a été évitée. Affrontant une situation d'urgence, la jeune édile (élue pour la première fois en 2008) a reconnu : « Avec mon équipe municipale nous nous sommes sentis des acteurs importants. » Serge Papin, PDG du groupement coopératif

Denis Muzet, Médiascopie

« CE N'EST PAS LE MAIRE QUI EST EN CAUSE MAIS SES MOYENS »



Denis Muzet, sociologue, fondateur de Médiascopie, a exposé l'image que les Français dessinent du « maire » à travers les mots choisis pour le qualifier ainsi que son action. « *La grande majorité des mots sont positifs mais les attentes sont*

plus importantes que les satisfactions », a indiqué le sociologue. Ce n'est pas la personne qui est en cause mais ses moyens. Dans certains domaines (sécurité, action sociale, logement...), les moyens du maire paraissent insuffisants. Contre la désertification des territoires (médecine, services publics, petits commerces), grandit une fantasmagorie du « village » dont il faut préserver le patrimoine culturel communal, le cadre de vie, l'environnement. C'est pourquoi Denis Muzet a mis en garde contre une vision strictement comptable du fonctionnement des territoires qui conduirait à supprimer tel ou tel échelon, suggérant plutôt d'« *articuler les échelons, le lien social et la rationalité économique* ». Pour télécharger la synthèse de l'étude : www.amf.asso.fr (réf. BW12360).

Système U (2), qui se veut un modèle de proximité rurale, est venu apporter la vision d'un entrepreneur. Présent sur l'ensemble du territoire national, le groupement a développé une stratégie « *en double mouvement, en apparence paradoxal* » pour conforter sa présence locale. Cette belle histoire de commerçants indépendants a commencé il y a plus d'un siècle, en 1894, avec la société d'achat Le Pain quotidien. Un modèle « *qui a toujours privilégié le lien avec le client* », mais qui a bien failli disparaître sous les coups de boutoir des grandes enseignes de la distribution. « *Nous étions dispersés, il a fallu centraliser les outils pour avoir plus de force* », a expliqué Serge Papin. Par exemple, la mise en place, depuis 2009, d'un même système informatique pour les 1 200 associés (informations sur les achats des magasins, les ventes quotidiennes...) qui sera achevée en 2015, mais aussi la vente de produits locaux que recherchent de plus en plus les consommateurs. Du coup, le groupement coopératif a vu sa part de marché progresser de 40 % en une décennie, pour dépasser 10 % en France en 2012.

« Fusionner les services supports »

Avec Agnès Verdier-Molinié, directrice du cercle de réflexion iFRAP (3), la réalité apparaît sous un jour complètement différent. Contrairement aux attentes, a-t-elle souligné, la création des intercommunalités n'a pas permis de faire des économies. Au contraire : le nombre de postes a augmenté, avec des doublons et du gaspillage d'argent public selon elle. Fervente partisane de la réduction drastique des dépenses, elle y voit une hérésie et parle désormais de « *fusion* » des communes. Un choix que l'Allemagne ou la Belgique ont déjà fait, et que l'Union euro-

« La répartition des missions et des compétences par échelon territorial est un problème majeur »

péenne souhaite voir adopté dans l'Hexagone.

Lors de ce débat, Agnès Verdier-Molinié a mis l'accent sur « *le millefeuille administratif* » : « *La répartition des missions et des compétences par échelon territorial est un problème majeur* », a-t-elle posé comme cadre de réflexion. Outre l'illisibilité des responsabilités (« *les gens ne savent pas qui fait quoi* »), le fait que « *tout le monde fasse un peu tout* » est « *source de surcoût pour le système* ».

Première nécessité : la suppression de la clause générale de compétences. Mais elle estime qu'il faudrait encore aller plus loin. Soulignant qu'il s'agit d'un mouvement général au niveau européen, la directrice de l'iFRAP a une vision très claire de la situation et elle s'exprime sans détours : « *La France doit réduire le nombre de ses communes!* » Une déclaration qui a suscité des remous dans la salle. Il s'agit plus précisément de « *regrouper celles de moins de 5 000 habitants, sur la base du volontariat* », quitte à utiliser comme « *carottes* » la DGF ainsi que les fonds structurels européens, pour stimuler les enthousiasmes.

Une « *voie du progrès* » qui ne correspond pas toujours à ce que constatent les élus, comme a tenu à en témoigner Monique Sémavoine en citant l'exemple de son territoire : « *Nous avons chez nous trois communes fusionnées, mais cela ne fonctionnait pas très bien. Dix ans plus tard elles se sont séparées, elles sont maintenant dans l'intercommunalité.* » Pour avoir une rationalité efficace, Serge Papin a préconisé plutôt de « *fusionner les services supports, pas les communes* ». Car avoir une identité locale constitue une force, a-t-il poursuivi, en citant le cas des communes touristiques, qui passent de 1 000 ou 2 000 habitants l'hiver à plusieurs dizaines de milliers en été. « *Il est important d'avoir une souplesse*

dans les capacités d'accueil touristique. Ce qui n'est le cas dans aucun autre pays d'Europe. » Une faculté d'adaptation dont l'importance ne peut que croître, la France étant déjà la première destination touristique au monde.

« Nouvelles féodalités »

Dans le grand auditorium particulièrement rempli, beaucoup d'élus sont venus apporter leurs réflexions et leur témoignage. Premier à prendre la parole, un maire de Moselle, ceint de son écharpe tricolore, a annoncé solennellement que de nombreux maires mosellans s'insurgent « *contre la coopération forcée* » et réclament « *plus de compétences et de moyens* ». Pour cela, ils ont signé une pétition et demandent à être reçus par le président de la République. Dans la discussion générale, il est apparu nettement que l'idée de la mise en commun des moyens était acquise. « *La mutualisation est indispensable pour faire des économies dans les communes* », a insisté Monique Sémavoine, tout en précisant qu'entre l'intention et la réalisation, « *il reste une grande marge de progrès à accomplir* ». La nécessité d'une bonne gestion des deniers publics, relevée dans l'enquête de Médiascopie et par plusieurs maires, et sur laquelle la directrice de l'iFRAP a insisté, a été applaudie.

Jacques Attali, président de PlaNet Finance

« IMPOSSIBLE DE MAINTENIR LA COMPÉTENCE GÉNÉRALE »



Le président de PlaNet Finance, Jacques Attali, a commencé en douceur : « Les maires sont des acteurs essentiels de la démocratie » et « ils œuvrent pour la structuration à long terme du pays ». Puis est venu le vinaigre : « La crise est là, et elle va rebondir. À cause de l'augmentation de

la dette publique et d'une croissance qui ne revient pas. » Outre la nécessité de trouver « 15 milliards d'économies cette année, et 25 milliards en 2015 », Jacques Attali a souligné que « nous ne pouvons pas continuer à avoir 7, 8 ou 9 niveaux de collectivités territoriales », ni « maintenir cette folie qu'est la compétence générale de toutes les collectivités ». Il faut inventer une commune nouvelle sur la base d'une « mise en commun des moyens », la commune restant le socle de la démocratie locale. En s'opposant notamment au département, désigné comme « l'adversaire des communes ». Car le moindre village est aussi une « marque », une « image », qui peut se vendre à l'étranger : dans dix ans, le président de PlaNet Finance prévoit en France 180 millions de touristes. Lire l'interview de Jacques Attali, p. 20.

Toutefois, les élus territoriaux ont bien distingué la mise en commun des moyens d'une « fusion » des communes dont la plupart ne veulent pas. « La France aurait-elle raison contre tout le monde ? », s'est étonnée la directrice de l'iFRAP, attisant un débat animé, parfois musclé. Un maire de Charente s'est agacé qu'elle « ne dise rien du travail bénévole des élus ». Pour sa part, Monique Sémavoine a précisé qu'elle « coûte 950 euros d'indemnités par mois à (sa) commune », entraînant une réplique d'Agnès Verdier-Molinié : « Ce ne sont pas les élus mais les structures qui coûtent cher à la France. »

Face aux arguments comptables, Denis Muzet (Médiascopie) a mis en garde contre la tentation de voir la vie uniquement à travers « la comptabilité analytique ». « Mettez de l'humain dans votre économie ! », s'est écrié un maire depuis la salle. Pour calmer les esprits, le sociologue a développé une approche non pas antagonique mais systémique de l'organisation territoriale. Certes, l'Histoire a empilé les échelons territoriaux, mais cet héritage n'a rien de figé. Il peut devenir dynamique, à condition que l'on articule entre eux les différents niveaux, selon les situations locales. Depuis sa situation d'entrepreneur, Serge Papin (Système U) est revenu sur l'importance du « lien humain » qui distingue le commerce de la distribution. C'est en promouvant une consommation fondée sur des repères (aliments sains, produits à proximité...)

que le groupement coopératif talonne désormais son grand rival, Auchan.

Les témoignages se sont succédé depuis la salle, la plupart allant dans le sens d'une défense et illustration de la commune et du bien collectif, en opposition à la logique du marché. « Il faut créer des postes pour des services au public plutôt que de les céder au privé », a déclaré un maire de Gironde. La directrice de l'iFRAP s'est vue reprocher de ne pas avoir critiqué ce nouvel échelon territorial que sont les métropoles. « Un projet inquiétant, qui aboutira à la création de nouvelles féodalités », a déclaré un maire. Au contraire, la commune, c'est la base de la République. »

Dérégulation contre modernisation

Observateur des mouvements profonds de la société française, Denis Muzet a souligné que le « local » est maintenant préféré au « global ». Le discours ambiant a beau vanter les avantages des métropoles, de la production mondiale, d'une gouvernance européenne, les populations préfèrent les villages, l'agriculture de proximité... et le maire, figure par excellence de l'élu républicain. Le sociologue a même annoncé qu'un pas de plus a été franchi dans le secteur agro-alimentaire : en privilégiant la production locale, le « locavore » est en train de supplanter l'amateur de bio.

Pourtant, le débat sur les « 36 000 communes » est loin d'être clos. Une maire rurale a ainsi déclaré que sans l'intercommunalité sa minuscule commune n'existerait plus depuis longtemps. « Faut-il vraiment s'accrocher à des communes de moins de 100 habitants ? », s'est-elle interrogée. En réponse, un autre maire a souligné qu'« une commune, c'est d'abord une histoire ». Celle d'un territoire de vie où se tisse le lien social, un lien que les élus territoriaux redoutent de voir disparaître au profit d'une économie de services soumise aux lois du marché : « En cas de fusion des communes, nos écoles rurales disparaîtront », s'est alarmé un maire de l'Aveyron. Les élus territoriaux ont manifesté qu'à leurs yeux la logique à l'œuvre ressemblait davantage à une dérégulation qu'à un souci de modernisation, ou même de préoccupations strictement économiques. Car « c'est dans les communes, surtout quand elles sont petites, que l'on compte le moindre denier ! », s'est insurgé un maire du Nord.

En conclusion, Jacques Attali, président de PlaNet Finance, a procédé à un grand écart intellectuel (voir encadré). D'une part, « la dépense publique a vocation à rester élevée parce que, en particulier dans notre pays, elle est efficace », d'autre part, « il faudra augmenter les impôts et réduire les dépenses ». Car non seulement la croissance ne reviendra pas, mais encore la France va « devoir rendre des comptes » (sous-entendu : à l'Europe, qui surveille désormais les déficits publics). Des économies qu'il faudra bien trouver, faute de quoi l'opération sera brutale : « On coupera sur les dépenses du logement social, sur les dotations aux investissements des collectivités territoriales, et sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement des administrations. » Un tableau sombre qui ne laisse qu'une seule solution : élaguer déjà notre organisation territoriale, comme le préconisait d'ailleurs les « 20 décisions fondamentales » du rapport de Jacques Attali en 2008. Au Congrès des maires, le président de PlaNet Finance n'a pas évoqué son rapport, mais il y a pensé très fort. Notamment quand il a désigné les départements comme les « adversaires des communes » : la suppression en dix ans du département figurait en effet parmi ses « 20 décisions fondamentales ».

Hélène MICHELINI

(1) Études économiques de l'OCDE : France, 2013.

(2) Hyper U, Super U, U express et Utile, un réseau de supérettes en zones rurales.

(3) Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, un cercle de réflexion.