

en contact direct avec les usagers des services publics locaux et donc le travail d'informations privilégiées permettant d'adopter l'action publique.

Premier lien avec les usagers, et premier échelon de démocratie locale, les communes sont ainsi les plus à même de mener des politiques publiques locales.

B- Les communes, premiers acteurs de la vie publique locale

La clause générale de compétence, d'abord attribuée aux communes avant d'être attribuée également aux régions et aux départements puis de leur être retirées par la loi NOTRe du 7 août 2015, est un principe qui guide l'action publique communale. Cette clause s'interprète à l'aune du principe de subsidiarité : l'échelon le plus à même de régler une question est l'échelon compétent. La nouvelle répartition des compétences issues de la loi NOTRe induit l'application de ce principe, mais la logique de ce dernier reste pertinente. En effet, selon l'adage "on peut gouverner de loin mais on administre bien que de près", les communes se doivent d'être un échelon pertinent de pensée d'actions publiques. C'est à l'échelle communale notamment que sont assurés le maintien du bon ordre, de la salubrité et de la sécurité publique. Le maire, en charge des pouvoirs de police sur la commune, peut prendre en compte les spécificités de son territoire afin d'adopter une règle générale. Ces adaptations, proportionnelles au but recherché et dues à des circonstances locales, peuvent s'avérer à devoir une règle de police restreignant les libertés publiques (C. Société Film Futura, 1953; au plus près de nous CE.08.2016 concernant les arrêtés de police dits "anti-buchère"). Seule une bonne connaissance du terrain peut assurer l'adaptation des mesures prises à la réalité locale.

La commune peut intervenir dans de très nombreux domaines, dès lors qu'un intérêt local est promu par cette démarche. Ce principe a permis aux communes de préserver leur territoire et assurer son attractivité en cas de carence de l'initiative privée (notamment par le biais

**CONCOURS ou EXAMEN**

donnant accès à l'emploi de :

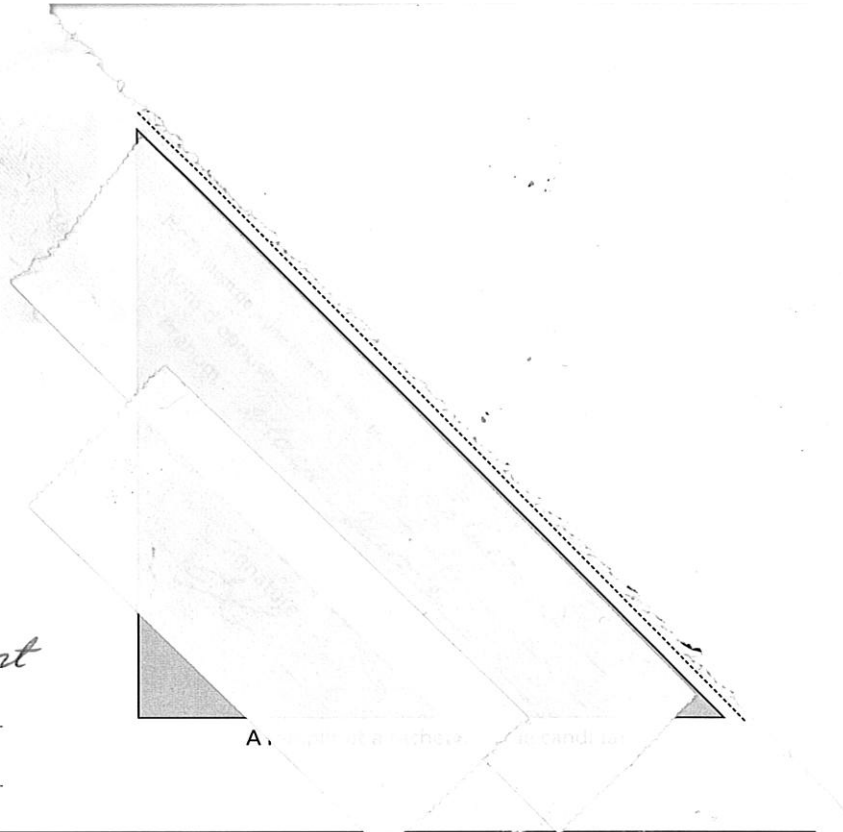
attaché

- à titre interne  (1)
- à titre externe  (1)
- au titre du troisième concours  (1)

Spécialité urbanisme et développement des territoires

Épreuve de composition

Date de l'épreuve 24.11.2016



Colonne réservée à l'Administration

Numéro de correction

895

Numéro d'anonymat

Note attribuée (réservé au jury)

16

Visa du jury ou de la Commission de Surveillance

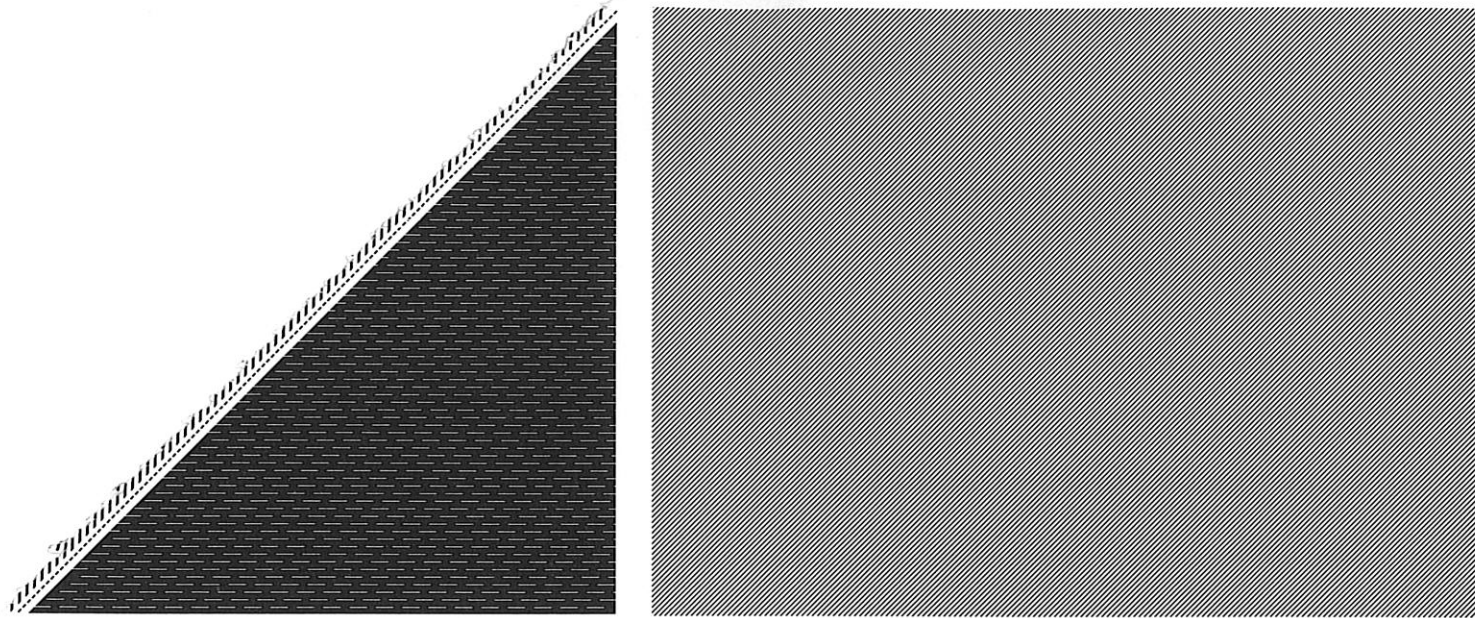
Sujet : les communes conservent-elles une utilité ?

La France compte plus de 36 000 communes, soit plus que l'ensemble des pays européens réunis. Cette spécificité française, forgée après la révolution de 1789, a un ancrage historique fort. Les communes constituent le premier échelon administratif en lien avec les citoyens, et ces derniers y sont particulièrement attachés.

Toutefois, cette multitude de communes, dont la majorité sont très peu peuplées, n'offre pas une vision d'ensemble du territoire permettant une application pertinente des politiques publiques. De plus, cette dispersion entraîne des coûts de fonctionnement importants pour les communes dont les ressources financières sont à la baisse. Progressivement, les possibilités de regroupement des communes au sein de établissements publics intercommunaux se sont développées afin de mutualiser les actions des communes.

La nécessité de faire revivre un territoire plus

(1) Cocher la case correspondante



ce régime s'est imposé au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle. Ce principe s'est concrétisé par une incitation au regroupement en structures intercommunales afin qu'aucune commune ne soit isolée. Les compétences des régions se sont accrues, plus encore d'assurer la coordination de certaines politiques publiques sur un vaste territoire.

Afin de pouvoir rivaliser au niveau européen avec un découpage du territoire comparable, la France se lance dans un mouvement de rationalisation, visant à réduire le nombre de communes et valoriser les établissements publics de coopération intercommunale les plus importants. Ce mouvement, initié dans le cadre de la révision générale des politiques publiques avec la réforme de l'administration territoriale (2007-2012), se poursuit avec la modernisation de l'action publique, notamment par le biais des lois pour la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles (MAPAD) et pour la nouvelle organisation du territoire de la République (NOTRe) de 2015.

Dans ce contexte, les communes peuvent apparaître comme des structures dépassées, qui peinent à s'insérer dans des politiques de performance.

Pour autant, les communes demeurent un échelon pertinent de nombre de politiques publiques (I); bien qu'elles tendent à se fonder dans des structures plus vastes (II).

## I. Les communes, échelon administratif essentiel au bon fonctionnement de la vie publique locale

Les communes assurent le premier relai entre les citoyens et l'administration (A) et les plus à même de mener à bien des politiques de proximité (B).

### A. Les communes, premier relai entre les citoyens et l'administration

Les communes sont historiquement la première structure à être reconnue comme entité juridique après la révolution de 1789. Depuis leur autonomie en a été de s'accroître, en faisant un échelon essentiel de l'administration pour les citoyens. Titulaires de la clause générale de compétences depuis la loi municipale de 1884, les communes disposent d'un champ d'activités large. Elles constituent ainsi pour les citoyens des repères forts. Le lien de proximité qui lie la structure communale à ses habitants ne se dément pas. Les communes sont en action phase de la démocratie locale. En effet, elles peuvent consulter leurs électeurs par le biais d'un référendum décisionnel, mais elles peuvent également être saisies d'une telle demande par les électeurs. Le droit de pétition assure la possibilité d'un référendum consultatif. Cette ouverture de la démocratie locale issue de la loi constitutionnelle de 2003, révèle une demande forte de démocratie de proximité que les communes sont les plus à même de mener.

La commune a vocation à être en lien direct avec les usagers, et à veiller à ce que ce lien soit maintenu. Ainsi, dans les communes rurales se développent les maisons de services au public, afin d'assurer la proximité des services publics indispensables au quotidien des usagers. Ces maisons de services au public regroupent plusieurs structures et sont notamment mis en œuvre par le biais de contrats de ruralité passés entre la région et les communes.

Les communes sont l'échelon administratif de proximité pour les usagers. Afin de renforcer ce rôle, ont été mis en place les conseils de quartiers (obligatoires dans les villes de plus de 20 000 habitants) ainsi que les commissions de services publics locaux. Ces structures permettent

Les communes conservent leur utilité évidente dans la mise en œuvre des politiques publiques de proximité et la gestion des services publics locaux, ainsi que dans la connaissance des territoires et de leurs habitants. Elles ont un rôle essentiel de la démocratie locale et un intermédiaire privilégié des citoyens. En cela, elles n'ont rien perdu de leur utilité. La rationalisation de leurs actions, la mutualisation de leurs moyens et la réduction de leur nombre sont à inscrire dans un mouvement généralisant les frontières communales. Plus encore, il n'a pas été procédé à une intégration totale de leurs compétences dans celles des EPCI, dont la pertinence doit être discutée.

du socialisme municipal : CE (Chambre de commerce de Clermont, 1930), et aujourd'hui l'intérêt public local suffit à justifier des interventions ciblées des communes (CE 07.2011 concernant le financement par la commune de l'entretien courant de la basilique de Fourvière, par exemple).

Cette capacité d'intervention, cette connaissance du terrain, permet aux communes de rester l'interlocuteur privilégié des usagers. Cet état est d'ailleurs valorisé par la circulaire du ministre de l'Intérieur de mai 2016 visant la lutte contre la radicalisation, et proposant aux élus municipaux des formations, leur permettant de détecter des signes de radicalisation dans leur population. Là encore, la proximité avec les usagers est synonyme d'efficacité.

Si les communes conservent une place essentielle dans la pyramide des structures administratives, leur rôle est renforcé par leur efficacité dans la mise en œuvre de politiques publiques concrètes.

## II. Les communes, englobées dans un mouvement de rationalisation prévoyant des structures qui les dépassent

Une assise territoriale vaste est de plus en plus nécessaire afin de mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces et moins coûteuses (A), ce qui valorise des structures intercommunales (B).

### A. La prise en compte de territoires d'action dépassant les limites territoriales communales

Le découpage du territoire des communes est le fruit de l'histoire et ne répond à la logique économique actuelle. L'évaluation des politiques publiques a révélé que le nombre excessif et la petite taille de la majorité des communes, est un frein à l'action publique. Le rapport de Bernard Balladur de 2008 intitulé "Il est temps de changer" annonçait la mise en place de politiques publiques novatrices bouleversant les structures traditionnelles. La réforme territoriale (loi de 2010) s'inscrit dans

ce devant et promettre la prise en compte de territoires plus vastes en favorisant le développement de l'intercommunalité, mais aussi le rôle de la région. Ces structures répondent mieux aux exigences de valorisation et de développement de l'attractivité des territoires. Les communes ne sont plus prises en compte isolément, il s'agit de prendre en compte leurs atouts et leurs faiblesses à l'échelle de bassins de vie, afin d'adapter les réponses à l'opportunité de projets plus pertinents. La modernisation de l'action publique s'inscrit dans ce processus. Ainsi, les schémas régionaux et aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires, adoptés en 2015, déclinent les documents d'urbanisme existants, ces derniers devant s'inscrire dans un rapport de compatibilité avec le SRADDET. Le développement économique des communes est lui aussi conditionné par l'action de la Région, chef de file en la matière depuis la loi NOTRe. Cette dernière assure le développement économique des régions rurales notamment, par la signature de contrats de ruralité engageant des communes. Au niveau environnemental, là encore, la cohérence de l'action nécessite de prendre en compte un territoire pertinent. C'est la région qui aura la charge d'inscrire au SDRADDET les plans climat et énergie ainsi que les schémas écologiques de maillage du territoire par les trames vertes et bleues.

D'un point de vue économique, stratégique ou encore environnemental, les politiques publiques sont supportées à l'échelle de "territoires" et non plus seulement des communes.

Ce mouvement de rationalisation tend notamment à mutualiser les efforts des communes et à développer des services publics numériques, effaçant la pertinence des limites territoriales communales.

### B - L'émergence de structures supra-communales nouvelles adaptées aux défis du XXI<sup>ème</sup> siècle

L'intercommunalité occupe une place croissante dans la vie des communes. L'objectif affiché de la RUPP (réforme générale de politiques publiques) était de faire en sorte que chaque commune

adhère à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le seuil de création d'un EPCI était donc d'au moins 5000 habitants. Le département a la charge de la rédaction d'un schéma départemental de l'intercommunalité, dont l'objectif est de veiller à ce que les structures intercommunales couvrent l'ensemble du territoire, sans que aucune commune ne soit isolée. La loi NOTRe de 2015 fait passer le seuil minimum à 15000 habitants pour la création d'un EPCI, incitant à la fusion entre structures.

De plus, la loi de réforme territoriale crée la possibilité pour les communes de fusionner afin de créer une "commune nouvelle". Cet outil, créé en 2010, est renforcé par la loi NOTRe de 2015, notamment par le biais d'incitations financières.

Par ailleurs, la loi de réforme territoriale crée les métropoles (comportant plus de 500 000 habitants) et les pôles métropolitains (qui ne sont pas tenus d'être sans endosse). Ces structures ont été officialisées par la loi MAPTAM de 2015 qui opère un nouveau transfert des compétences obligatoires des communes vers les EPCI, ainsi que de nouveaux transferts de compétences optionnelles (certaines polices spéciales du maire par exemple).

Ces structures permettent une mutualisation des moyens, stratégie indispensable à mettre en œuvre pour les communes compte tenu de la baisse de la dotation forfaitaire de l'Etat et de leurs ressources propres.

D'autres mécanismes de mutualisation de services entre communes et EPCI (mutualisation horizontale) ont également vu le jour lors de ces dernières réformes.

Enfin, le développement du numérique apparaît comme un élément relativisant encore les frontières matérielles des communes. La récente loi pour une République numérique de novembre 2016 met l'accent sur la simplification des démarches administratives en ligne, et l'accès à des maxima de services par le biais d'un identifiant commun à tous les interlocuteurs, garantissant la même l'identification du porteur de services pour l'utilisateur.