



HAL
open science

La commune, exception administrative territoriale

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. La commune, exception administrative territoriale. Actualité juridique Droit administratif, 2020, 34, pp.1945. <halshs-02969205>

HAL Id: halshs-02969205

<https://shs.hal.science/halshs-02969205v1>

Submitted on 14 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LA COMMUNE, EXCEPTION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de l'université d'Aix-Marseille

L'essentiel : La commune subit depuis plusieurs décennies les effets des transformations et des contradictions de tous ordres qui marquent la société française. Organisation administrative la plus ancienne de notre pays, après avoir été une référence constante pour les dirigeants elle fait aujourd'hui l'objet de réformes qui visent à la déposséder ou à la dépasser. Et cependant, elle continue de jouer un rôle unique de médiateur entre le pouvoir et les citoyens, d'être un pourvoyeur de sens.

Si l'on a pu parler – moins aujourd'hui qu'il y a quelques années – d'exception culturelle pour la France, il serait encore plus justifié, car la qualification vaut pour des siècles, de parler de « l'exception communale » au sein de l'organisation administrative territoriale.

La commune est l'une des institutions administratives les mieux connues des Français, c'est sans doute celle qui leur est la plus familière. Le terme de « commun » dont est dérivé, à partir du XII^{ème} siècle (elle devient alors, selon les termes de C. Petit-Dutaillis, « une notion juridique »), le terme « commune », est extrêmement riche de sens divers puisqu'il a donné des mots aussi différents que « communauté », « communisme », « communard » ou « communier ». Ces résonances multiples expliquent, même très partiellement, l'attachement porté à la commune.

En France, comme en d'autres pays, la commune qui ne portait pas encore ce nom a d'abord été un regroupement de familles. C'est pourquoi elle fut considérée sous l'Ancien Régime comme une personne privée et, encore au début du XIX^{ème} siècle, et quand bien même cela n'était plus tenable, certains ont soutenu la thèse de la commune personne privée. Il subsiste probablement en arrière-fond, et même inconsciemment dans les populations, des traces de cette ancienne nature.

La tentation est souvent d'embellir le passé pour l'opposer à un présent qui serait moins attrayant. Cela vaut particulièrement, tout au moins s'agissant des institutions administratives, pour les communes. Il est vrai qu'en ce qui concerne les autres administrations locales la comparaison est plus difficile puisque les départements n'existaient pas et que les provinces d'Ancien Régime n'étaient guère comparables à nos régions, au surplus elles ont été largement fantasmées.

Pour la commune plus que pour toute autre institution administrative il est difficile de faire la part des idées politiques, des réactions affectives, des préférences personnelles, sans compter bien d'autres considérations qui peuvent entrer en ligne de compte. Cependant, et à l'orée d'une nouvelle étape des politiques de décentralisation conduites depuis plusieurs décennies, un regard rétrospectif et prospectif peut être utile pour réfléchir à ce que nous souhaitons que soit, demain, la commune. Le temps a apporté de multiples changements. Mais si l'exception que constitue la commune de par ses particularités est ébranlée (I), sa spécificité demeure irremplaçable (II).

I – UNE SINGULARITÉ ÉBRANLÉE

La commune présente une double caractéristique, remarquable à bien des égards : la permanence sur la durée ; l'objet, aujourd'hui, de mutations spectaculaires.

1 – La pérennité de la commune dans le temps

Provenant, de par ses origines, d'un lointain passé, la commune a acquis progressivement un certain nombre de caractères qui la définissent.

A – La commune, une collectivité qui traverse le temps

Si l'on y regarde de près, il est peu d'institutions qui parviennent à perdurer sur la longue durée, la plupart d'entre elles disparaissent après un temps plus ou moins long. La commune est l'une de ces rares institutions qui se sont maintenues au fil du temps.

L'attachement à la commune est un trait continu dans l'histoire. Le discours politique, depuis la Révolution, exalte la commune, en fait la cellule de base de la société politique. Ce qui est remarquable, dans ce discours politique au sens large, et toutes opinions confondues, c'est un consensus sur la commune. Certes, des variations sont perceptibles selon les auteurs et selon les périodes, mais tous se prononcent en faveur de la commune, voient dans celle-ci une institution indispensable. Après le Premier Empire, des velléités de décentralisation se manifestent. Vivien considère que les communes « participent à la fois de la famille et du gouvernement public dont elles offrent la double image » (Chambre des députés, 21 janv. 1837) et déclare qu'il faut donner aux conseils municipaux « une compétence générale pour tous les objets qui intéressent la commune » (3 fév. 1837). Mais la notion de « pouvoir municipal » développée par Henrion de Pansey suscite des objections et n'est jamais consacrée.

Lors des débats sur ce qui devient ensuite la loi de 1884 la commune fait l'objet d'analyses diverses : certains s'en tiennent à ce que nous appelons aujourd'hui la décentralisation administrative, d'autres vont plus loin et demandent une décentralisation politique. Au fond, et toutes proportions gardées, les débats de notre temps ne sont pas sans rappeler ces débats de la fin du XIX^{ème} siècle. Mais il y a également des différences fondamentales. La France de 1884 est une France principalement rurale, lorsque les députés parlent de la commune, ils parlent de la commune rurale. Ce que les conseils municipaux peuvent faire, dans la réalité, est à l'image de ce que fait l'Etat, avec des interventions limitées, des moyens qui le sont encore plus, les affaires de la commune étant cantonnées à quelques domaines.

Une crainte se manifeste aussi tout au long du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} siècle, celle que les communes n'acquiescent trop de puissance, n'empiètent sur les compétences de l'Etat, ou ne sachent pas gérer. D'où l'importance du thème du contrôle des communes, c'est-à-dire, en fait, de la tutelle. Peu de personnes contestent le principe de cette tutelle, en revanche des positions différentes s'expriment quant à l'autorité qui doit l'exercer : si, pour la plupart, il s'agit d'une prérogative de l'Etat, certains soutiennent des positions plus originales, défendant l'idée que la tutelle sur les communes soit exercée par les départements (« ce n'est plus un maître gouvernant, récompensant ou secourant des administrés, c'est une association venant en aide à une association plus faible », écrit Prévost-Paradol dans *La France nouvelle*, [Michel Lévy Frères, Paris 1868, date ?, éditeur ?](#) p. 80).

Un thème, qui est plutôt une sorte de cri de ralliement des libéraux, revient de manière récurrente depuis un siècle et demi, celui d'un partage des « affaires » qui doit se traduire par la reconnaissance par l'Etat des affaires locales : « aux communes les affaires communales », à l'Etat les seules affaires nationales.

L'expression collectivité territoriale retenue aujourd'hui pour désigner ces collectivités et dont on admet qu'elle simplifie (ou est censée simplifier) les appellations sur le plan juridique ne rend sans doute pas compte de la réalité locale de la commune. Celle-ci est d'abord une collectivité locale (cette formulation subsistant d'ailleurs dans les textes), elle est *la* collectivité locale par excellence.

Elle est la première historiquement. Non seulement elle existe – même si c'est sous des dénominations autres – bien avant le département, cela va de soi, mais même avant l'Etat : les libéraux du XIXème siècle n'ont cessé de rappeler que le groupement qu'est la commune précède l'Etat, celui-ci « la trouve et ne la crée point », suivant la formule utilisée entre autres par Royer-Collard. Sans doute n'est-ce là qu'une donnée d'ordre historique, dont on peut discuter indéfiniment les aspects, cela ne vaut point sur le plan juridique : c'est la Constitution de l'Etat qui donne à la commune son statut, qui en détermine les compétences et les pouvoirs.

Mais l'ancrage historique est essentiel. Il suffit de voir combien les législateurs successifs ont fait d'efforts pour réduire le nombre de communes et les résultats modestes qu'ils ont obtenus pour garder le sens des réalités, c'est-à-dire constater l'attachement des populations à leur commune. L'ineffectivité de la norme par impossibilité de l'appliquer (cas de la loi de 1971 sur la fusion des communes) doit être un motif d'interrogation et de réflexion pour les pouvoirs publics. Si les élus locaux et les populations sont arc-boutés sur la défense de la commune cela mérite plus que de la commisération ou de l'agacement.

Même sur le plan juridique, la commune se différencie des autres collectivités territoriales. G. Marcou a soutenu (L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?, AJDA 2013. 1556) que le rapport au territoire marquait cette différence : dès le début de la Révolution française, dans la Constitution de 1791, la commune fait l'objet d'un traitement à part, tandis que le territoire national est « distribué » en départements. L'auteur fait également remarquer que la commune est la seule collectivité qui puisse être définie par des « relations locales » et qu'elle est la seule collectivité qui ait été habilitée par la loi à fixer ses limites territoriales. On en conviendra volontiers ici avec l'auteur : il existe bien, y compris sur le plan juridique, une singularité communale.

B – Des traits juridiques distinctifs

Depuis sa création ou sa recréation juridique en 1789, la commune est caractérisée par un certain nombre de traits particuliers qu'elle conserve en partie aujourd'hui. On peut en retenir deux, l'un touchant à l'organisation de la commune, l'autre à ses compétences.

Un premier trait est l'organisation bipartite. Ce n'est pas la seule forme d'organisation envisageable. L'organisation administrative d'une collectivité territoriale peut faire l'objet d'une multiplicité de systèmes et, dans le monde, on peut répertorier des modalités très variables. La France a fait le choix, depuis la Révolution, de ces deux organes représentés par une assemblée délibérante appelée aujourd'hui conseil municipal, et un exécutif appelé maire.

Le maire est la figure emblématique, presque une figure archétypale, de la commune. Il ne fut pas toujours élu, il faut se souvenir que l'élection ne date que de la loi du 28 mars 1882 ce qui, somme toute, est relativement récent. Mais il s'est « installé dans le paysage », il est, même dans les villes, une figure familière, aimée ou non. Parmi les personnalités politiques au sens large, le maire est la plus connue. Les habitants adressent leurs demandes au maire, c'est lui (homme ou femme, les femmes étant de plus en plus nombreuses à exercer cette fonction, mais c'est un phénomène récent) que l'on sollicite, c'est du maire dont on attend qu'il règle les problèmes, même si ces derniers ne sont pas de sa compétence. Le pouvoir de police dont dispose le maire contribue largement à cette reconnaissance.

Tout ceci contribue à une adhésion des citoyens à ce système d'administration locale. Sans doute, la participation aux élections locales montre-t-elle une tendance à la baisse, néanmoins ces élections sont celles (en dehors de l'élection présidentielle) pour lesquelles la participation demeure la plus forte.

Un autre trait juridique est relatif au partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Pour le comprendre il faut avoir à l'esprit que jusqu'à une époque récente la question, qui ne se posait pas vraiment, concernait seulement l'Etat et les communes. Les régions n'existaient pas, les départements n'étaient que secondairement concernés, ayant été pendant longtemps d'abord et principalement des échelons de redistribution d'aides et de prestations de l'Etat. La loi de 1871, d'une part est, pour une large part, la reprise de projets d'une commission du Second Empire (d'un libéralisme limité), d'autre part, n'institue pas de compétence générale au profit du département (il suffit de lire les débats parlementaires pour s'en convaincre).

Les communes sont donc, historiquement, les premières collectivités à bénéficier de ce que l'on appelle, beaucoup plus tard (dans les années 1960) la « clause générale de compétence », qu'il vaut mieux, à tout prendre, appeler clause de compétence générale. Cette reconnaissance par l'Etat ne s'est pas faite clairement (en 1884 peu de personnes ont pensé à la portée que pouvait avoir l'article 61) mais progressivement. Il a été admis que la commune pouvait intervenir dans tous les domaines qui ne lui étaient pas interdits, qui ne lui avaient pas été expressément enlevés, que ce soit par une loi expresse ou du fait de l'intervention du juge administratif, dès lors que son intervention était commandée par un intérêt public local. Tout ceci est également, malgré une formulation inadaptée (le terme de « clause » qui est utilisé est évidemment impropre) simple et a bien fonctionné si l'on peut dire.

La commune est la dernière collectivité à bénéficier de cette « clause » puisque la compétence générale a été enlevée (mais avec des exceptions qui atténuent fortement l'affirmation) aux départements et aux régions par la loi NOTRe. Le législateur a été bien inspiré de ne pas supprimer cette clause pour les communes. L'aurait-il voulu que, même si la mesure n'aurait probablement pas été inconstitutionnelle compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, elle se serait heurtée à des difficultés pratiques insurmontables. La commune est la meilleure expression du principe de subsidiarité, qui prend tout son sens avec elle.

2 – De profondes mutations contemporaines

La commune traditionnelle, héritière de tout ce passé retracé brièvement plus haut, est-elle condamnée par les évolutions contemporaines dans tous les domaines de la société ? Il est certain

que des bouleversements sont intervenus, qui ont eu une traduction juridique. Les différenciations sont de plus en plus marquées, la commune d'aujourd'hui est une commune transformée.

A – Des différenciations de plus en plus marquées

Les facteurs de différenciation se sont multipliés, mettant en évidence les rigidités et les inconvénients des règles applicables jusque-là.

Le facteur de différenciation le plus évident est celui de l'importance respective des communes : on trouve de petites, voire toutes petites communes, des moyennes communes, et des grandes communes. On remarque cependant qu'il n'y a pas en France de mégapole comme l'on en trouve dans d'autres pays. La seule « ville-monde » est Paris, ce qui est une différence, même avec certains de nos voisins, la différence étant énorme par rapport aux mégapoles d'autres continents. Cela s'explique par l'importance modeste de la population française, avec une densité moyenne de population très inférieure à celle de bien d'autres pays développés comparables.

Certes dans l'ancienne France il y avait également de petites, moyennes et grandes villes. Cependant, d'une part, la plupart des communes étaient de petites communes, les villes même avaient une population peu importante, le « tissu » urbain était relativement homogène. D'autre part, les écarts se sont accrus considérablement avec l'exode rural, la concentration dans les villes, qui est un phénomène relativement récent dans l'histoire, sans oublier les effets catastrophiques, bien soulignés par les démographes, de la guerre de 14-18.

Un second facteur de différenciation est la richesse ou la pauvreté des communes. Cette différenciation ne coïncide pas avec la précédente : il y a de petites communes florissantes, et de grandes communes pauvres. Les situations sont extrêmement diverses parce que les ressources des communes sont elles-mêmes très variables, en fonction de l'activité économique, du tourisme, de la composition sociologique de la population, de multiples autres facteurs. La ville n'est pas toujours synonyme de richesse, des villes sont très durement frappées par la crise. Certaines parties du territoire français sont plus touchées que d'autres (avec, par ex., la désindustrialisation) et sur un même territoire les différences de richesse peuvent être très marquées.

D'autres facteurs de différenciation, plus subtils, se sont développés, on a tendance à parler de « fractures ». Démographes et sociologues nous montrent combien ces fractures se sont installées dans notre pays (le dernier ouvrage en ce sens, qui a reçu un large écho dans tous les médias, étant celui de J. Fourquet, *L'archipel français*, Seuil 2019). La fragmentation de la société qu'ils constatent et mettent en valeur est-elle une nouveauté ou bien avons-nous du passé une vision un peu trop enjolivée ? Il est certain, quoi qu'il en soit, que toutes ces fractures retentissent directement sur la vie sociale, donc sur les communes, lieu de cette sociabilité. L'une des fractures qui demeurent très fortes malgré tous les beaux discours sur sa supposée réduction est ce que l'on appelle la fracture numérique, qui touche principalement les campagnes, mais que l'on peut rencontrer également dans certaines banlieues ou communes périphériques de villes, même importantes.

D'où la question du statut de la commune : ce statut indifférencié que l'on a appliqué à la commune est-il toujours justifié ? Un statut uniforme a-t-il jamais été justifié ? Peu de temps après l'adoption de la loi sur les municipalités, le législateur a perçu que les différences qui déjà existaient pouvaient appeler des règles particulières. Mais les municipalités de canton de l'an III furent un

échec, et le législateur n'est pas revenu, jusqu'à notre époque, sur cette unicité de statut. Cependant les différences se sont accentuées, elles ont conduit le législateur à adopter des dispositions particulières pour certaines communes : les communes de montagne, par exemple, se voient appliquer des règles spécifiques. La fiscalité a été l'occasion d'introduire des corrections à l'indifférenciation statutaire avec les subventions spécifiques, les compensations de toutes sortes, qui sont aussi autant de complications.

Aujourd'hui, ce n'est pas seulement entre les différentes sortes de communes que l'on cherche à établir des règles spécifiques, c'est la commune elle-même qui est transformée.

B – La commune transformée

La commune est transformée parce que les pouvoirs publics, face à l'échec des tentatives de fusion, ont cherché à contourner la difficulté par un dépassement de la commune avec les établissements de coopération, une autre voie a été explorée plus récemment avec la commune dite nouvelle.

Les établissements de coopération entre les collectivités territoriales sont multiples, mais ce sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui représentent l'essentiel de ces institutions. Cette formule de l'établissement public s'est révélée extrêmement pratique dans de nombreux domaines. Les pouvoirs publics ont eu l'idée de la développer dans l'organisation locale, pour pallier les difficultés ou l'incapacité de certaines communes à faire face à leurs missions.

Les EPCI se sont installés dans le paysage local, ils sont devenus familiers aux élus locaux et même à un certain nombre d'habitants qui savent que leur commune fait partie d'une communauté et voient les conséquences tangibles de l'existence de cet établissement. Mais les EPCI ne sont pas tous à la même enseigne, on peut même dire qu'ils ont changé de sens en évoluant. Ils sont passés d'instruments de coopération à des institutions de substitution.

Au départ (fin XIXème) il s'agit seulement de coopération, et d'une coopération limitée. D'ailleurs le législateur choisit comme appellation celle de syndicat, autrement dit un terme repris de l'ancien mot de syndic, formule banale et sans conséquence qui remonte à l'Ancien Régime. Il s'agit de réaliser en commun un équipement qui bénéficiera à l'ensemble des membres. C'est pourquoi, en un temps où la France va créer et généraliser progressivement les réseaux primaires (assainissement, eau, électricité), les syndicats de communes ne soulèvent aucune objection, ni d'ailleurs d'interrogation, la nécessité de leur existence et la dimension pratique de leur intervention suffisant à en justifier la création.

La véritable coopération commence en 1959, avec les syndicats que l'on va qualifier de syndicat à vocation multiple (SIVOM), les anciens syndicats prenant rétrospectivement la dénomination de syndicat à vocation unique (SIVU). Cet instrument va se révéler très pratique, les communes l'accepteront d'autant plus facilement qu'elles le maîtrisent et qu'il est possible de maintenir un ou plusieurs SIVU à côté d'un SIVOM. Ni les uns ni les autres ne paraissent porter atteinte à l'essence de la collectivité communale.

Les choses vont changer progressivement mais sûrement avec la création des communautés, qui sont des établissements de coopération de plus en plus intégrateurs. Ces EPCI deviennent des institutions de substitution aux communes membres pour plusieurs raisons. En premier lieu, les

communes n'ont plus le choix de faire partie ou pas d'un EPCI, elles y sont contraintes. En deuxième lieu, il ne s'agit pas de n'importe quel EPCI mais d'EPCI désormais qualifiés, dans une terminologie qui s'est généralisée et qui est porteuse de sens, d'EPCI à fiscalité propre. En troisième lieu, plus encore, les transferts de compétences ne sont plus facultatifs mais obligatoires, et ces transferts sont de plus en plus importants, ils portent sur un nombre de matières toujours plus étendu. Les compétences des communes sont absorbées peu à peu par l'EPCI.

Face aux réticences et, également, aux limites, du système des EPCI, le législateur a exploré une nouvelle voie avec la commune nouvelle. La commune nouvelle est un substitut à la fusion de communes. Le dispositif, d'abord institué par la loi RCT du 16 décembre 2010, a été considérablement modifié, du fait de son insuccès, par la loi du 16 mars 2015. Celle-ci a eu plus de succès, en introduisant des éléments de souplesse, notamment l'existence de communes déléguées et de maires délégués. Ce dispositif a concerné plus de 2500 communes et a permis de « descendre » en dessous du seuil des 35 000 communes, mais il demeure amendable (V. C. Kamowski, Rapport d'information, Ass. nat. juill. 2019, n° 2100).

II – UNE SPÉCIFICITÉ IRREMPLAÇABLE

La commune présente une spécificité unique car elle est un médiateur indispensable et irremplaçable entre l'Etat et les citoyens. On parlait beaucoup autrefois, moins aujourd'hui, des « corps intermédiaires ». L'expression est à la fois juste et justifiée. La commune est un intermédiaire car l'Etat ne peut agir sans son entremise, son aide (ce qui est une autre manière de définir l'intermédiaire). Elle est un médiateur entre l'Etat et les citoyens par ce qu'elle permet, à la fois pour l'apprentissage de la communauté et par sa proximité des citoyens.

1 – La commune, cadre d'apprentissage de la communauté

La commune est le cadre de l'expérience de l'appartenance à une communauté par l'affirmation de l'identité et l'apprentissage de la citoyenneté.

A – L'appartenance à la communauté par l'identité locale

Le terme d'identité est un terme curieux, il désigne à la fois ce qui attache et ce qui différencie. L'identité est ce par quoi l'on se reconnaît membre d'un groupe. Elle renvoie à une communauté, dont elle est constitutive. Mais elle fonctionne aussi par différenciation : l'identité est ce qui permet de se distinguer des autres communautés. Si l'identité agrège, elle peut entraîner également des réactions de rejet à l'égard de ceux qui ne font pas partie de la communauté.

La revendication d'identité est un trait de notre époque, mais avec des aspects sinon contradictoires, du moins contrastés. Au XIX^{ème} siècle les appartenances existaient sans qu'il y ait eu besoin de parler d'identité, terme qui aurait surpris ceux dont nous disons aujourd'hui qu'ils se rattachaient à une identité. L'attachement à la patrie ou/et à la nation est une forme d'identité. Mais il est symptomatique que la revendication d'identité nationale soit aujourd'hui suspecte aux yeux de beaucoup, alors que l'identité locale est au contraire valorisée, une inversion s'étant opérée dans l'appréciation de l'identité.

On peut donc s'interroger aujourd'hui sur cette notion d'identité locale. Il ne s'agit pas de se prononcer sur le bien-fondé ou pas de ce besoin ou de cette revendication d'identité, il suffit de

constater qu'ils existent et qu'ils donnent lieu à des manifestations diverses. L'une des explications – qui n'est pas unique, ni exclusive – est ce que l'on appelle la perte de repères ou le brouillage des repères chez de nombreuses personnes. Les repères traditionnels étaient religieux, familiaux, éventuellement professionnels, nationaux. Ces repères se sont estompés ou effacés chez un certain nombre de personnes pour de multiples raisons qu'il n'entre pas dans le cadre de cette réflexion d'analyser.

Face aux incertitudes du temps présent, la commune semble demeurer une référence sinon sûre, du moins tangible et visible. Elle est peut-être le contrepoids à l'internationalisation, à ce phénomène qualifié de mondialisation, elle représente la possibilité de « se situer ». Les sciences humaines insistent sur la nécessité pour l'être humain d'« habiter », dans tous les sens du terme et pas seulement au sens physique, « quelque part ». Ce « quelque part » vaut certes pour les personnes âgées, qui peuvent avoir « souvenance de ce cher pays de mon enfance », mais également pour des personnes plus jeunes qui ont besoin d'un cadre familial et rassurant. Les populations que l'on qualifie de « déracinées » – terme très parlant s'il en est – peuvent également réapprendre le sens de la communauté, sans doute à partir du groupe familial (lorsqu'il existe) mais aussi dans le cadre de la commune. Celle-ci demeure un cadre incomparable de sociabilité.

Certes, ce que l'on observe, aujourd'hui, est parfois l'inverse, avec une désocialisation des personnes, la dégradation ou la destruction d'équipements communs qui soulève l'incompréhension. Ce sont toujours des collectivités dans lesquelles le sentiment d'appartenance s'est dissout ou affaibli parce que la commune ne fait plus précisément communauté. Mais la « responsabilité », s'il y en a une, n'en incombe pas d'abord à la commune. Les communes qui se trouvent dans cette situation font des efforts considérables pour l'intégration et la participation des populations. Les causes sont tout autant à rechercher dans les politiques décidées à l'échelon national (ou l'absence de mesures) et une incapacité à maîtriser certaines évolutions.

Par ailleurs, vouloir opposer l'identité locale et l'identité nationale n'est pas plus justifié. L'une n'empêche pas l'autre, de nombreux auteurs, au XIX^{ème} siècle, ont pensé, en employant évidemment d'autres termes, que l'on allait de la commune à la patrie ou à la nation. Les circonstances sont certes différentes aujourd'hui de ce qu'elles furent, mais on peut douter qu'il puisse y avoir sentiment d'appartenance à un pays sans un ancrage local.

B – L'apprentissage de la citoyenneté

Il fut un temps où la citoyenneté était perçue comme antinomique des identités locales qu'il fallait détruire. Nous sommes, ou nous devrions, être très loin de cette opposition. La nation française a besoin des identités locales pour continuer à être. Et pour ceux qui estiment que l'échelon de la nation est dépassé, qu'il faut regarder vers d'autres configurations (l'Europe par ex.), la commune est encore plus indispensable parce qu'il faut bien un échelon local qui ne soit pas purement fonctionnel, les êtres humains ne pouvant vivre ensemble avec seulement comme référence une entité lointaine et largement abstraite.

Une disposition révolutionnaire fournit une clé de compréhension de ce qu'est, de ce point de vue, la commune. Une loi du 10 juin 1793 dispose dans son article 2 : « Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales ». Ce texte est remarquable à bien des égards. La loi en question est assez secondaire (tout au moins vue de notre époque), elle est relative au « Mode de

partage des biens communaux » (Lois et Actes du gouvernement, t. VII, p. 117), et la définition de ce qu'est la commune paraît étonnante dans un tel texte. Cette définition est en revanche l'une des meilleures que l'on puisse donner. Certes, l'on pourra toujours dire qu'à la date à laquelle ce texte est adopté, la référence à la citoyenneté, indispensable à une nation qui s'affirme, est compréhensible, normale. Il n'empêche : quelles qu'aient pu être les pensées ou les arrière-pensées (que nous ne connaissons pas), des auteurs de ce texte, cette formulation résume bien ce qu'est la commune.

La commune associe, sans qu'il y ait ici oxymore, les termes de « société » et de « relations locales ». Les deux sont indispensables parce que nous ne pouvons pas vivre sans « faire société » et ceci commence par l'établissement de relations à un échelon local. La commune contribue à la citoyenneté et constitue pour l'Etat une aide indispensable à cette fin notamment parce que les cadres traditionnels de formation à la citoyenneté n'y pouvoient plus, quels que soient les regrets que d'aucuns peuvent en éprouver. L'école en particulier, qui formait à la citoyenneté, ne joue plus ce rôle et ne peut plus le jouer, tout au moins comme elle a pu le faire, là encore pour de multiples raisons assez bien identifiées.

Parce qu'elle est le premier lieu des aspirations et des contestations des individus, la commune peut être également le cadre de résolution d'un certain nombre de contradictions, par l'acceptation des autres. Il existe différentes manières de faire cet apprentissage de la citoyenneté à l'échelon local. Elles vont de pair avec le développement du tissu associatif, les associations constituent un environnement tout aussi indispensable que la commune, dans celle-ci et complémentaires à celle-ci, pour faire l'apprentissage de l'action commune, qui permet la citoyenneté.

2 – La commune, cadre de la proximité

Nul ne songera à contester la qualité de collectivité de proximité à la commune. Le législateur n'a-t-il pas parlé lui-même de « démocratie de proximité » (loi 27 fév. 2002), de la « proximité de l'action publique » (loi du 27 déc. 2019)? Mais que signifie ou qu'implique cette qualité ? L'un des problèmes sensibles aujourd'hui soulevés est celui de la présence des services publics pour les populations et, au-delà de cette dimension matérielle, la production de sens.

A – Les services publics et la proximité

La multiplicité des communes, avec une densité de population souvent très faible en milieu rural, a été, il y a un siècle ou plus, la raison de la création d'un réseau très dense de services publics. La présence de nombreux services publics à l'échelon local semblait aller de soi, l'importance même de la notion de service public, en droit mais aussi dans les idées politiques, ayant sans doute contribué à ce développement. La commune (ou l'EPCI) est qualifiée de collectivité chef de file pour « l'organisation des services publics de proximité » (L. 1111-9, IV 2° du CGCT).

Depuis quelques décennies, la politique est à la réduction du nombre de services publics dans de nombreuses communes. La désertification d'une partie du territoire avec l'exode rural a été un argument en faveur de la suppression de ces services publics. Mais même lorsque tel n'était pas le cas, les pouvoirs publics ont multiplié les suppressions, avec des arguments plus ou moins convaincants selon les situations. Pour les écoles, des normes sont appliquées, si le nombre d'élèves descend en dessous des seuils prévus, c'est la suppression de l'école. Il en a été de même pour les

gendarmeries, les postes. Pour les hôpitaux et les petites maternités, c'est l'argument, encore plus convaincant, de la protection de la santé qui a été mis en avant.

La suppression des services publics a eu d'autres effets. Les commerces ont suivi les services publics, le phénomène est cumulatif : la suppression d'un service entraîne, à plus ou moins long terme, la suppression d'autres services, puis des commerces. Les agents et salariés jeunes et les familles hésitent à s'installer dans une commune où ces services de base ont disparu, ou plutôt ils n'hésitent plus, ils ne s'installent pas, ils vont ailleurs, dans des communes péri-urbaines qui dépendent d'une commune plus importante où se concentrent les services.

Cette évolution est peut-être inéluctable, et certains rapports font valoir que, nonobstant les suppressions, notre pays est mieux desservi que d'autres pays comparables. Mais comparaison est rarement raison, et on peut éprouver des doutes sur le bien-fondé de telles affirmations. Le doute peut surgir encore plus fortement en ce qui concerne la politique poursuivie depuis plusieurs décennies au nom de la modernisation, de la rationalisation et, bien entendu, de la sauvegarde des finances publiques qui, comme chacun le sait, ne sont pas un puit sans fond.

Ce doute peut légitimement surgir aujourd'hui. Et si nous nous étions trompés en suivant une telle politique ? Et si nous nous étions résignés un peu trop vite à une évolution présentée comme inéluctable ? Et si l'effilochage du maillage territorial que représentaient tous ces services dans les communes était plus préjudiciable à la cohésion nationale et, en définitive, plus coûteux au sens le plus large de ce terme que toutes les réformes intervenues, qui ont promis de compenser des changements montrés comme inévitables, et qui, en définitive, n'ont rien tenu ?

B – La production de sens

Les êtres humains sont fondamentalement des êtres relationnels, mais ils ne sont pas nécessairement sensibles spontanément, pour la plupart d'entre eux, à un intérêt qui dépasse leurs intérêts particuliers et qui implique un renoncement. Les philosophes et les penseurs ont, dans le passé, insisté sur la tendance des individus à se replier sur leurs intérêts propres. La société contemporaine est encore plus profondément caractérisée par cette tendance, il suffit de constater, tout au moins en France, combien le respect du bien public est relatif. Ce constat est un peu paradoxal alors que peu de pays ont mis l'accent, comme le nôtre, sur l'intérêt général, en le sacralisant quelquefois.

Si l'accord de principe se fait sur la nécessité de poursuivre l'intérêt général, et si en même temps les individus sont portés à privilégier leurs intérêts particuliers et à se replier sur eux, il faut apprendre aux individus à devenir des citoyens, leur faire prendre conscience de l'existence d'intérêts publics qui doivent l'emporter sur leurs propres intérêts. L'école, nous l'avons vu, a été un instrument de cette prise de conscience, elle ne l'est plus ou beaucoup moins. Le cadre communal est un cadre privilégié de cet apprentissage. Les exigences de la vie en commun y sont plus concrètes qu'à l'échelon national, ce qui est fait (ou n'est pas fait) est immédiatement visible, et le lien entre ce que les habitants payent en impositions de toutes sortes et les réalisations dans la collectivité est plus facilement établi.

Sans prétendre que cela fonctionne systématiquement, ce qui serait faire preuve d'un irénisme déconnecté des réalités, on peut penser que la commune peut être un facteur de prise de

conscience du civisme en donnant du sens à ce que les habitants voient et font dans leur commune. La proximité rend plus compréhensibles les exigences de la vie en commun, et plus acceptables peut-être les inévitables « sacrifices » qu'implique la satisfaction de l'intérêt général. En tout état de cause, il est plus facile d'agir à l'échelon local qu'à l'échelon national, lequel est toujours un peu (voire très) lointain, les associations permettent de s'exprimer et, dans une mesure, même si elle est modeste, d'infléchir les politiques locales. Ainsi peut se développer un esprit civique, le civisme préparant et confortant la citoyenneté.

La commune peut et doit évoluer dans ses formes, sa configuration, ses modalités. Mais elle doit être protégée et aidée car comme l'affirmait avec force Tocqueville, c'est toujours en elle, et sans qu'elle en ait l'exclusivité, que, aujourd'hui encore, « réside la force des peuples libres ».