

Carrefour des Communes et Communautés de Communes du Finistère 2010



Actes de la conférence :

« Décryptage de la réforme territoriale,
la nouvelle architecture des collectivités »

*Conférence animée par Jean-Louis LE CORVOISIER,
animateur de colloque*

Jeudi 30 septembre 2010 au Quartz à Brest

Association des Maires du Finistère

1 rue Parmentier 29200 Brest – Tél. : 02 98 33 88 70 – Fax : 02 98 33 88 71

Courriel : amf29@wanadoo.fr – Site : www.amf29.asso.fr

Décryptage de la réforme territoriale, la nouvelle architecture des collectivités

Dominique BRACHET

**Directrice de la Mission Intercommunalité à l'Association des maires de France,
chargée du suivi du dossier de la réforme territoriale**

Comme vient de le dire le maire de Brest, le texte que je vais vous présenter n'est pas encore le texte définitif. Il s'agit du Tome IV, puisqu'il y a eu une première lecture au Sénat, une première lecture à l'Assemblée nationale, une deuxième lecture au Sénat et une deuxième lecture à l'Assemblée nationale, qui a voté ce texte avant-hier. Je vais vous présenter ce texte, en vous présentant aussi les modifications qui ont été apportées au cours des différentes lectures, notamment sur propositions d'amendements de l'Association des maires de France. Nous en sommes maintenant à ce que l'on appelle « la Commission mixte paritaire ». Ce sont sept députés et sept sénateurs qui vont se retrouver, le 13 octobre prochain, pour essayer de se mettre d'accord et d'élaborer un texte commun. Si ces élus se mettent d'accord, c'est ce texte qui sera la loi. En revanche, s'ils n'arrivent pas à se mettre d'accord, on retournera vers le Sénat, puis vers l'Assemblée nationale. Au final, l'Assemblée nationale a le dernier mot.

De nombreuses dispositions de ce texte ont tout de même été votées conformes par les deux assemblées. Ces dispositions-là, que je vous signalerai, sont des dispositions définitives. En revanche, il reste quelques très gros morceaux pour lesquels il y a un désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale :

- le gros morceau du mode d'élection des conseillers territoriaux. Mais je n'en parlerai pas, puisque je parlerai seulement de ce qui concerne les maires et les communautés ;
- le deuxième morceau sur lequel il y a un désaccord, et je vais en parler, concerne les communes nouvelles ;
- enfin, tout ce qui concerne la spécialisation des compétences des départements et des régions, et les financements croisés.

Nous nous interrompons trois ou quatre fois, pour vous donner la parole.

I. Désignation des conseillers communautaires

La première disposition du projet de loi concerne la désignation des conseillers communautaires.

Grande nouveauté, et tout cela est voté conforme : les conseillers communautaires sont désormais élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale, dans les communes où le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Tout cela ne nous dit pas dans quelles communes on est élu au scrutin de liste. Les choses sont compliquées du fait que ce n'est pas cette loi-là qui le dit, mais une autre loi, et cette autre loi n'a pas encore commencé à être discutée. Elle va être discutée, peut-être avant la fin de l'année, mais cela n'est même pas sûr, en commençant par le Sénat. Vous le savez, le projet de loi du gouvernement prévoit que la baisse du scrutin de liste va jusqu'à 500 habitants. Au-delà de 500 habitants, nous devrions donc avoir dans les communes un scrutin de liste, et qui dit scrutin de liste dit liste complète et paritaire.

Concernant les autres communes, aujourd'hui on parle des communes de moins de 500 habitants, mais le chiffre n'est pas arrêté, les délégués sont élus par le Conseil municipal en leur sein. Là aussi, l'autre projet de loi dit : c'est de droit lorsqu'il n'y a qu'un délégué, le maire. Lorsqu'il y a plusieurs délégués, c'est ensuite dans l'ordre du tableau. Je vous rappelle que l'ordre du tableau ne représente pas le nombre de voix qu'a obtenu chacun, mais le premier adjoint, le deuxième adjoint, etc.

Nouvelle disposition introduite par l'Assemblée nationale : les directeurs de services et les directeurs de cabinet d'un EPCI sont inéligibles dans le ressort où ils exercent leur fonction. Nous avons encore des Directeurs généraux de service qui sont maires d'une commune qui fait partie de la Communauté ; cela ne sera plus possible.

Enfin, dans les communes qui n'ont qu'un seul délégué à la Communauté, la loi prévoit la nomination d'un suppléant.

Il y a une petite modification concernant les syndicats. Jusqu'à présent, vous pouviez désigner n'importe quel électeur de votre commune pour représenter votre commune dans un syndicat. Cela ne sera plus possible, et vous ne pourrez désigner que des conseillers municipaux.

Une fois que nous avons dit comment les délégués étaient désignés, comment votre commune va-t-elle être représentée au sein du Conseil communautaire.

Là, c'est aussi une disposition conforme qui ne changera plus. D'abord, le nombre des délégués au sein des conseils communautaires est fixé à partir d'un tableau. A partir de ce tableau, on établit un quotient, c'est-à-dire que l'on prend la population de l'EPCI divisée par le nombre de sièges auquel il a droit, et l'on rajoute un siège pour toutes les communes qui sont au-dessous de ce quotient. Ensuite, on peut encore rajouter dix sièges supplémentaires. C'est un peu compliqué.

Voici un exemple. Sur le tableau, en fonction de la population de l'EPCI, à partir de quel chiffre calcule-t-on le quotient ? J'ai pris l'exemple de la Communauté de communes de Cap-Sizun, qui a une population de 16 464 habitants. Si l'on se reporte au tableau, cela fait 26 sièges. On divise donc 16 000 par 26 et l'on trouve 633 habitants, c'est le quotient. Dans la Communauté, il y a une commune qui a une population inférieure à 633 habitants ; on rajoute donc un siège, soit 27 sièges. De plus, nous avons le droit de rajouter 10 % de 27, soit deux sièges. La Communauté a donc un nombre de sièges de 29, et pas plus. Aujourd'hui, la Communauté a, je crois, 37 délégués communautaires. Voilà, c'est plus simple lorsque l'on regarde un tableau.

Une fois que l'on connaît le nombre de sièges (celui-là est impératif), comment le répartit-on ? Cela dépend si l'on est Communauté d'agglomération ou Communauté urbaine. Si l'on est Communauté de communes ou d'agglomération, le principe, c'est la liberté. Il s'agit d'un accord local qui doit être adopté à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population (majorité qualifiée), ou l'inverse. Il y a cependant des limites : un siège par commune, et aucune commune ne peut avoir la majorité à elle seule. Cette fois-ci, la loi dit que la répartition doit tenir compte de la population. Je ne sais pas si cela existe encore dans le Finistère, mais cela signifie que vous ne pouvez plus avoir de communautés où toutes les communes disposent du même nombre de sièges ; il faut forcément tenir compte de la population, sans que ce soit forcément strictement proportionnel à la population.

Cette délibération sur la répartition des sièges devra être prise six mois avant l'année du renouvellement des conseillers municipaux, donc avant le 30 juin 2013.

En revanche, si d'ici là les périmètres de vos communautés bougent, vous aurez un petit peu plus de temps pour délibérer sur la répartition des sièges.

Voilà pour les Communautés de communes et d'agglomération.

S'il n'y a pas d'accord local, et en tout état de cause pour les communautés urbaines, les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et en fonction du tableau. Là encore, pour les communes au-dessous du quotient, il y a un siège supplémentaire par commune, et ensuite 10 % de sièges qui peuvent être répartis librement. Pour les communautés urbaines, à travers ces 10 %, on peut arriver à ce que, comme cela existe dans la communauté urbaine de Brest, la ville-centre ait plus de 50 % des sièges.

Voilà ce que cela donnera obligatoirement (là, il n'y a pas d'accord local, sauf sur les 10 %) pour la communauté urbaine de Brest : 64 sièges répartis à la proportionnelle, avec 32 pour Brest, et la déclinaison pour les autres communes, et 6 sièges qui sont répartis librement. Dans ces six sièges, on peut tout à fait autoriser Brest à avoir plus de la majorité des sièges à elle toute seule. Ce sera au maximum 70 délégués communautaires, alors qu'il y en a 83 aujourd'hui.

Ensuite, il y a une disposition qui change tout de même beaucoup les choses, notamment pour les grosses communautés : le nombre de vice-présidents est limité à 20 % de l'effectif du conseil communautaire et dans tous les cas à 15 vice-présidents. Si nous reprenons l'exemple de la communauté urbaine, 20 % de 70, soit 14 vice-présidents ; il y en a 24, aujourd'hui. Dans tous les cas, même dans les plus petites communautés, le nombre des vice-présidents peut être porté à 4. Evidemment, ces dispositions ne seront applicables qu'après le renouvellement des conseils municipaux. Vous n'allez pas dire « au revoir et merci » à des vice-présidents, aujourd'hui, parce que notre nombre est limité. Cela ne sera applicable qu'à partir de 2014.

Cette disposition-là est pratiquement la seule, avec les communes nouvelles et les cofinancements, sur laquelle l'AMF n'a pas eu gain de cause. Nous nous sommes battus pour essayer de faire sauter ce verrou, mais nous n'avons pas eu gain de cause.

Voilà, sur toute cette première partie. Avant d'aborder très rapidement la question des métropoles et des pôles métropolitains, puis des communes nouvelles, je ne sais pas si vous avez des questions.

Jean-Louis LE CORVOISIER

A moins que je vous propose que nous fassions déjà un tour global, puis que nous passions aux questions en les reprenant par thèmes. Je pense que tout le monde est tout ouï et attend la suite avec impatience. Je vous laisse donc continuer.

II. Métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles

Dominique BRACHET

Nous abordons un deuxième sujet qui ne vous concerne pas totalement, mais un peu. Je vous rappelle les deux propositions fortes issues de la réflexion lancée par le Comité Balladur : la création de métropoles et la création des communes nouvelles.

Je vais vous dire un mot des métropoles, mais dans la mesure où les métropoles concernent des communautés de plus de 500 000 habitants, aujourd'hui vous n'êtes pas concernés. En revanche, la dernière disposition concernant le pôle métropolitain peut, éventuellement, concerner la région brestoïse.

Je passe très vite. Les métropoles sont en général créées par transformation d'une communauté urbaine. Elles ont un certain nombre de compétences obligatoires qui sont celles des communautés urbaines. De surcroît, elles récupèrent un certain nombre de compétences du département obligatoirement, notamment les routes départementales et les compétences du département sur les zones d'activité. Ensuite, par convention, elles peuvent récupérer d'autres compétences, soit du département soit de la région. Financièrement, et cela a été une bataille de l'AMF, les communes continuent à exister, même au sein des métropoles. Je voulais vous dire aussi que tous les amendements qui ont été proposés par l'Association des maires de France, notamment au Sénat, l'ont été conjointement avec l'Association des communautés urbaines. Depuis le début, et cela était très important concernant les métropoles, nous avons travaillé la main dans la main avec l'Association des communautés urbaines, et nous avons donc déposé des amendements en parallèle. Nous continuons jusqu'au bout et nous continuerons, y compris au sein de la commission mixte paritaire. Le régime fiscal et financier des métropoles est celui des communautés urbaines, avec évidemment l'impôt économique unique.

Si vous voulez d'autres renseignements, bien sûr je vous les donnerai.

Il me semble plus important de vous parler d'une nouveauté de la loi, qui est le pôle métropolitain. Un pôle métropolitain est un établissement public de coopération qui fonctionne à peu près comme un syndicat mixte et qui regroupe des communautés formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, dont au moins une communauté de plus de 150 000 habitants. Son objet est de traiter de sujets qui dépassent les limites de la stricte agglomération, soit en matière économique soit en matière d'enseignement, notamment d'enseignement supérieur et de recherche, soit en matière de culture soit, bien sûr, en matière de coordination de l'urbanisme et des SCoT, et puis en matière de transports. L'adhésion au pôle métropolitain et les sujets traités nécessitent l'unanimité des EPCI qui font partie du pôle métropolitain. Quant aux différents EPCI qui siègent dans ce pôle, ils sont répartis en tenant compte du poids démographique de chaque EPCI, mais aucun EPCI ne peut avoir tout seul la majorité des sièges au sein des pôles.

Ces pôles peuvent avoir une réelle continuité territoriale, et ils peuvent aussi être discontinus. En fait, ils répondent à deux besoins :

- Le premier est de mener des politiques métropolitaines au-delà de la stricte communauté urbaine. La communauté urbaine de Lyon en est un exemple : elle est en train de constituer son pôle métropolitain, avec Saint-Etienne et le Nord Isère.
- Mais cela peut être aussi ce que l'on appelait autrefois des « réseaux de villes », tel l'axe Metz-Epinal-Nancy. Il s'agit là aussi d'une réflexion sur la constitution d'un pôle métropolitain, à la fois pour l'université et pour les très grands équipements d'intérêt presque régional, dirais-je.

Jusqu'à présent, tout va bien. En dehors du nombre de vice-présidents, tous les amendements AMF et Association des communautés urbaines ont été votés, soit en première lecture soit en deuxième lecture. Cela a été beaucoup plus difficile pour les communes nouvelles.

Nous pourrions dire que les communes nouvelles sont une nouvelle mouture des fusions de communes de la loi Marcellin de 1971, dont nous savons comme elle a bien fonctionné. Là, il faut être très attentif, car dans la navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale a

déconstruit ce qu'avait fait le Sénat. En deuxième lecture, concernant les amendements présentés, il a été extrêmement difficile pour Jacques Pélissard de revenir à la version sénatoriale, dans la mesure où, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale s'est réunie dans un contexte un petit peu particulier, puisque l'opposition n'était pas là. Evidemment, pour faire passer des amendements contre une proposition gouvernementale, il est préférable de s'appuyer sur quelques collègues qui en sont persuadés, mais aussi sur l'opposition. Nous avons pu le faire sur les métropoles, mais nous n'avons pas pu le faire sur les communes nouvelles. Nous ne désespérons pas, notamment en commission mixte paritaire. Le Président Pélissard a d'ailleurs rencontré Gérard Larcher, hier, sur ce sujet.

Pour l'instant, l'initiative est la suivante :

- ou bien les conseils municipaux de trois communes qui veulent fusionner ;
- ou bien les deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population à condition qu'elles soient membre du même EPCI ;
- ou bien un conseil communautaire, auquel cas le périmètre de la fusion c'est la communauté ;
- ou bien le préfet.

Le périmètre, sauf lorsque c'est demandé par le conseil communautaire, n'est pas obligatoirement le périmètre d'une communauté. Cela peut être deux ou trois communes, voire des communes qui n'appartiennent pas à la même communauté. Ensuite, et c'est là qu'il faut être très vigilant, la commune nouvelle est créée par arrêté du préfet après accord des deux tiers des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population et consultation des électeurs. Mais le résultat de cette consultation est apprécié sur le territoire global de la future commune fusionnée. Cela veut dire quoi ? Cela veut dire que si c'est sur l'initiative de l'organe délibérant d'une communauté, ou sur l'initiative du préfet, l'on peut imaginer qu'une petite commune puisse être intégrée dans une commune nouvelle – et donc perdre sa qualité de collectivité locale, ce qui est tout de même très important – sans l'accord de ses élus et sans l'accord de sa population. Vous imaginez que cela n'est pas acceptable pour l'Association des maires de France. Nous demandons que l'on revienne à la version qui avait été votée en première lecture à l'Assemblée nationale, qui était que l'on ne pouvait pas intégrer une commune sans son accord, et qu'il fallait, en tout état de cause, l'unanimité des conseils municipaux des communes fusionnées.

Je vais aller assez vite sur ce point. Une fois que ces communes sont fusionnées, les anciennes communes deviennent communes déléguées, sauf si le conseil municipal de la commune nouvelle en décide autrement. Elles ont un maire délégué qui a pratiquement les mêmes compétences que les maires délégués des communes associées, sauf que les élus des communes délégués ne sont pas électeurs aux élections sénatoriales, c'est la seule différence. Eventuellement, il peut y avoir aussi dans les communes déléguées un conseil municipal délégué qui, là aussi, peut être supprimé par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle.

Il y avait une prime dans le projet de loi, l'AMF l'a fait sauter, parce que nous ne voyons pas pourquoi primer les communes nouvelles. Evidemment, c'était une DGF prise sur la DGF des communes et des communautés qui, comme vous le savez, n'augmente pas. Nous ne trouvons pas qu'il était justifié de donner une prime. Simplement, la commune nouvelle bénéficie de la DGF des anciennes communes, éventuellement de celle de l'EPCI, si elle se substitue à un EPCI. Il y a une garantie de DDE et de DDR qui devra être fondue pendant trois ans, à partir de l'année prochaine. Le seul avantage est l'éligibilité au FCTVA l'année même des dépenses d'investissement et sans le décalage de deux ans.

Voilà pour les deux innovations, initiées par le rapport Balladur. Nous en arrivons à un gros morceau, qui concerne tout le monde. Il s'agit de l'achèvement, mais en Bretagne il n'y a pas beaucoup à achever, et la rationalisation de la carte intercommunale.

III. Rationalisation de la carte intercommunale

D'ici le 31 décembre 2011, le préfet devra avoir arrêté le schéma départemental de coopération intercommunale. La loi fixe des objectifs à ce schéma. Il doit obligatoirement achever la carte des communautés et supprimer les discontinuités et les enclaves. Il doit s'articuler autour de la constitution de communautés d'au moins 5 000 habitants, sauf en zones de montagne où il n'y a pas de seuil du tout. Le préfet peut accorder des dérogations, notamment pour des raisons géographiques. Il est sûr que l'on ne raisonne pas dans le département de la Lozère, où une communauté de 5 000 habitants est une énorme communauté, comme on peut raisonner dans le département de l'Isère ou du Rhône.

Le schéma doit :

- prévoir une cohérence entre les communautés et les unités urbaines, les bassins de vie, les schémas de cohérence territoriale ;
- accroître la solidarité financière entre les communes membres de la communauté ;
- essayer dans la mesure du possible, et ceci est un véritable objectif de la loi qui, de l'avis de l'AMF, ne va pas encore assez loin dans la réduction du nombre de syndicats ;
- transférer des compétences syndicales aux communautés ;
- rationaliser les structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, c'est l'articulation autour des ScoT.

Voilà les orientations que doivent suivre les schémas.

Comment ce schéma est-il élaboré ? Je vous ai dit qu'il devait être arrêté par le préfet avant la fin 2011. Eh bien, le préfet aussi élabore ce schéma. Une fois que le préfet a élaboré son schéma, il est transmis pour avis aux communes et aux EPCI, communautés et syndicats, concernés. Ces collectivités ont trois mois pour se prononcer. Si elles ne se prononcent pas, nous considérons qu'elles sont favorables au schéma.

Ensuite, ce schéma, avec les avis des communes et des communautés, est transmis à la commission départementale de coopération intercommunale qui, elle, a quatre mois pour se prononcer. Si elle se prononce à la majorité des deux tiers pour une modification du projet du préfet, le préfet est obligé d'en tenir compte. Dès l'instant où la CDCI est d'accord à la majorité des deux tiers, elle a un pouvoir total d'amendement sur les propositions du préfet. Ensuite, le schéma est arrêté par le préfet, et il est revu dans les mêmes conditions tous les six ans.

Vous le voyez, avec les trois mois de consultation des communes, plus les quatre mois d'avis de la CDCI, les préfets vont devoir s'atteler à la tâche dès le début de l'année 2011 pour arriver à tenir les délais et à arrêter leur schéma avant la fin 2011.

La composition de la Commission départementale de coopération intercommunale a été revue, notamment sur proposition de l'Association des maires de France. Désormais, la CDCI comprendra 40 % de représentants de communes, 40 % de représentants de communautés, 5 % de représentants de syndicats intercommunaux et mixtes, 10 % de représentants du département et 5 % de représentants de la région. Voilà ce que dit la loi.

Une fois la loi votée, dans les deux mois, nous aurons un décret qui, dans ces grandes catégories, déclinera le nombre de représentants, par exemple, des cinq communes les plus peuplées du département ou de chaque arrondissement du département, etc. Décret sur lequel, évidemment, nous avons demandé à être complètement concertés, puisque cela nous concerne au premier chef. Cela nous concerne tellement que cette CDCI est élue, normalement. Mais si dans un département il n'y a pas d'autre liste que celle présentée par l'Association départementale des maires du département, eh bien cette liste est prise par le préfet et il n'y a donc pas d'élection. Il est vrai qu'il sera compliqué de constituer ces listes, donc je pense qu'il y aura beaucoup de départements où il n'y aura que la liste de l'Association des maires qui sera présentée.

Le rôle de la CDCI est considérablement renforcé puisque, au moment de l'élaboration du schéma, cette CDCI a un pouvoir d'amendement. Nous allons voir que, au moment où le préfet agira, en 2012 et en 2013, là aussi, elle a un pouvoir très important.

Ce schéma départemental, que comprend-il ? Il comprend obligatoirement l'achèvement de la carte intercommunale et la résorption des enclaves et des discontinuités territoriales. Dans le Finistère, il n'y a pas vraiment de problèmes. Je crois qu'il reste une commune et quelques îles. Nous n'allons pas considérer que la mer les sépare du continent et forcément il y aura sur la carte le rattachement à une communauté, c'est obligatoire, à l'exception de la région parisienne. Par ailleurs, le schéma propose des créations – ce ne sera pas le cas chez vous –, des transformations d'EPCI, des fusions et des modifications de périmètres, y compris la possibilité pour des communes de quitter une communauté pour en rejoindre une autre, pour des questions de cohérence territoriale.

Là, nous allons aller vite. Que va-t-il se passer pour achever la carte, puisque c'est une obligation ? Si le préfet s'aperçoit qu'une commune est toute seule, il doit la rattacher à une communauté, après accord du Conseil communautaire de cette communauté. Si le conseil communautaire dit ne pas en vouloir, le préfet retourne vers la CDCI, qui peut faire une autre proposition. A ce moment-là, le préfet respecte la proposition de la CDCI. Si la CDCI ne fait pas d'autre proposition, le préfet passe outre l'accord du conseil communautaire. Ce n'est pas le cas dans le Finistère, mais il est vrai que, en France, il y a certes des communes qui ne veulent aller nulle part, et notamment des communes très riches, mais il y a aussi des communes dont personne ne veut ; cela existe et il fallait aussi résoudre cette question-là.

Ces dispositions entrent en vigueur le 30 juin 2013, et cette date du 30 juin est importante pour la suite. Nous avons demandé le 1^{er} janvier 2013, pour que cela soit suffisamment éloigné des élections municipales, pour que cela ne pollue pas les élections municipales. On nous a fait valoir que 2012 serait une année assez occupée, et pour les élus, et pour les préfets puisque, comme vous le savez, il y aura des élections présidentielles et législatives. Nous avons donc obtenu au Sénat, en deuxième lecture, que ce soit au 30 mars. Les députés sont revenus dessus et nous n'avons obtenu que six mois. C'est donc le 30 juin au lieu du 31 décembre. C'est mieux que rien, mais ce n'est pas absolument parfait, et vous allez voir pourquoi. Parce que ce schéma va avoir des effets immédiats, non seulement sur l'achèvement, mais sur la rationalisation de la carte intercommunale. En 2012, donc après l'arrêté du schéma, le préfet va pouvoir initier toutes les créations ou la résorption des enclaves, mais surtout toutes les fusions et modifications de périmètres inscrites dans le schéma. S'il fait une proposition qui n'est pas dans le schéma, il ne peut le faire que si la CDCI en est d'accord à la majorité des deux tiers. Ensuite, ces modifications de périmètres – puisque chez vous, cela peut être essentiellement ça – devront être actées par une majorité tout à fait allégée par rapport à celle qui existe aujourd'hui, puisqu'il suffira que la moitié des communes représentant la moitié de la population du périmètre concerné soit d'accord pour que la proposition du préfet soit admise. On ne demande donc plus l'avis des conseils communautaires, et ce n'est plus la moitié des tiers, mais la moitié. C'est une majorité allégée, mais en 2012 on demande encore l'avis des élus.

En 2013, et jusqu'au 30 juin 2013, cette fois-ci le préfet va pouvoir mettre en œuvre le schéma sans recueillir l'accord des communes. Vous comprenez pourquoi nous avons essayé de raccourcir le plus possible l'année 2013. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé le mois de mars, en pensant qu'en janvier-février le préfet n'aurait pas le temps de faire grand-chose, d'autant qu'il doit demander l'avis de la CDCI. En revanche, si l'on est au 30 juin cela laisse tout de même une marge un peu plus importante.

Sur ce point, je voulais dire plusieurs choses. D'abord, pas de panique ! On voit très mal un préfet imposer des choses à des communautés et à des communes qui n'en veulent pas, sauf évidemment les anomalies criantes (les enclaves, une commune au milieu d'une autre communauté, etc.). Nous savons très bien que les choses imposées fonctionnent mal, et les préfets le savent aussi. En revanche, il est vrai qu'il y a des secteurs où la carte intercommunale manque de cohérence. Lorsque je vais dans des départements – et j'y vais souvent en ce moment –, je préconise de savoir absolument ce que vous voulez avant de vous le faire imposer par le préfet. Il vaut mieux que cela émane de vos propositions, plutôt que ce soit imposé par le préfet. La pire des catastrophes serait que vous ne soyez pas d'accord entre vous au moment où le préfet va vous convoquer, et que ce soit la « foire d'empoigne » au sein de la CDCI. Je vous rappelle tout de même qu'il faut que la CDCI soit d'accord à la majorité des deux tiers.

Je crois qu'il faut vraiment anticiper et essayer, avant les réunions officielles de la CDCI par le représentant de l'Etat, de savoir ce que vous voulez pour le territoire du Finistère. Nous aurons sûrement l'occasion d'en parler, mais je crois qu'il faut y réfléchir. Même si nous ne savons pas encore quel sera le décret exact, il faut aussi réfléchir à comment pourrait être composée cette CDCI pour tout représenter, les petits et les gros, tous les secteurs du département, bien évidemment toutes les tendances politiques, etc.

C'est exactement la même procédure pour les syndicats. La carte ne comprendra pas que les communautés ; elle comprendra aussi les syndicats. Le préfet va avoir des pouvoirs, en 2012 et en 2013 pour mettre en musique cette carte sur le territoire, et notamment pour prévoir aussi des dissolutions de syndicats devenus inutiles ou de syndicats dont on peut imaginer que les compétences peuvent être transférées aux communautés, ce que la carte prévoira.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Pouvez-vous nous parler maintenant du renforcement de l'intercommunalité et des compétences des financements croisés. Pouvez-vous faire, en une quinzaine de minutes la suite de votre exposé. De façon à ce que nous puissions débattre, parce que le préfet vient à 11 heures précises.

IV. Renforcement de l'intercommunalité et compétences des financements croisés

Dominique BRACHET

Je vais aller très vite sur le renforcement de l'intercommunalité, pour passer un petit peu plus de temps peut-être sur les cofinancements.

1. Renforcement de l'intercommunalité

Il y a des modifications, mais elles concernent essentiellement les communautés d'agglomération. Maintenant, dans toutes les communautés, y compris dans les communautés urbaines, le droit de veto de la ville la plus importante, c'est la ville la plus peuplée si elle représente plus du quart de la population.

Ensuite, il y a des allègements concernant les procédures de fusion de communautés. D'abord, on ne demande plus l'avis des conseils communautaires. On ne demande plus que l'avis des communes lorsqu'il y a fusion de communautés, parce que quelquefois il y avait des conseils communautaires qui bloquaient les choses. Quant aux compétences, ce qui bloquait jusqu'à présent était le fait que nous étions obligés de transférer au nouvel EPCI les compétences obligatoires et optionnelles. Maintenant, nous ne sommes plus obligés de transférer les compétences optionnelles ; les communes peuvent les reprendre lorsqu'elles fusionnent avec une autre communauté.

Concernant les syndicats, l'objectif de la loi est évidemment d'aller avec une réduction du nombre de syndicats. Les syndicats sont donc dissous de plein droit. Cela semble être une évidence, mais ce n'est pas le cas, souvent. Ils sont dissous de plein droit lorsqu'ils ont transféré toutes leurs compétences à un syndicat mixte, ou qui ne compte qu'un membre. Je sais que cela fait débat chez vous, mais je le dis quand même, c'est vrai notamment pour les syndicats primaires d'électricité lorsqu'ils ont transféré toutes leurs compétences à un syndicat mixte.

Concernant le transfert du pouvoir de police, cela a été une bataille que l'AMF a gagnée, mais qu'elle a gagnée relativement facilement. Désormais, en matière d'aire d'accueil des gens du voyage, de déchets et d'assainissement, le pouvoir de police est obligatoirement transféré avec la compétence. Sauf que les maires peuvent dire : non, je ne veux pas transférer mon pouvoir de police. Il y a peu de cas où ils le diront, je pense, mais cela peut arriver. S'ils ne le disent pas, il y a le transfert du pouvoir de police, mais il s'agit uniquement de la police réglementaire ; il ne s'agit évidemment pas de la police judiciaire. En ce qui concerne le pouvoir de police en matière de circulation et stationnement, même si, notamment dans les communautés urbaines, toute la voirie et les transports sont transférés à la communauté, il peut y avoir transfert du pouvoir de police au président de la communauté, mais il faut l'unanimité des maires (sauf en communauté urbaine où ce sont les deux tiers), et les arrêtés sont des arrêtés conjoints. Les maires n'étaient pas prêts à transférer leur pouvoir de police sur la voirie, notamment en matière de stationnement et de permission de voirie sur les trottoirs, notamment dans les zones touristiques.

Là, nous nous sommes battus, avec l'Association des communautés urbaines, et nous avons gagné. Le projet de loi prévoyait que dans les communautés de communes l'intérêt communautaire serait déterminé par le conseil de communautés et que, partout, ce serait à la majorité simple du conseil communautaire. Nous avons gagné. Les majorités restent donc ce qu'elles sont pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences.

Après, il y a un gros morceau, sur lequel je vais aller vite, mais il y aura sûrement des questions aussi. L'Association des maires de France est tout à fait d'accord sur tout ce qui concerne les mutualisations (mutualisations de services et mutualisations de biens). Dans le cadre d'un transfert de compétence, la règle reste que lorsque l'on transfère une compétence on transfère le service qui va avec la compétence, c'est une obligation. Ensuite, pour les services qui travaillent à moitié pour les communes et à moitié pour la communauté, les communes peuvent garder ces services et les mettre à disposition de la communauté. Cela posait un petit problème avec Bruxelles, qui considérait que c'était un marché public. Nous avons définitivement réglé le problème, en disant que ce n'est pas un accord qui va régler les remboursements de frais de fonctionnement lorsque la

commune met sont personnel à disposition de la communauté, mais ce sera réglé par décret. Si vos conventions sont bien faites, cette mise à disposition de personnel peut être faite des communes vers la communauté comme de la communauté vers les communes. Tout cela est très important pour éviter les doublons de personnel, mais vous gardez bien à l'esprit que si vous avez transféré l'Eau, vous avez l'obligation de transférer vos fontainiers qui ne sont que fontainiers.

Une vraie pratique est inscrite dans la loi, il s'agit de la possibilité de mutualiser les services en dehors de toute compétence transférée. Vous pouvez avoir, au sein des communautés, et je pense que cela existe dans certaines de vos communautés, des services communs qui travaillent à la fois pour la communauté et les communes membres. Désormais, la loi l'officialise : ces agents, s'ils sont agents communautaires, il n'y a pas de souci ; s'ils sont agents communaux, ils sont de plein droit mis à disposition de la communauté. Ils ne sont pas mutés à la communauté. Ils peuvent l'être dans le cas de mutation individuelle, mais la règle est de dire qu'ils sont mis à disposition de la communauté. Le remboursement des frais se fait par convention, là aussi. Eventuellement, lorsque vous êtes à un l'impôt économique unique, et je crois que vous l'êtes pratiquement tous, cela peut être prélevé sur l'attribution de compensation.

Je voulais dire simplement que cela fonctionne très bien dans les très grosses communautés, notamment les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, mais cela fonctionne aussi très bien dans de toutes petites communautés. Par exemple, la communauté de la Côte-d'Or, où toutes les secrétaires de mairie sont embauchées par la communauté, travaillent pour la communauté et sont mises à disposition des communes pour assurer le secrétariat de mairie. Cela permet à ces femmes d'avoir un travail intéressant, et cela permet aux communes et à la communauté de pouvoir embaucher des agents de catégorie A, ce que les communes toutes seules ne pouvaient pas faire.

Nous demandions depuis longtemps la mutualisation des biens en dehors de tout transfert de compétence, la communauté peut se doter de matériel qu'elle met à la disposition des communes. J'habite un département de montagne, donc depuis tout le temps je le demande pour les chasse-neige, même lorsque l'on n'a pas compétence voirie, mais cela peut être pour autre chose, notamment pour tout ce qui concerne les chapiteaux, des engins d'entretien de voirie, etc.

Désormais, au début de chaque nouveau mandat il y aura un plan de mandat de mutualisation des services, dont le président de l'EPCI devra faire le bilan.

L'unification de la DGAF et l'unification des impôts locaux au niveau de la communauté, ont été, là aussi, un combat de l'AMF et de l'ACU. Rassurez-vous, nous avons gardé l'unanimité des communes, aussi bien pour la territorialisation de la DGAF que pour le transfert d'un ou plusieurs impôts ménages en dehors de ceux qui sont obligatoires, le maire de Brest a parlé tout à l'heure de la taxe professionnelle départementale qui est transférée. Si des communes et la communauté veulent unifier leur foncier bâti, par exemple, il faudra l'unanimité des communes, y compris dans les métropoles.

2. Compétences des départements et des régions, financements croisés

Je reviens sur ce qui fait débat, beaucoup. Cela n'existait pas dans la première lecture du Sénat, cela a été introduit sur amendement gouvernemental, première lecture Assemblée nationale, cela a été retiré (deuxième lecture Sénat) et réintroduit (deuxième lecture Assemblée nationale). Qu'en sera-t-il du texte, et y aura-t-il un accord en commission mixte paritaire ? Personne ne le sait. Il s'agit de la spécialisation des compétences des départements et des régions, et des financements croisés.

Concernant la spécialisation des compétences, aujourd'hui, le texte voté par l'Assemblée nationale dit qu'à partir de 2012, les compétences des départements et des régions seront spécialisées, et ce sont celles qui leur sont fixées par la loi. Il n'y a que si la loi ne dit rien que l'une de ces collectivités peut, par délibération, s'emparer de la compétence. Certaines de ces compétences sont exclusives, c'est-à-dire que lorsque l'on a une compétence les autres ne peuvent pas s'en mêler. D'autres sont partagées. D'autres encore sont obligatoirement partagées, c'est le cas du tourisme, de la culture et du sport.

Une fois qu'une collectivité a une compétence, elle peut éventuellement la déléguer à une autre collectivité. Cela va être le cas, dans les six mois qui vont suivre l'élection des conseillers territoriaux. Toutes ces dispositions-là sont dans l'idée que ce sont les mêmes personnes qui siègent à la région et au département, nous sommes dans la perspective conseillers territoriaux. Dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, la région et les départements qui la composent vont pouvoir élaborer un schéma qui prévoit des délégations de compétences entre les collectivités, et évidemment les flux financiers que cela nécessite. Par exemple, une région pourra dire : dans ma région, ce sont les départements qui s'occupent des lycées, mais il faut l'unanimité des départements pour que ce schéma soit adopté. Et vous allez voir que ce schéma a des conséquences.

Les financements croisés sont limités par la loi. D'abord, la loi pose le principe d'une participation minimale du maître d'ouvrage aux dépenses d'investissement. Nous ne sommes, là, que dans l'investissement. A partir de 2012, pour les communes de moins de 3 500 habitants et les communautés (pas les syndicats) de moins de 50 000 habitants devront assurer 20 % du financement d'un investissement. C'est déjà le cas, ou en tout cas c'est la règle lorsque l'on demande de la DGE et des financements européens. Les plus grandes devront assurer 30 % du financement. Il y a des exceptions : il n'y a pas de seuil pour les opérations de rénovation urbaine. Le seuil est de toute façon de 20 % pour la rénovation des bâtiments protégés et il peut y avoir des dérogations préfectorales lorsqu'il s'agit de réparer des dégâts dus à des catastrophes naturelles.

Lorsque l'on parle de financements publics, il s'agit de tous les financements apportés par des collectivités publiques, et pas seulement par les régions et les départements, mais également par l'Etat et aussi par l'Agence de l'Eau, par l'Europe. Il s'agit donc de l'ensemble des financements publics.

Ensuite, et c'est ce qui fait le plus débat parce que finalement, sur les investissements, il est rare qu'une communauté de plus de 50 000 habitants finance moins de 30 % d'un investissement. Ce qui fait beaucoup plus débat, c'est l'interdiction du cumul des subventions. Là, il s'agit des subventions aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. A compter du 1^{er} janvier 2012, il ne peut pas y avoir de cumul de subvention du département et de la région, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants et les communautés de moins de 50 000 habitants, et sauf pour les subventions de fonctionnement uniquement dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme.

A partir de 2015, ce cumul de subventions est interdit, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants et les communautés de moins de 50 000 habitants. Mais il est interdit y compris dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme, sauf si au niveau régional le schéma d'organisation dont je viens de vous parler a été signé. Cela nous paraît absurde, à deux points de vue : si l'on dit que les compétences sont partagées en culture, en sport et en tourisme, il faut bien que nous puissions accumuler les subventions. De plus, cela touche les communes et les EPCI, alors que l'élaboration du schéma ne concerne pas les communes et les EPCI, mais les départements et les régions. On lie donc des décisions différentes.

Voilà où nous en sommes, aujourd'hui, et sous réserve de ce que dira la commission mixte paritaire. Cette loi est d'application immédiate, sauf pour l'élection des conseillers municipaux et intercommunaux, le nombre et la répartition des sièges au sein des conseils communautaires, ainsi qu'au Bureau des EPCI.

Voilà, j'ai essayé de faire à peu près le tour de la question.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Je vous en remercie.

Tout d'abord, Dominique Brachet, vous ne nous avez pas parlé des Pays. Or, les Pays, ici, constituent un élément très important ; ils ont une existence réelle et une activité réelle. Que va-t-il se passer pour les Pays ?

Dominique BRACHET

Eh bien, ce ne sont pas de bonnes nouvelles ! Les Pays disparaissent. En fait, la loi Voynet est abrogée. Mais nous ne pouvons plus revenir dessus, parce que cela a été voté conforme en première lecture. La loi Voynet est abrogée ; les Pays disparaissent. Il y a malgré tout une disposition qui prévoit que les contrats en cours (signés par des Pays loi Voynet) continuent. Il n'y a donc pas de souci pour la politique contractuelle, aujourd'hui. En revanche, il y a un vrai souci sur lequel la Fédération des Pays comme l'Association des maires de France a interrogé Michel Mercier, Ministre de l'Aménagement du territoire, qui ne nous a pas véritablement rassurés. Ces Pays pourront-ils de nouveau contractualiser à l'expiration des contrats en cours ? Aujourd'hui, nous sommes assez pessimistes sur cette question-là.

Jean-Louis LE CORVOISIER

C'est-à-dire que l'on arrive à une disparition de fait.

Dominique BRACHET

Oui.

Questions / réponses

Jean-Louis LE CORVOISIER

Vous nous avez tout de même beaucoup rassurés. Sur l'essentiel des points, nous sommes rassurés, mais il y a tout de même des éléments d'inquiétude et d'interrogation.

Qui souhaite intervenir ? Vous êtes sous le choc, ou vous êtes rassurés ? Je pense que vous avez lancé une forte réflexion. Sur la fusion de communes et de communautés imposée par le préfet, vous nous avez dit tout à l'heure : « pas de panique ». Cela dit, c'est dans la loi, donc cela peut se faire. Pourquoi êtes-vous aussi confiante sur cet aspect des choses ?

Dominique BRACHET

Parce que je connais les préfets, et puis l'on voit difficilement un préfet l'imposer. Sauf évidemment, le cas de communes dont personne ne veut, ou sauf enclave au milieu d'une communauté, ou sauf une communauté toute petite et qui, pour des raisons de cohérence, doit fusionner avec une autre, ou en tout cas englober une partie d'une autre, nous savons très bien les conséquences lorsque c'est imposé si les deux tiers des communes sont défavorables, on voit mal comment cela peut marcher. En revanche, c'est vrai, il faut réfléchir à la cohérence. Il y a des périmètres qui ne sont pas cohérents et il y a des périmètres qui sont parfois trop petits pour mener réellement une politique économique et d'aménagement importante.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Pour une communauté, le minimum légal est de 5 000 habitants...

Dominique BRACHET

Il ne s'agit pas d'un minimum légal, mais d'une orientation.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Est-ce une orientation obligatoire ou pas ?

Dominique BRACHET

Ce n'est pas parce que vous avez 4 990 habitants que l'on va vous dire que vous êtes trop petit et qu'il faut englober une commune. Ce sont des orientations données au schéma, et dont évidemment les préfets vont tenir compte. Après, tout dépend du contexte. Si vous êtes dans un territoire où il n'y a que des villages (ce n'est jamais le cas en Bretagne, vous avez de grosses communes) de 20 habitants, éloignés de quinze kilomètres les uns des autres, nous n'y arriverons pas. Cela dépend donc du contexte. Mais 5 000 habitants, cela ne me paraît pas déraisonnable dans le Finistère.

Michel KERVOALEN, maire de Kerlaz

Concernant le Plan algues vertes, il existe aujourd'hui des subventions au niveau du département et de la région. Qu'en sera-t-il demain ?

Dominique BRACHET

Je vous le disais, si la loi est votée en l'état, sous réserve de ce que dira la commission mixte : si vous êtes une commune de moins de 3 500 habitants ou une communauté de moins de 50 000 habitants, oui, cela continuera à être cumulable. Sinon, non. Cela dépend de quel domaine. Dans le domaine du fonctionnement d'un équipement sportif ou culturel, jusqu'en 2015 vous pourrez encore cumuler ; après, vous ne pourrez plus, sauf si la Région Bretagne et l'ensemble des départements qui composent la Région Bretagne ont signé un accord de mutualisation de leurs compétences. On va donc vous faire porter les conséquences d'un accord qui ne dépend pas de

vous. Il faut aussi se dire que l'on est dans un contexte où ce sont quand même les mêmes hommes qui seront au département et à la région, puisque nous sommes dans la perspective conseillers territoriaux, mais il est vrai que cela pose de vraies questions. Cela pose des questions aux petites communes, mais pour elles nous avons réussi à avoir le plancher à 3 500 habitants. Cela pose des questions aussi pour de très gros événements. Cela pose des questions pour le Syndicat mixte des transports de la région lyonnaise et le métro. Cela pose des questions pour la Biennale de la danse, à Lyon, qui évidemment était financée par les deux. Pour ces grosses manifestations et ces très gros équipements, cela pose vraiment problème.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Dominique Brachet, nous voyons bien que la loi incite à la mutualisation des services et des personnels. Cette question peut poser des interrogations au sein des personnels communaux. Il y a parfois des inquiétudes qui remontent, vous n'y voyez pas de problèmes particuliers.

Dominique BRACHET

Le projet de loi prévoyait non pas une mise à disposition du personnel communal vers l'EPCI, mais un transfert, pour lequel on ne demande pas l'avis des agents ; il s'agit d'un transfert automatique. Nous avons préféré garder le principe de la mise à disposition. Les agents sont effectivement mis à disposition de la communauté, ils travaillent donc à la communauté. Il y a parfois quelques réticences, mais ils restent agents communaux et ils ne sont pas mutés à la communauté, sauf s'ils le demandent et s'ils en sont d'accord. Cela étant, il est vrai que, à l'avenir les agents seront embauchés par la communauté et plus par les communes et que l'on est tout de même dans une perspective d'essayer de mutualiser les services pour éviter les doublons. Nous sommes vraiment dans une perspective de réduire quand même un certain nombre d'emplois.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Jusqu'où cette réduction ira-t-elle ? Le sens de l'histoire n'est-il pas d'abord de mettre en place les intercommunalités, et ensuite de créer des intercommunalités de plus en plus grosses ?

Dominique BRACHET

Pas forcément, et puis ce ne sont pas nécessairement les plus grosses qui ont le plus de compétences non plus, cela dépend du contexte. Dans le contexte urbain, bien sûr. Mais en milieu rural, si je prends la compétence « école », par exemple, il ne faut pas être trop nombreux pour pouvoir gérer une compétence « école ». Ce ne sont pas forcément les plus grosses qui sont les plus intégrées.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Y a-t-il des questions dans la salle, des demandes de précision, des commentaires ?

Yves SCHNELL, conseiller municipal, Irvillac

Lors de notre dernier Conseil municipal, nous avons eu un problème sur le prix des conventions et les dépenses qui filent. Dans un premier temps, la première année, le coût est tout à fait raisonnable, mais l'on se rend compte, dans les deux à trois ans, ce coût devient absolument prohibitif pour les petites communes.

Dans le cadre de la concentration des compétences sur les EPCI, ne serait-il pas possible, comme pour beaucoup de contrats, de mettre un terme à une convention ? Une convention dure trois ans, cinq ans ; on regarde ce qui se passe et l'on en rediscute les termes.

Dominique BRACHET

Vous parlez des conventions entre la communauté et les communes, pour les mises à disposition de services ?

Yves SCHNELL

Entre autres.

Dominique BRACHET

Evidemment, il ne faut pas faire des conventions sans limitation de durée. Il faut absolument que cela puisse être renégocié. J'en profite pour dire que dans ces conventions il faut quand même faire très attention, dans les conventions de mise à disposition de service, si c'est de cela que vous parlez. Il faut faire très attention à ce que cela ne soit pas du marché public. Je ne sais pas de quoi il s'agit.

Yves SCHNELL

Par exemple, une microcrèche. Au départ, cette microcrèche coûtait à notre commune à peu près 2 000 euros par an ; aujourd'hui nous sommes rendus à 6 000 euros par an, soit un triplement en l'espace de trois ans.

Dominique BRACHET

De quelle convention s'agit-il, à qui vous lie-t-elle ?

Yves SCHNELL

A la Communauté de communes.

Dominique BRACHET

Est-ce la commune ou la communauté qui a la compétence ?

Yves SCHNELL

La commune a perdu, justement.

Dominique BRACHET

Alors, ce n'est pas une convention ; c'est un transfert de compétence. La communauté est compétente pour la microcrèche et elle la gère ?

Yves SCHNELL

Oui.

Dominique BRACHET

C'est elle qui paie ?

Yves SCHNELL

Non, c'est nous qui payons.

Dominique BRACHET

Si la compétence est à la communauté, c'est la communauté qui paie la microcrèche et qui « se récupère » sur les usagers.

Lénaïg COLIN, secrétaire générale de la mairie de Daoulas

La mairie de Daoulas gère la fameuse microcrèche.

Lénaïg COLIN, secrétaire générale de la mairie de Daoulas

Il s'agit en fait d'une microcrèche intercommunale, mais il n'y a pas de compétence transférée à l'EPCI. Il s'agit d'une convention entre communes pour un fonctionnement dans le cadre de la petite enfance. Nous avons des clés de répartition pour le fonctionnement en fonction du nombre de places qui sont prises par les communes. Les gens paient donc en fonction du nombre de places.

Dominique BRACHET

D'accord, c'est clair. Il s'agit effectivement d'une entente intercommunale, mais cela n'a rien à voir avec les compétences de la communauté. Je ne peux pas vous dire pourquoi les participations augmentent, mais cela n'a rien à voir avec l'intercommunalité. Là, nous sommes dans le système d'une entente.

Norbert BOURGEOIS, maire délégué de Kernével

Kernével est la seule commune associée du Finistère. J'ai beaucoup entendu parler, dans la première partie de fusions, mais souvent de fusions de communautés de communes. J'aurais voulu que vous puissiez nous éclairer, avec l'application de cette nouvelle loi, sur la procédure de fusion des communes associées (loi Marcellin). Y a-t-il de nouvelles dispositions dans la nouvelle loi ?

Dominique BRACHET

Il n'y a pas de nouvelles dispositions, puisque c'est devenu les communes nouvelles, en fait. Nous sommes dans une évolution de la loi Marcellin, simplement les communes fusionnées, style loi Marcellin, sous le terme de « fusion/association » peuvent demander à devenir communes nouvelles, avec des communes déléguées au lieu de communes associées.

Norbert BOURGEOIS

Quelle est la procédure ?

Dominique BRACHET

La procédure est prévue. Il est rare que l'on me pose cette question parce que, pratiquement, les communes associées n'y gagnent pas grand-chose. Si je me trompe, je vous le dirais, mais je crois que c'est une demande du conseil municipal de la commune en fusion/association loi Marcellin.

Norbert BOURGEOIS

Lorsque vous parlez de la commune, c'est la commune dans son ensemble, c'est-à-dire commune centre plus communes associées.

Dominique BRACHET

Voilà. Il est vrai que le Sénat avait prévu qu'une commune associée pouvait demander à prendre son indépendance, mais cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale.

Hélène FAVENNEC, conseillère municipale, Le Cloître-Pleyben (586 habitants)

Il y a peut-être quelque chose qui m'a échappé dans l'exposé, mais je ne sais pas ce que deviennent les cantons ?

Dominique BRACHET

Cela ne vous a pas échappé, puisque je n'ai pas parlé des conseillers territoriaux. Sous réserve de la commission mixte paritaire, les cantons restent une circonscription électorale pour les conseillers territoriaux, sauf qu'ils sont redécoupés. A la fin de la loi, vous avez le nombre de conseillers territoriaux par département. Vous verrez que vous en aurez moins dans le Finistère que vous n'en avez aujourd'hui, et donc cela nécessite un redécoupage des cantons.

Jean-Victor GRUAT, Maire de Brennilis

Je voudrais d'abord, Madame, vous remercier pour votre exposé. Personne ne l'a fait encore, mais j'ai trouvé qu'il était très clair et très intéressant.

J'ai deux questions. La première est de savoir s'il est prévu, dans le dispositif en cours d'adoption, de remédier aux incohérences que nous constatons dans nos communautés sur le rattachement à tel ou tel services. Je prends un exemple. Nous sommes une communauté de huit communes, même pour ce qui est du parc naturel régional d'Armorique, nous ne sommes pas du même secteur d'Armorique, nous ne dépendons pas des mêmes centres de secours, nous n'avons pas les mêmes secteurs de garde médicale, etc. Est-il prévu quelque chose pour remédier à ce que je vois comme des incohérences ?

La deuxième question. Vous avez dit qu'il ne pourrait plus y avoir dorénavant de communautés de moins de 5 000 habitants, sauf en zone de montagne, et sauf exception géographique particulière. Est-il prévu, à votre connaissance, de faire un large usage de l'exception géographique particulière, ou cela doit-il rester vraiment exceptionnel ?

Dominique BRACHET

Je réponds sur la deuxième question, cela va dépendre des préfets. Oui, parce que comme je vous le disais, en Lozère ou dans la Creuse, et même lorsque l'on n'est pas en zone de montagne, dire que l'on fait des communautés de 5 000 habitants, cela ne veut rien dire, ce n'est pas possible. Donc, oui, il y aura un usage fait, à condition qu'il soit justifié.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Nous avons ici deux communautés qui ont moins de 5 000 habitants. Vaut-il mieux qu'elles anticipent et qu'elles commencent à discuter avec leurs voisins pour savoir éventuellement avec qui se rapprocher, dès maintenant, ou est-ce qu'elles attendent que le préfet vienne s'intéresser à elles.

Dominique BRACHET

En tout cas, il ne faut pas attendre. Maintenant, faut-il se rapprocher ou pas, tout dépend, mais je pense qu'il vaut mieux anticiper plutôt que de se faire imposer quelque chose par le préfet.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Il vaut donc toujours mieux aller discuter, au cas où. Revenons à la première question, remédier aux incohérences.

Dominique BRACHET

Sur la première question, en ce qui concerne les parcs naturels régionaux, rien n'est prévu dans la loi en termes de cohérence.

En ce qui concerne les syndicats, vous avez vu les grandes orientations, on peut donc imaginer que dans les parcs cela va être pareil. Nous essaierons de faire cadrer la carte pour qu'il y ait le plus de cohérence possible entre les communautés et les syndicats. Je ne l'ai pas dit, même pour les cofinancements, mais je pense que cela a dû vous sauter aux yeux, il y a tout de même quelque chose d'extraordinaire : cette loi ne concerne pas l'Etat, et à aucun moment on ne parle de l'administration. Cela concerne tellement peu l'Etat que, lorsque je vous ai parlé des cumuls de subventions, ou lorsque je vous ai parlé de 20 % minimal du maître d'ouvrage, cela s'applique à toutes les collectivités, mais cela ne s'applique pas à l'Etat. L'Etat pourra, lui, demander à la fois aux régions et aux départements de financer des opérations prévues dans le Contrat de plan, ou des opérations Etat.

Cette loi ne concerne absolument pas l'Etat, elle ne concerne que les collectivités. Donc, je dis « oui » sur la cohérence avec les syndicats. Il y aura sûrement des progrès, mais cela se fera dans le cadre des schémas départementaux. Il n'y a rien d'obligatoire, sauf à dire d'essayer de faire cohérent. Mais sur tout ce qui est administration d'Etat...

Dominique BRACHET

Il n'y a pas eu de question sur les 500 habitants.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Oui, c'est étonnant. Je gardais la question en réserve, sur le seuil des 500 habitants pour le scrutin de liste.

Un intervenant non élu

Vous avez évoqué, en fin d'intervention, le sort qui sera celui des Pays. Ma question est un peu politique, je m'en excuse, mais il est intéressant de noter, indépendamment du fait Pays en Bretagne que l'organisation des Pays a permis la mise en place de structures participatives, ô combien, que sont les conseils de développement. Or les conseils de développement vont disparaître en même temps que les Pays, si je comprends bien les choses telles qu'elles ont été annoncées. Dans les discussions, ce thème de la démocratie participative a-t-il été évoqué ? Et dans la structure du projet de loi qui est proposé quelque chose vient en compensation, finalement, de cette perte que je trouve personnellement tout à fait dommageable des conseils de développement, ou d'une structure qui permet dans un territoire de vie de donner effectivement la parole à des gens qui ont des responsabilités pas uniquement au niveau des collectivités territoriales.

Dominique BRACHET

Oui, cela a été abordé, absolument, y compris par l'Association des Conseils économiques et sociaux, mais sans déboucher du tout. Il y a quand même quelque chose qui est un peu étonnant, c'est que l'on supprime, à terme, les Pays en zone rurale, et parallèlement on crée quelque chose qui ressemble quand même un peu aux Pays en zone urbaine, qui s'appelle « le pôle métropolitain ». Je pense que la Fédération des Pays et les Conseils de développement vont revenir à la charge. D'ailleurs, le président de la Fédération des Pays a voté contre la loi à l'Assemblée nationale. J'espère, notamment pour la Bretagne, que le débat n'est pas clos sur cette question-là. Mais au moment où c'est venu, c'était trop tard, la disposition était déjà conforme. En fait, il est dommage

que cela soit venu en deuxième lecture. Cependant, les Conseils de développement restent dans les agglomérations. Là, on ne les a pas supprimés.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Nous arrivons au terme de ces échanges. Dominique Brachet, même si les maires vont perdre de plus en plus de compétences, cette réforme ne signe pas la mort des communes.

Dominique BRACHET

Vous l'avez constaté, cette loi est tout de même assez « soft ». Si vous imaginez ce qu'était le rapport Balladur, puis le projet de loi gouvernemental, il y a tout de même eu un chemin énorme... Avant, je mettais deux heures et demie pour expliquer la loi. Maintenant, en moins d'une heure j'y arrive ! Elle a tout de même été vidée de tout ce qui était extrêmement contraignant : sur les métropoles, sur les pouvoirs des préfets, sur la répartition des sièges qui ne laissait aucune part à la liberté des communes. Enfin, elle est faite pour renforcer l'interco, mais dans le respect véritablement des communes.

Certes les sénateurs défendent les communes, mais c'est sans doute parce que nous avons obtenu beaucoup d'avancées au débat en première lecture à l'Assemblée nationale, et puis les dernières avancées étaient à l'Assemblée. Même si le débat en deuxième lecture s'est déroulé dans des conditions un peu particulières, puisqu'il manquait la moitié de l'hémicycle, même les députés n'étaient pas dans cette perspective de faire une loi pour faire disparaître les communes. Sur les soixante amendements, à peu près, déposés par l'AMF, pratiquement sur tous les articles, sauf ceux sur les conseillers territoriaux, 58 ont été adoptés.

Jean-Louis LE CORVOISIER

Merci, Dominique Brachet. Si je devais retenir un mot, ce serait : « anticiper ».

Merci à toutes et à tous.