

# Carrefour des Communes et Communautés de Communes du Finistère 2010



## Actes de la conférence :

« Communes et Communautés,  
un nouvel équilibre à vivre »

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

**Vendredi 1<sup>er</sup> octobre 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](mailto:amf29@wanadoo.fr) – Site : [www.amf29.asso.fr](http://www.amf29.asso.fr)

# **Communes et communautés, un nouvel équilibre à vivre**

## **Intervenants :**

*Françoise GATEL, Présidente de l'AMF 35, Maire de Châteaugiron, Présidente de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron ;*

*Philippe LAURENT, Vice-Président de l'Association des maires de France, Président de la Commission des finances ;*

*Jean-Paul LE PANN, Maire de Briec, Président de la Communauté de communes du Pays Glazik ;*

*Pierre MAILLE, Président du Conseil général du Finistère.*

*La conférence est animée par Jean-Louis LE CORVOISIER, animateur de colloque.*

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Bonjour à toutes et à tous. Bienvenue à cette troisième conférence du Carrefour des communes du Finistère, sur le thème « Communes et communautés, un nouvel équilibre à vivre ».

La loi de réforme des collectivités territoriales a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée, elle repassera en commission mixte paritaire le 13 octobre prochain. Il est encore possible que l'on ait droit à la navette Sénat-Assemblée par la suite, avec un vote définitif de l'Assemblée nationale qui aura le dernier mot.

La loi de réforme porte en tout cas un renforcement du mouvement déjà initié en faveur de l'intercommunalité. Quels projets les communes et les intercommunalités peuvent-elles partager dans ce contexte ? Et avec quels moyens ? Ce seront quelques-unes des questions que nous aborderons ce matin, en plus naturellement des questions que vous pourrez poser, des commentaires que vous pourrez nous apporter lors de la partie d'échange direct, tout à l'heure, avec la salle.

Je vous présente nos intervenants.

Françoise Gatel, vous êtes Présidente de l'Association des Maires de France en Ille-et-Vilaine. Vous êtes Maire de Châteaugiron (6 000 habitants), Présidente de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron (7 communes, 20 000 habitants), et vous êtes aussi Administratrice de l'ADCF (Association des communautés de France) ;

Pierre Maille, je rappelle que vous êtes le Président du Conseil général du Finistère, un département de 880 000 habitants environ. Dans ce département, nous sommes très en pointe sur l'intercommunalité. Une intercommunalité que vous soutenez avec force et vigueur. Je rappelle par ailleurs que vous avez été Maire de Brest et Président de la Communauté urbaine de Brest, communauté urbaine qui est la plus intégrée de France ;

Philippe Laurent, Vice-Président de l'Association des maires de France, Président de la Commission des finances, point qui nous intéresse tout particulièrement. Vous êtes Maire de Sceaux (20 000 habitants), qui fait partie de la Communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvres, qui s'étend d'ailleurs sur deux départements, l'Essonne et les Hauts-de-Seine et qui regroupe 7 communes et 175 000 habitants ;

Jean-Paul Le Pann, Maire de Briec (Sud Finistère), le cœur de la Cornouaille, une commune de 5 000 habitants. Vous êtes aussi Président de la Communauté de communes du Pays Glazik, qui regroupe 5 communes et environ 10 500 habitants.

*« Cette réforme a un objectif ambitieux : il s'agit d'offrir aux élus des collectivités locales des institutions locales modernisées pour faire face à l'avenir », citation d'Alain Marleix.*

Je vais commencer par un tour de table. Françoise Gatel, parle-t-on de modernisation, ou simplement d'évolution, avec ce texte de loi ?

### **Françoise GATEL**

Je pense qu'une évolution est souvent liée à la nécessité de modernisation, donc les deux sont justes. Aujourd'hui, dans notre pays, en Bretagne nous sommes sans doute moins frappés par cela, mais je crois qu'il y a une nécessité de renforcer la coopération entre communes, parce qu'il y a des exigences de la part de nos concitoyens, auxquelles une commune ne peut plus répondre seule. Nous savons bien que nous avons des questions importantes en matière de rigueur budgétaire, et je crois qu'il faut que les communes gardent à la fois leur âme, leur intérêt, leur valeur ajoutée, mais en même temps la coopération, voulue et renforcée, est justement une solution, selon moi, pour pérenniser les communes.

En ce sens, il y a sans doute de la modernisation. On a souvent opposé les communes et les intercommunalités, mais je crois plutôt qu'il y a un complément : l'intercommunalité doit être un peu le prolongement du bras de l'action de la commune.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Eh bien, nous allons le détailler tout à l'heure ! Le véritable enjeu se pose surtout dans les communes rurales ?

### **Françoise GATEL**

Je ne sais pas. En France, la difficulté est que l'on est amené naturellement à faire un cadre de loi national. Mais la réalité chez Philippe Laurent, à Paris, n'a sûrement rien à voir avec celle de la Corse, encore moins avec celle de la Bretagne, ou de la Champagne. Je prends souvent l'exemple d'un collègue qui est président d'une Communauté de communes, à Verdun. Lorsqu'il m'explique qu'il a des communes de moins de 50 000 habitants et des longueurs de voirie que le maire n'arrive plus à assumer, nous voyons bien que nous sommes là dans une intercommunalité extrêmement intégrée, qui n'est ni plus ni moins qu'une commune. En montagne, vous avez des kilomètres de distance entre deux communes, alors qu'ici, en Bretagne, nous avons la chance d'avoir un maillage de villes moyennes, de petites villes, de bourgs. Honnêtement, en Bretagne, nous savons depuis longtemps travailler ensemble, et je pense que Philippe Laurent nous reconnaîtra cette qualité. Il y a malgré tout des querelles de famille. Mais en Bretagne, sans doute parce que cela a toujours été une terre un peu ingrate et difficile, nous avons toujours appris à travailler ensemble, parce que c'est nécessaire.

Chez nous, c'est donc un peu différent. Je pense que même les communes urbaines ont nécessité à coopérer entre elles, parfois plus, ou au moins autant que les communes rurales ; sinon, nous allons avoir à la porte des villes une émergence du nombre de piscines que personne n'arrivera à financer, alors qu'il vaut mieux s'entendre ensemble pour faire un bel équipement à proximité de plusieurs communes.

Je crois que la loi ne donne pas de leçons aux communes rurales, et elle n'en donne pas aux communes urbaines ; chacun doit inventer la coopération qui est nécessaire à son territoire.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille, comment entendez-vous cette modernisation évoquée par Alain Marleix dans le cadre de cette loi ?

### **Pierre MAILLE**

Je ne sais pas si le problème est la modernisation, en tout cas il s'agit d'avoir des institutions qui sont adaptées à la situation que nous connaissons et que vivent nos concitoyens. Lorsque l'on parle de la coopération intercommunale, on évoque sans doute aussi la prise en compte du fait que nos concitoyens vivent quelque part et travaillent souvent ailleurs, leurs enfants vont à l'école dans la commune, ils vont au collège dans une autre, ils vont faire leurs courses ou pratiquent leurs loisirs sur un autre territoire. Ils ont donc des territoires de vie qui ne sont pas forcément le strict territoire communal dans lequel ils habitent. Ils sont « consommateurs » de services publics, d'équipements divers qui vont se trouver implantés sur le territoire dans lequel ils se déplacent.

Si l'on en reste à la stricte règle communale : chacun finance ce qui se trouve sur son territoire, il n'y a plus de liaisons entre, éventuellement, l'impôt local que l'on paye, le service que l'on consomme, le service qui est rendu et les financements publics. Je crois que l'intercommunalité consiste aussi à prendre en compte ces territoires de vie sur lesquels nos concitoyens se déplacent au quotidien, à faire partager collectivement par le territoire le service rendu, et surtout à faire en sorte que le service soit de bonne qualité. Et pour qu'il soit de bonne qualité, il faut que nous ayons les moyens de le rendre et de le financer, et qu'il ne soit pas surabondant et concurrent. L'exemple des piscines peut être un bon exemple : nous n'avons pas besoin d'avoir des piscines tous les cinq kilomètres, mais nous pouvons mutualiser des équipements culturels, nous pouvons mutualiser des équipements à vocation touristique, nous pouvons mutualiser, bien entendu, les zones économiques. Cela suppose de la concertation, de la coordination, du partenariat, de l'intercommunalité.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, fallait-il une loi pour arriver à des choses de bon sens, qui ont été évoquées par Françoise Gatel et Pierre Maille ?

### **Philippe LAURENT**

Sans doute pas. Lorsque l'on présente la loi qui est en cours de discussion, qui est d'ailleurs déjà très différente aujourd'hui de ce qu'elle était au départ. Il faut se souvenir de tout le travail qui a eu lieu au Parlement, et même avant le Parlement, il faut se souvenir aussi du rapport Ballardur, qui dressait un constat, à mon sens, erroné de la situation, puisqu'il partait de l'idée que les choses ne fonctionnaient pas très bien au niveau des collectivités territoriales. Il y a sans doute des choses à améliorer, mais globalement les collectivités territoriales fonctionnent bien et les services locaux, dans notre pays, sont reconnus comme étant de très bonne qualité. En outre, la collaboration des différents niveaux est généralement, là aussi, de bonne qualité. Cela n'empêche pas les débats, mais elle est de bonne qualité. Cela partait donc sur un constat faux. Aujourd'hui, nous arrivons à un

texte dont il ne reste pas grand-chose, mais ce qui reste est tout de même un peu inquiétant à différents égards.

S'agissant spécifiquement de la coopération intercommunale – Françoise Gatel l'a dit – bien sûr, selon les territoires, selon leur histoire, y compris selon leur histoire politique, selon leur structuration institutionnelle il y a des différences essentielles. C'était d'ailleurs le grand mérite de la loi Chevènement, de 1999, qui à la fois incitait, notamment par des incitations financières, mais qui laissait une très grande liberté aux élus d'organiser les choses, à la fois selon le schéma qu'ils souhaitaient et aussi dans le temps qu'ils souhaitaient. Il y a des endroits où c'est allé beaucoup plus vite, il y a des endroits où c'est allé plus lentement. Mais cela est lié, encore une fois, à l'histoire propre de chacun des territoires et à cette diversité extrêmement importante que, depuis Paris, depuis les ministères, l'on veut gommer, parce que nous sommes un pays qui a toujours ce souci de la rationalité et de l'universalité des solutions. Or, cela n'est pas vrai. Et cela est de moins en moins vrai, parce que les élus locaux, depuis maintenant plusieurs décennies, notamment les lois de 1982, et même bien avant, ont déjà pris la mesure de la prise en main de l'avenir de leurs territoires.

Si je prends l'exemple de la Communauté d'agglomération dont vous avez rappelé qu'elle comprend 175 000 habitants, elle ne comprend que sept communes, la plus petite commune compte 7 000 habitants. Nous sommes donc une intercommunalité de villes, et cela ne fonctionne pas du tout de la même manière qu'une intercommunalité rurale ; ces sept communes ont la capacité d'exercer elles-mêmes, de manière satisfaisante, pratiquement tous les services locaux de base. Si nous voulons mutualiser les moyens, il faut vraiment que cela vaille le coup sur le plan à la fois de l'organisation et sur le plan des économies d'échelle que nous pouvons réaliser. Je le dis avec beaucoup d'humilité, on s'aperçoit, à la pratique, depuis maintenant 2003, que ces économies liées aux économies d'échelle ne sont pas à la mesure des coûts supplémentaires qu'a engendrés la création d'une structure *ex nihilo*. Ce d'autant plus que, contrairement à ce que l'on dit parfois, il y avait en région parisienne, notamment en petite couronne, une tradition intercommunale très forte sur les grands services publics (eau, électricité, transports, assainissement, ordures ménagères). Sur ces services nous avons déjà, de très longue date, de gros syndicats intercommunaux qui donnaient pleinement satisfaction. Ils continuent d'ailleurs de fonctionner. Au lieu que ce soit aujourd'hui les communes qui adhèrent, ce sont les communautés d'agglomération, mais cela n'est pas très différent.

Les territoires sont extrêmement différents, et ce qui est proposé là conduit à une forme d'uniformisation, avec une rupture du principe de volontariat, qui a toujours été celui que nous avons défendu au sein de l'Association des maires de France, mais aussi au sein de l'ADCF, au sein des associations d'élus. Cette rupture du principe de volontariat pour terminer la carte, parce qu'il faut absolument, pour que tout cela soit propre, terminer la carte, nous préoccupe beaucoup. Je pense que cela se traduira, contrairement à ce que souhaitent les promoteurs du texte, par un recul non pas de l'intercommunalité institutionnelle, mais de l'esprit intercommunal. Il y aura des tensions au sein des communautés, qui n'existent pas à l'heure actuelle... Malheureusement.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Nous allons y revenir.

Jean-Paul Le Pann, pour vous, est-ce une loi de modernisation, ou est-ce plutôt la signification d'un « serrage de ceinture » ?

### **Jean-Paul LE PANN**

C'est un peu des deux, sûrement. Une loi est sans doute utile pour faire progresser le fonctionnement de cette institution, qui commence à avoir un peu d'âge. Madame Gatel a rappelé que la coopération intercommunale est une tradition en Bretagne. Il est vrai que cela fonctionnait déjà très bien avant. Les lois de décentralisation ont apporté énormément de progrès, chacun le ressent, pas chacun des élus, mais chacun des concitoyens le ressent. En l'espace de vingt-cinq ans, des progrès énormes ont été accomplis en matière de services publics ; une grande cohérence et grande qualité des services s'est développée. Beaucoup de nos concitoyens le reconnaissent.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Comment le couple communes-communautés vit-il, chez vous ?

### **Jean-Paul LE PANN**

Il y a toujours cette inquiétude par rapport à une réforme des communes, à juste titre, je pense. En Bretagne, il y a toujours un tout petit peu de méfiance par rapport aux institutions d'Etat, même si nous les reconnaissons totalement indispensables. Mais nous regardons cela un petit peu de biais tout de même, parce que nous nous disons : derrière cette réforme, n'y a-t-il pas finalement une vraie volonté de faire disparaître totalement les communes ? Voilà l'inquiétude.

Si chacun reconnaît la nécessité de la coopération intercommunale, mais aussi de son développement, parce que les nouveaux services que l'on a mis en place et qui sont importants aujourd'hui, qui font partie du paysage quotidien de nos concitoyens, ces nouveaux services ne peuvent être apportés que par la coopération intercommunale. Chacun s'accorde à reconnaître cette importance. Mais ne pas oublier qu'il ne faut pas faire disparaître les communes. En Bretagne, il n'y a pas de toutes petites communes de 20, de 50 ou de 60 habitants ; il y a des petites communes, mais pas microscopiques, et elles sont totalement indispensables au maintien de la cohésion sociale. Les choses que l'on se met à rechercher aujourd'hui dans les villes, cette vie de quartier, cette proximité de discussion, elles existent dans les petites communes. Il ne faut pas oublier, l'AMF le rappelle souvent, que des milliers d'élus locaux des petites communes sont des bénévoles au service de leurs concitoyens.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, je vais être un peu provocateur, la substitution des communes par les intercommunalités ne va-t-elle pas quand même dans le sens de l'histoire ?

### **Françoise GATEL**

Je ne pense pas qu'il y ait substitution. Je pense qu'il y a complémentarité. Je crois effectivement qu'il faut, aujourd'hui, laisser aux communes un champ d'action, cela a été rappelé tout à l'heure par le collègue. Les communes, ce sont aussi une présence, une proximité, un lien social qu'il faut conjuguer au quotidien et non pas prôner de façon conceptuelle.

Je pense que communes et communauté sont, comme un mariage, à la fois de l'amour (on s'allie avec une autre commune parce que l'on se dit que l'on va avoir plus de services) et un mariage de

raison, puisque l'on se dit parfois : si j'étais tout seul, les choses seraient plus faciles. C'est donc un pacte de confiance qu'il faut gagner. Cependant, si l'intercommunalité se donne pour objectif de se substituer aux communes, je pense que c'est une erreur, parce que cela veut dire que nous allons perdre, notamment dans les territoires ruraux, de l'engagement citoyen bénévole de grande qualité au profit d'une administration.

Philippe Laurent parlait des machines que l'on est parfois amené à inventer pour faire du travail ensemble. Je pense qu'il faut à chaque fois avoir l'idée de l'efficacité et construire l'intercommunalité sur ce mot : la subsidiarité, c'est un grand mot. Je pense que c'est vrai, à chaque fois que l'on fait quelque chose, se dire : va-t-on mieux le faire ensemble ou tout seul, pour nos concitoyens ? Donc, évaluer le prix du service rendu. Il ne faut pas se lancer dans l'intercommunalité en disant qu'elle est la réponse à tout ; elle est une réponse efficace à des questions, mais la commune a aussi son champ d'action qu'il faut absolument préserver. L'intercommunalité est, je crois, dans la complémentarité.

Nous avons rappelé tout à l'heure, les uns et les autres, la force de l'intercommunalité : cela n'a jamais été une structure administrative périmétrée par l'Etat comme le canton, le Conseil général ou le Conseil régional. On est en intercommunalité parce que l'on a décidé de se marier avec Dupont ou Durand, un peu par nécessité, mais c'est ainsi. Ce sont donc des territoires choisis, volontaires, dans lesquels les élus sont impliqués. Il faut donc les laisser faire sur le terrain ce qu'ils savent bien faire, et faire confiance.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, vous y faisiez allusion tout à l'heure, ne sommes-nous pas déjà allés trop loin dans les transferts ?

### **Philippe LAURENT**

Il n'y a pas de réponse universelle à cette question. Il y a des endroits où, probablement, des transferts nouveaux pourraient être intéressants. Mais encore une fois, il appartient aux élus d'en décider et de voir s'ils y trouvent plus d'avantages pour leur population, en termes de services rendus, que s'ils ne font pas ces transferts. Et puis, il y a des endroits où certes les élus sont probablement allés trop loin. La preuve en est, il y a des communautés dans lesquelles on re-transfère aux communes certains éléments de compétences qui avaient été transférés. Nous ajustons ajuste le tir – si je puis dire –, en disant : pour finir, nous sommes allés trop loin, et cela est plus compliqué à gérer au niveau de l'intercommunalité que ça ne l'était au niveau de la commune, et cela n'apporte pas grand-chose en termes de services rendus. Il y a des ajustements qui se font.

Surtout, le message numéro un que je veux faire passer, mais je constate sans étonnement que nous sommes tous d'accord, ici, c'est le pragmatisme. A partir du moment où l'on commence à légiférer trop sur ces questions-là, on court le risque de donner priorité au formel par rapport aux questions de fond d'efficacité locale et à l'adaptation tout à fait nécessaire à la diversité des territoires. Et il ne s'agit pas seulement la diversité géographique des territoires, c'est aussi la diversité culturelle, historique, et puis aussi la diversité des personnalités qui sont sur ces territoires. Il y a des personnalités dans notre pays, ici ou là, qui, par leur propre charisme, on fait en sorte que des structures intercommunales se développent plus vite. Et puis il y a des endroits où il n'y avait pas de telles personnalités et où c'est plus lent, mais cela viendra peut-être demain. Laissons faire les élus locaux.

Il est frappant de constater que cette loi traduit, un peu comme le Rapport Balladur, l'incapacité du pouvoir central à faire confiance aux élus locaux. C'est un sujet culturel dans notre pays et c'est ce qu'il faut faire changer.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille, j'entendais hier la réflexion d'un adjoint d'une commune de moins de 2 000 habitants, dans le Finistère, qui me disait : finalement, tout va partir à l'intercommunalité et les élus municipaux n'auront plus qu'à « gérer le bureau des pleurs ». Partagez-vous cette vision assez pessimiste ?

### **Pierre MAILLE**

Je ne sais pas si l'intercommunalité doit se résumer à cela. Il y a un élément important dans la réforme, et ne faudrait pas l'occulter dans des débats techniques : la démocratie locale est tout de même la vie de tous les jours, et il me semble que nous avons envie que nos concitoyens s'y intéressent.

Il y a au moins un point un peu positif dans la réforme, me semble-t-il, c'est que l'intercommunalité sera, d'une certaine façon, élue par les citoyens. Jusqu'à présent, l'intercommunalité fonctionnait à un second degré, c'est-à-dire que le débat électoral municipal n'était pas forcément un débat intercommunal. J'ai en tête l'exemple de Brest métropole océane, où la communauté urbaine a un budget plus important que les villes, et l'on a toujours l'impression que l'on élit des conseillers municipaux et pas des conseillers communautaires qui, dans un certain nombre de domaines, mènent sur le territoire une action bien plus importante. Mais le débat électoral reste concentré sur le débat municipal. Je crois qu'il y a donc un point positif, la démocratie devrait normalement permettre à l'intercommunalité de rendre compte, au moins au moment des élections, de son action et des engagements qu'elle peut prendre. Mais il ne faudrait pas que notre débat soit simplement un débat technique (compétences, découpage, etc.), puisque cela donne l'impression que l'on est vraiment éloigné de nos concitoyens.

J'ai trouvé particulièrement détestable dans la réforme le fait qu'elle montre du doigt les élus locaux comme des personnages incompetents, gaspilleurs, incapables d'organiser le territoire. Je pense que l'on ne peut pas en même temps dire cela et dire que l'on a 500 000 élus locaux qui sont le ferment de la démocratie ; c'est totalement contradictoire et incohérent.

Notre débat n'est pas un débat technique, c'est un débat de la vie de tous les jours. Comment organisons-nous la démocratie locale, et comment permettons-nous à nos concitoyens de comprendre le lien qui existe entre territoires, services rendus et fiscalité locale, par exemple ? A quoi sert l'impôt local ? Et que se passe-t-il lorsque l'on dit : demain, l'entreprise ne paie plus d'impôt au Conseil général directement, en tout cas il n'y a plus ce lien direct, ou à la région, alors que nous passons notre temps à aménager le territoire pour qu'il soit attractif pour la vie économique ? Voilà le débat que nous devrions avoir avec nos concitoyens, puisque c'est cela, la politique, me semble-t-il.

A propos de « l'intercommunalité, bureau des pleurs », je crois que ce type d'élection, où l'on élit un conseil municipal, et non pas un conseil communautaire, fait qu'il est facile pour les uns de se donner peut-être le beau rôle : tout ce qui va bien, c'est la commune ; tout ce qui va mal, ce n'est

pas moi, c'est l'intercommunalité. J'espère que l'intercommunalité a suffisamment pris de recul et de maturité pour que nos élus n'en soient plus là.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, il y a tout de même une difficulté, en ce sens que les listes feront campagne aux municipales sur leurs programmes. L'intercommunalité y sera associée, mais on ne pourra pas construire de projet intercommunal avant l'élection, puisque l'on ne sait pas avec qui l'on travaillera dans les autres communes.

### **Françoise GATEL**

Oui, il y a toujours cette difficulté. Quand deux listes se présentent aux élections municipales, elles ont chacune un programme, et chacun des concitoyens, lorsqu'il vote, sait *a priori* ce que les listes vont réaliser. Là, on se retrouve en Communauté de communes un mois après les élections municipales, avec des conseillers qui auront le mérite, effectivement, d'avoir été clairement désignés pour nos concitoyens, mais il faut, après, apprendre à travailler ensemble. En même temps, c'est la réalité. J'imagine mal des candidats aux élections municipales se rencontrer avant les élections pour faire des programmes, parce que si quelqu'un s'allie avec Dupont et que Dupont est battu, cela ne va pas être facile.

Pour que l'intercommunalité fonctionne bien comme le complément de la commune qui donne de l'efficacité et plus de nos services à nos concitoyens, et pour que chaque commune puisse avoir sa place (de la plus petite à la plus grande, en reconnaissant les différences), cela suppose que l'on arrive à élaborer ce que l'on appelle un « projet de territoire ». Je veux dire que, au sein de chaque interco, juste après les élections municipales ou à un moment dans le mandat – parce qu'il ne faut pas non plus geler l'action –, il faut définir un pacte, comme une convention d'objectifs, en se disant : nous sommes ensemble, voici ce que nous allons faire. Nous arrivons à un consensus, nous définissons la manière dont nous allons structurer notre territoire. Ensuite, nous avons le carnet de route pour les quatre ou cinq ans.

J'ai un exemple très modeste, celui de mon intercommunalité. Nous sommes sept communes (20 000 habitants). En 2005, en cours de mandat parce que, volontairement, nous ne l'avons pas fait en début de mandat, nous avons dit : nous définissons un projet de territoire pour les cinq ans à venir, qui va nous permettre de vivre sans traumatisme les élections municipales de 2008. Ce projet de territoire a été voté à l'unanimité. Il s'est déroulé. En 2008, lorsque de nouvelles majorités sont arrivées, le projet a été un peu amendé. Néanmoins, nous avons pu continuer à travailler en montrant aux nouveaux élus que l'intercommunalité avait une histoire avant, que des élus avaient travaillé et s'étaient engagés à l'unanimité sur un projet de territoire. Comme nous nous sommes mis d'accord sur le fond de l'affaire et sur ce que nous allons faire ensemble, sur de gros sujets, honnêtement nous avons moins de petites chamailleries, comme celles que l'on peut connaître dans les familles : oui, mais cette idée, ce projet va servir plutôt la grosse commune et les petites communes n'ont jamais rien. Nous nous sommes donc mis d'accord avant. Cela prend un peu de temps, mais cela permet vraiment d'avoir un carnet de route qui est écrit, qui est évalué. Il me semble que, après, l'action se déroule plus facilement, parce que chacun a vu qu'il avait été retenu dans l'élaboration de ce projet de territoire et la définition des actions. Je pense qu'il faut se définir un pacte de confiance.

Dans l'intercommunalité, il y a des choses obligatoires, mais nous gardons encore des marges de manœuvre, de coopération, que nous définissons ensemble. Nous faisons un contrat formalisé, nous le déroulons, et c'est plus facile pour tout le monde, et surtout nous avons réussi à associer tout le monde. Ainsi, il y a moins de chocs et de difficultés par la suite, surtout lorsque nous rentrerons dans cette ère, que nous commençons déjà à connaître, de raréfaction de l'argent public, où il faudra être plus coopératifs et sans doute plus inventifs que les élus l'ont été, parce qu'il faudra faire des choix. Et si les choix se font dans des moments de crise financière, sur des projets qui n'ont pas été muris, je pense qu'il y a des risques de déchirure au sein des intercommunalités, ils sont négatifs, et pour les communes, et pour les concitoyens.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Nous allons revenir sur le financement.

Jean-Paul Le Pann, pour revenir sur la démocratie locale, partagez-vous ce sentiment que cette double élection, si je puis dire, va faciliter les choses ?

### **Jean-Paul LE PANN**

Je crois que, symboliquement, c'est effectivement très important parce que, jusqu'à aujourd'hui, les communautés de communes étaient simplement des organismes de coopération intercommunale. A partir du moment où l'on a une élection au suffrage universel direct, cela devient une institution, effectivement, ayant un poids politique forcément plus important.

Cela va-t-il compliquer les relations ? Non, je n'ai pas ce sentiment-là. Les relations entre les élus se font toujours un petit peu d'hommes à hommes, ou d'hommes à femmes – et de femmes à femmes aussi – moins de femmes aujourd'hui, mais peut-être que cela va évoluer. Sur les lois communales, nous avons aujourd'hui l'obligation de parité dans les communes de plus de 3 500 habitants, avec la réforme nous l'aurons sans doute, et c'est un point extrêmement important, dans les communes de plus de 500 habitants et dans les communes entre 500 et 3 500 habitants, soit quelques milliers de communes ; cette évolution est considérable. J'ai d'ailleurs entendu, à un certain nombre de réunions, dire : dans les communes de 500 habitants, nous n'arriverons jamais à trouver autant de femmes que d'hommes. Nous avons entendu exactement le même discours lorsque nous avons mis cette loi en place pour les communes de 3 500 habitants. Je pense que nous allons y arriver aussi.

Cela va faire changer les rapports à l'intérieur des communes et dans les communautés de communes. Aujourd'hui, dans les « exécutifs » (maires, adjoints au maire) dans les communes, nous arrivons à une parité, qui est une obligation de la loi. Nous ne pouvons pas encore le faire dans l'intercommunalité, mais nous l'attendons. J'espère que cela arrivera aussi. Je crois que cette évolution est intéressante...

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Je voudrais tout de même apporter une précision, ce n'est pas dans le projet de réforme des collectivités territoriales. Il s'agit d'un autre projet de loi qui sera peut-être débattu à la fin de l'année. Ce sont deux textes qui se rejoignent, mais qui sont distincts.

## **Jean-Paul LE PANN**

Ils se rejoignent, ils sont complémentaires.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

C'est dans l'air du temps.

## **Jean-Paul LE PANN**

Oui, pour souligner que nous ne sommes pas contre la réforme. Il y a des choses positives dans la réforme. Je pense qu'il y a une méfiance importante de notre part sur cette tentative de « recentralisation », qui est quelque chose de difficile à vivre.

La suppression de la TPU, également associée à la réforme territoriale, est difficile à vivre pour les intercommunalités. L'Etat a incité très fortement les communautés de communes et d'agglomération à aller vers une ressource fiscale unique pour les collectivités intercommunales ; cela est supprimé. Du jour au lendemain, L'Etat, avec l'accord du Parlement – pas unanime sur ce point, tant s'en faut – décide de supprimer cette ressource unique et de venir sur les taxes ménages. Aujourd'hui, à mon avis, nous n'avons pas encore suffisamment évalué les conséquences. Cela veut dire qu'à la fois les communes et les intercommunalités ont les mêmes bases fiscales aujourd'hui, alors que ce n'était pas le cas précédemment ; cela peut créer des tensions. Cela va demander certainement un gros effort d'harmonisation de ce que veulent faire les communes et les communautés de communes, et cela créera certainement des tensions. Mais c'est la vie. Il n'y a pas de vie sans conflits, cela n'existe pas.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, nous arrivons au point d'achoppement, les conséquences de cette suppression de la TPU.

## **Philippe LAURENT**

Il y a beaucoup à dire, évidemment, et nous avons déjà dit beaucoup de choses sur cette affaire-là. Lorsque cette réforme a été voulue, c'est-à-dire la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par plusieurs autres impôts, elle a été décidée exclusivement dans le sens de l'impôt payé par des contribuables, qui sont les acteurs économiques. C'est ce dont on s'est occupé au niveau national. Mais cette réforme a été conduite de bout en bout par le cabinet de la Ministre de l'Economie et des Finances, et contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres discussions et d'autres réformes à caractère fiscal, nous pouvons dire, en caricaturant un peu, que la Direction générale des collectivités locales, par exemple, n'a pas été associée du tout. Cela veut dire que l'on n'a pas du tout pris en compte le fait que l'impôt local n'est pas comme l'impôt national en ce sens que l'impôt national, il y a beaucoup de contribuables, mais un seul reçoit, c'est l'Etat. L'impôt local, il y a aussi beaucoup de contribuables, mais il y a 50 000 collectivités ou organismes qui reçoivent le produit de l'impôt. Ce n'est pas du tout la même chose, et l'on ne peut pas raisonner de la même manière, parce que toute réforme fiscale doit assurer un minimum de continuité entre l'avant et l'après, en garantissant, peut-être pas à cent pour cent, mais en garantissant tout de même un certain niveau de ressources, collectivité par collectivité. Cela n'a pas été pris en compte. De

fait, à l'été 2009, nous nous sommes retrouvés, associations d'élus et Parlement, face à un texte qui n'était absolument pas abouti et que nous avons eu un « mal de chien » à mettre au point. Le Parlement était au premier rang de l'affaire, ayant été, pour le coup, coproducteur de la loi, que ce soit à l'Assemblée ou au Sénat.

Le texte qui est sorti, la loi de finances 2010, est un texte qui comprend beaucoup de scories, des effets pervers dans tous les sens. Nous en avons l'intuition, nous les découvrons peu à peu, et nous n'avons pas fini de les découvrir. Ils posent évidemment énormément de questions techniques, par exemple l'affaire des abattements à la taxe d'habitation : personne n'a voulu pénaliser telles catégories de contribuables, ou telles collectivités ; mais de fait, la rigidité du système fait qu'il va y avoir des effets pervers. Un vote doit avoir lieu, pour lequel nous avons demandé un report, mais nous n'avons obtenu qu'un mois, avant le 1<sup>er</sup> novembre, mais nous n'avons pas les moyens de savoir exactement ce que cela va donner, parce que nous n'avons pas les moyens de simulation suffisants, parce qu'il n'y a pas une collaboration suffisante des services fiscaux, etc. Il y a des endroits où il y aura des effets pervers, et il faut que les élus s'y préparent. Je sais qu'il y a des collectivités et des communautés où un gros travail a été fait, où l'on a regardé pratiquement la situation de chaque contribuable, mais cela ne s'est pas fait partout. Bref, nous savons que nous avons beaucoup d'effets pervers. Je vous invite d'ailleurs, si cela vous intéresse, et je pense que cela doit vous intéresser ; sinon, le retour de bâton risque d'être rude l'année prochaine, au moment de l'arrivée des feuilles de taxe d'habitation, il y a plusieurs notes assez détaillées sur le sujet, sur le site de l'Association des maires de France, vous pouvez les consulter. C'est peut-être un peu pénible à lire parce qu'il y a de nombreux cas très différents. Il y a donc cet effet pervers, mais il y a d'autres effets.

Ce que disait notre collègue est tout à fait intéressant, il va y avoir un vrai changement d'attitude des citoyens vis-à-vis des communautés de communes ou des communautés d'agglomération qui vont percevoir la part départementale de la taxe d'habitation, parce que, au-delà des questions d'élections dont nous parlions, il y aura un lien direct entre le contribuable et la communauté, avec un jeu entre les maires et le président de la communauté, qui est lui-même maire aussi, souvent. Tout cela va être intéressant à voir, pour savoir si l'on augmente la taxe d'habitation de la communauté. Dans ce cas, comme les valeurs locatives moyennes ne sont pas les mêmes sur l'ensemble des communes, cela va peser davantage sur telles communes que sur telles autres.

Voilà le type de discussions qu'il peut y avoir. Je pense que s'il n'y a pas vraiment une très bonne volonté de tout le monde pour vraiment travailler ensemble et regarder tous les effets des décisions qui seront prises, de nouvelles tensions peuvent naître au sein des communautés, du fait simplement de cette réorganisation fiscale.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Il y a un autre problème aussi, celui du transfert de l'impôt des entreprises vers les ménages.

### **Philippe LAURENT**

Nous avons souligné ce phénomène à de nombreuses reprises, lors de la réforme, l'année dernière. Je vais le traduire un petit peu autrement, mais c'est la même chose. Aujourd'hui, c'est un peu paradoxal, parce que l'ensemble des budgets des collectivités territoriales représente les deux tiers du budget de l'Etat. L'ensemble des collectivités territoriales est donc un acteur public et économique tout à fait majeur. Les bases foncières sont les seules bases fiscales sur lesquelles on

peut jouer ; il n'y a plus que le foncier parce que, comme vous le savez, le taux sur la valeur ajoutée est fixé au niveau national et nous n'avons pas la capacité de faire varier ce taux. Cela est d'ailleurs est un vrai sujet pour les régions et pour les départements, dans la mesure où leur autonomie fiscale a été très largement réduite. C'est un autre sujet, mais tout cela est lié.

A partir du moment où l'on n'a plus que le foncier comme élément d'ajustement des ressources, cela crée une situation tout à fait nouvelle : cela donne une importance accrue à la question foncière ; cela peut être facteur de renchérissement pour les ménages ; ou encore facteurs d'effets pervers sur la maîtrise foncière. Bref, il peut y avoir beaucoup d'éléments que nous n'avons pas encore bien saisis parce que, encore une fois, la taxe d'habitation n'est que l'année prochaine, cela n'a pas été encore le cas en 2010.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, vous nous disiez tout à l'heure : il va falloir être inventif. Certes, mais avez-vous déjà des pistes ?

### **Françoise GATEL**

Je pense que nous avons d'abord un certain nombre de questions à résoudre, et que ce que l'on ne connaît, mais c'est le propre des réformes quelles qu'elles soient, qui changent les choses. Aujourd'hui, les intercommunalités n'ont pas de visibilité à moyen ou long terme sur leurs surfaces financières, c'est-à-dire sur leurs ressources. Nous savions ce que nous avions, nous connaissions nos bases de TP, nous savions un peu si cela progressait ou pas. En gros, nous pouvions nous dire : à cinq ans, nous pouvons faire tels projets, nous allons réaliser cet investissement et nous serons capables de le faire fonctionner. Aujourd'hui, c'est un peu mouvant. Dans trois ans, nous aurons sans doute un peu plus précis, parce que nous connaissons le pourcentage de revalorisation de ressources et nous arriverons à être plus à l'aise. Cela constitue une vraie difficulté.

Cela dit, lorsqu'il y a une réforme, soit l'on est tétanisé et l'on se met sous sa couette en attendant que ça passe pour voir le résultat, mais dans ce cas aucun de nous ne serait élu, parce que nous sommes habitués à avoir des difficultés à régler. Là, ce n'est pas facile. Nous savons bien que nous sommes un peu secoués, mais il ne faut pas geler l'action. Je pense que nous sommes tous, dans tous les territoires, plutôt en train de gérer avec prudence. Il y a des départements où les trésoreries ont fait des simulations, l'AMF fournit des éléments...

Aujourd'hui, les intercommunalités trouvent le moyen, quelle que soit leur taille, de se projeter un peu, en disant, en gros : nous allons naviguer dans tel niveau de ressources ; voici l'impact qu'il va y avoir sur nos habitants. Cet élément est l'élément principal, c'est-à-dire qu'il ne faudrait pas que nous nous retrouvions, les uns et les autres à faire que nos concitoyens payent plus d'impôt. Lorsque l'on voit la taxe d'habitation qui allait au Conseil général et qui vient maintenant sur les intercommunalités, il y a des endroits où cela va faire des diminutions d'impôt pour les habitants, parce que la valeur locative de l'intercommunalité est supérieure à la moyenne départementale, donc tout le monde est content ; l'intercommunalité ne perd pas grand-chose, les habitants payent moins d'impôts, donc c'est super. Et puis, il y a des endroits où cela risque d'être le contraire, et des endroits où les populations ne sont pas forcément aisées.

Je pense qu'il faut que nous restions calmes et sereins, et que nous soyons inventifs, cela veut dire justement que cela renvoie bien à la nécessité de coopération entre les intercommunalités. Je

reprends l'exemple de la piscine : sur un territoire on a besoin d'une piscine, ou d'équipements pour la petite enfance parce que, y compris dans les territoires ruraux, ce sont de vrais besoins. Eh bien, nous n'allons pas mettre des crèches partout. Il faut donc que nous acceptions de travailler ensemble en reconnaissant les besoins de chaque commune et que nous fassions en sorte, si à un moment l'équipement est mis en place sur telle commune, qu'il soit accessible aux autres communes et que l'on développe des systèmes de transport et d'accès.

Etre inventif, je pense que c'est un peu cela, c'est-à-dire que nous sommes davantage amenés à travailler avec les autres. Cela peut paraître contraignant. Au contraire, si chacun se respecte, c'est facilitant, parce que cela veut dire que nous aurons optimisé l'argent public que nous aurons. Et nous pourrions avoir une crèche et une piscine, alors qu'en travaillant tout seul, nous aurions eu du mal à avoir l'un, et en plus à le faire fonctionner.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille, vous nous disiez hier, lors de l'inauguration de ce Carrefour des communes, qu'il fallait chercher des réponses collectives. Vous avez un outil, les contrats de territoires, lancés en 2008. Là, vous incitez à travailler ensemble, et dans la durée.

### **Pierre MAILLE**

Oui, les contrats de territoires ont cet objectif-là. A la fois pour l'aménagement du territoire et l'organisation des services, prendre le cadre intercommunal comme lieu de débat entre les élus de ce territoire-là, pour mutualiser, mais surtout pour réfléchir, en termes de services à la population et d'organisation collective. En tout cas, faire en sorte que les maires s'informent mutuellement de leurs projets, de façon à éviter – ce que, aujourd'hui, sans doute les finances ne permettent plus – d'avoir des équipements semblables dans de grandes proximités, d'avoir éventuellement de la compétition entre plusieurs équipements, ou du service qui pourrait être rendu dans d'autres conditions, puisque le contrat de territoire, ce n'est pas uniquement de l'investissement, cela peut être aussi le service à la petite enfance, ou le lieu d'information pour les personnes âgées. L'objectif est vraiment d'essayer d'organiser sur un territoire la discussion entre les élus, pour améliorer et sans doute mutualiser l'efficacité de l'argent public. Pour nous, en termes de visibilité sur la durée, c'est aussi les contributions que nous pouvons apporter à cet aménagement du territoire. Nous l'avons lancé en 2008, dans des conditions financières qui étaient différentes. Je pense que c'est sans doute une bonne chose pour ceux qui ont déjà signé.

Lorsque j'entends parler d'inventivité ou de créativité, j'aimerais bien qu'elles soient au rendez-vous pour nos budgets qui sont, à peu près à 60 % dans le fonctionnement, consacrés à des actions de solidarité, dont l'élément nous échappe. Je veux dire que le nombre de personnes âgées, le nombre de personnes handicapées, le nombre de personnes en insertion ; tout cela nous échappe totalement et évolue au fil de la démographie, de la situation économique, etc. Si 60 % de notre budget est plutôt dans des progressions, voire des progressions importantes, et que la colonne « recettes », elle, reste fixe, voire diminue, la créativité est difficile. La créativité est plutôt dans l'instruction donnée à nos services dans la préparation du budget, en disant : 15 % de moins pour tout le monde. La créativité n'est pas forcément au rendez-vous... Nous aimerions bien. Malgré tout, le contrat est tout de même une envie d'aménagements, d'organisation, de partage, et surtout de choix intelligents faits par les acteurs eux-mêmes sur leurs propres territoires, puisque ce sont eux qui choisissent.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Jean-Paul Le Pann, dans votre communauté de communes vous n'avez pas encore lancé de démarche pour le contrat de territoire. J'ai cru comprendre qu'il était plus que temps. Pourquoi ne vous êtes-vous pas lancé dans cette démarche ?

### **Jean-Paul LE PANN**

Il est vrai que dans ce domaine-là nous ne sommes pas les premiers. Les « Glazik » aiment bien faire les choses bien et prendre leur temps... Nous allons sûrement y aller, très prochainement. Nous avons écrit au président du Conseil général, Pierre Maille, pour lui dire que nous souhaitions entrer effectivement dans la démarche.

Sur le fond, nous sommes totalement d'accord avec cette démarche de mise en cohérence. Le Conseil général a eu tout à fait raison de lancer cette démarche. A côté de l'anecdote, il s'agit de laisser un peu le temps au temps, sérieusement, sur une telle réflexion. En effet, sur le fond, le contrat de territoire est une évolution considérable des rapports entre les communes et les communautés de commune. Chacune avait l'habitude non pas de cacher, mais de masquer un peu ses projets. Les communes datent de 1792, peut-être même avant, donc cela fait tout de même un bout de temps que ces habitudes-là étaient prises, et je pense que les mentalités ne changent pas du jour au lendemain, d'un seul coup. Pour que les réformes soient durables, il faut qu'elles soient acceptées par tous et que l'on apprenne effectivement à travailler davantage ensemble, que l'on apprenne à travailler cartes sur table. Nous avons sérieusement commencé à le faire depuis un petit moment, mais cela s'approfondit progressivement.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Il va peut-être falloir accélérer le mouvement, parce que des contraintes extérieures vous arrivent.

### **Jean-Paul LE PANN**

Oui, c'est vrai, en partie. En partie aussi parce que nous nous rendons bien compte que pour améliorer les services rendus il faut que l'on travaille ensemble, nos concitoyens aussi, dans toutes les associations. Toutes les associations recrutent sur des communes de la communauté de communes, voire au-delà et ne s'arrêtent pas aux frontières communales, bien entendu. Elles ont donc déjà fait cette démarche.

Le Pays Glazik s'est lancé dans une démarche de PLH (Programme Local d'Habitat), cela suppose une concertation approfondie avec les communes sur leurs projets en matière de construction, c'est-à-dire un état diagnostic (voilà quels sont nos projets), et mise en commun. Des réflexions également sur la loi SRU rattachant à un pourcentage de logements sociaux : est-il cohérent d'avoir 25 % de logements sociaux dans les communes rurales lorsqu'il n'y a pas de transports en commun, par exemple ? Ce sont des réflexions beaucoup plus importantes que celles que l'Etat, parfois, nous sent capables d'avoir. Je crois que les gens sont beaucoup plus intelligents que ce que l'on soupçonne, au plus haut sommet de l'Etat !

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Cela dit, je vais vous poser une question un peu provocatrice, votre communauté de communes n'est-elle pas un petit peu trop petite, justement ?

### **Jean-Paul LE PANN**

J'ai déjà répondu à cette question, en forme de boutade : les Anglais disent « *small is beautiful* », et sans beauté dans la vie, il ne reste plus grand-chose. Ce n'est pas une religion, mais je trouve que l'on fonctionne bien ensemble. Je me place toujours du point de vue de mes concitoyens. Je pense qu'il faut que nous soyons efficaces, il faut que nous soyons bons, il faut que nous progressions, il faut que nous soyons en mesure d'améliorer tous nos services, qu'ils soient publics ou privés – je le souligne. Jusqu'à présent, nous y arrivons. Le jour où nous n'y arriverons plus, le jour où nous serons trop petits, le jour où les finances ne suivront plus, où nous n'aurons plus l'ingénierie pour être capables de penser suffisamment bien nos projets ; nous nous agrandirons, nous rejoindrons d'autres collectivités. Mais aujourd'hui nous arrivons à bien fonctionner. Entre les élus, même s'il n'y a pas une entente absolument parfaite, nous nous entendons bien tout de même, nous arrivons bien à faire avancer nos projets. Je réclame qu'on nous laisse le temps d'évoluer tranquillement.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, il me semble qu'en Ille-et-Vilaine, le département a baissé ses aides. Cela remet-il en question des projets communautaires ? Comment arrive-t-on à résoudre ce problème ?

### **Françoise GATEL**

Effectivement, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, en 2010, a supprimé toute aide aux intercommunalités et aux communes, en dehors des communes de moins de 2 000 habitants. Cette baisse des aides pose un vrai problème, puisque c'était une décision soudaine et brutale. Cela calme les investissements, et cela pose vraiment des problèmes. Comme nous le disions tout à l'heure, au niveau national, lorsqu'il y a eu la réforme de la TP, pour certains soudaine et brusque, en même temps l'Etat a garanti le niveau de ressources des collectivités en 2010 pour éviter que l'on se retrouve en difficulté. Quelles que soient nos collectivités, nous sommes tous dans la nécessité de rigueur budgétaire, mais nous sommes tous liés les uns aux autres et les décisions de l'un impactent les décisions des autres, donc il faut faire attention.

La difficulté que nous avons, je ne dis pas que c'est l'Etat. Il n'y a pas de mépris dans mon propos, mais je pense que, vus de Paris, les technocrates de Bercy ou de la DGCL ont envie que tout le monde se ressemble, parce que c'est tellement plus facile de gérer un pays où le Breton du Pays Glazik ressemblerait au Corse d'Ajaccio. Cela paraît plus simple, mais ce n'est pas comme ça. Nous sommes dans un pays où il y a plus de 36 000 communes, oui, et alors ? Cela existe. Il serait inutile de dire que nous allons tous nous mettre à ressembler à l'Allemagne ou à l'Italie, nous sommes différents. Nous avons construit l'intercommunalité pour travailler ensemble.

Du point de vue financier, je pense que cela renvoie à la question de la capacité des intercommunalités à faire. Mais ce n'est pas parce que vous êtes très grand que vous faites mieux. Parfois, quand on est grand, il y a du gras... Lorsque vous êtes petit, c'est parfois un peu juste. Mais il faut savoir ce que vous voulez faire. Cela renvoie au projet de territoire, c'est-à-dire que si vous vous êtes mis d'accord pour dire : nous, ce qui nous importe, c'est la proximité, c'est le fait que

nous faisons tels et tels projets ; nous sommes capables de le faire à 10 000. Ou alors, vous avez un projet, où les mêmes élus disent : nous, il nous faut ça et ça... Comme vient de le dire le collègue, à 10 000 nous ne pouvons pas, donc nous allons aller nous « pacser » avec une autre interco, parce que nous n'y arriverons pas.

Je crois qu'il faut d'abord savoir ce que l'on veut faire, connaître les moyens que l'on a, et après l'on décide de rester ensemble ou pas. Mais ce n'est pas parce que vous êtes petits que vous ne faites rien ; et ce n'est pas parce que vous êtes gros que vous êtes super bons. De la même manière, en économie, les artisans sont très doués pour faire des choses qu'une multinationale n'arrivera pas à faire. Cela dit, un artisan n'ira jamais vous construire le pont de l'Ile de Ré. Mais si vous n'avez pas besoin de pont, ce n'est pas grave. Je crois qu'il faut, à chaque fois, que nous soyons dans le bon sens et l'interrogation, mais toujours avec le souci que la réponse n'est pas en fonction de nous, élus. La réponse n'est pas : moi, je vais avec Dupont parce que l'on s'entend bien ; nous sommes sept et nous nous entendons bien, donc nous restons comme ça. L'interrogation est toujours pour nos concitoyens : avec l'intercommunalité que nous nous sommes donnée, sommes-nous sûrs que nous allons le mieux répondre à nos concitoyens ? Nous le rappelons depuis le début, l'action publique n'est jamais faite que pour servir nos concitoyens. Il faut toujours avoir cela en tête derrière. Mais je crois qu'il n'y a pas de réponse automatique.

La loi donne un seuil : à moins de 5 000, vous êtes morts. Peut-être, je ne sais pas. En revanche, il est vrai que lorsque vous allez en Lozère, par exemple, ou lorsque vous allez dans le Massif Central, pour aller d'une commune à une autre vous avez une distance importante, avec de mauvaises routes, si vous rattachez toutes ces communes à une grande ville, il va leur falloir deux heures et demie pour aller utiliser le service ; la réalité est un peu différente. Il faut donc toujours trouver la réponse en fonction de la meilleure efficacité.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille, vous nous avez vanté, tout à l'heure, les mérites des contrats de territoires. Toutefois, cela ne représente-t-il pas une ingérence du Conseil général dans les intercommunalités ?

### **Pierre MAILLE**

Ce serait une ingérence si nous choisissons nous-mêmes les projets.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Cela n'arrive jamais ?

### **Pierre MAILLE**

Nous ne sommes pas maîtres d'ouvrage. De toute façon, n'étant pas maîtres d'ouvrage, nous ne pouvons pas faire faire à quelqu'un ce qu'il n'a pas envie de faire. Tous les maîtres d'ouvrage sont sur le territoire ou à l'intercommunalité, ou à la commune, ou un acteur économique ou associatif. Tous les maîtres d'ouvrage sont donc sur le territoire, qu'il s'agisse de fonctionnement ou qu'il s'agisse d'investissement. Nous ne pouvons donc pas obliger quelqu'un à faire ce qu'il n'a pas envie de faire. Bien entendu, nous souhaitons surtout qu'il y ait cette discussion entre les élus, qu'ils s'informent mutuellement de leurs projets et qu'ils se mettent d'accord.

Parmi les contrats de territoires, j'ai en tête un exemple qui a permis à une communauté de trancher sur des choix d'équipements publics, alors qu'elle n'avait pas tranché depuis longtemps et que le débat était permanent, en tout cas ancien. Le contrat de territoire a amené les élus de ce territoire à choisir, mais ce n'est pas nous qui avons choisi, ni la nature de l'équipement, ni sa localisation.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, je vous vois acquiescer.

### **Philippe LAURENT**

Je pense que les contrats de territoire existent dans de nombreux départements ou même des régions, même si cela ne s'appelle pas forcément comme ça. Cette démarche est donc absolument naturelle pour nous, élus locaux. C'est une philosophie de l'action publique – cela peut d'ailleurs dépasser l'action publique –, qui m'apparaît totalement adaptée à notre temps. Alors que nos concitoyens ont un niveau de formation, un niveau d'éducation élevé, qu'ils sont capables de comprendre les enjeux, alors que nous avons des élus locaux et des équipes locales d'agents publics locaux, de fonctionnaires territoriaux qui ont beaucoup progressé dans le savoir-faire et dans leurs compétences, depuis une trentaine d'années, nous sommes capables, nous, élus locaux – j'allais dire presque sans l'Etat, mais ce n'est pas la question – de faire avancer nos territoires, avec notamment cette culture de la contractualisation. Cette culture de la contractualisation est quelque chose qui est parfaitement adapté à notre temps.

Il est regrettable, encore une fois, qu'au niveau du pouvoir central... Je dis « pouvoir central », parce que ce n'est pas forcément uniquement une question politique, c'est une question culturelle, il faut bien le comprendre, d'une partie seulement de la haute administration. Je ne veux pas critiquer ou « taper sur le dos » de l'administration pour le plaisir, mais dans les discussions que je peux avoir – en tant que vice-président de l'AMF j'ai de nombreuses réunions, et comme je suis élu à proximité de Paris, on m'envoie souvent dans beaucoup de réunions –, je constate d'abord la totale ignorance de la façon dont cela se passe sur le terrain (parfois, un peu de mépris), et une conception purement rationaliste des choses. Françoise le disait tout à l'heure, il faut que ce soit la même chose partout ; l'on ne conçoit pas que l'organisation institutionnelle soit différente sur un point du territoire et sur un autre. Il faut faire bouger cela. Et c'est une question culturelle, ce n'est pas seulement une question politique. Je suis d'ailleurs convaincu que même une alternance politique ne règlera pas forcément la question s'il n'y a pas cette démarche de profond changement culturel.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Avant de passer aux échanges avec la salle, Jean-Paul Le Pann, il y a peut-être quand même une difficulté pour les élus, c'est qu'on leur en demande de plus en plus.

### **Jean-Paul LE PANN**

On en demande de plus en plus aux élus, oui, c'est vrai. C'est un problème, parce qu'il faut avoir le temps. Cela devient compliqué d'être à la fois maire d'une commune et d'avoir une profession à côté, de continuer d'exercer un métier. On nous demande d'être de plus en plus performants. Voilà bientôt dix ans que je suis maire de Briec. Je me rends compte aujourd'hui, avec le recul, que j'ai mis à peu près trois ans à posséder mes dossiers sur le bout des doigts. Et si nous ne sommes pas

bons, cela se voit tout de suite ! Cela veut dire qu'il faut sans doute deux mandats pour être capable de donner sa mesure. J'en suis à mon deuxième mandat, je ne plaide pas pour ma paroisse, je vous rassure tout de suite. Mais sur le fond, c'est vrai.

Je crois que nos législateurs devraient tout de même faire attention, lorsqu'ils font les lois, à faire des textes cohérents et facilement applicables, parce que nous n'avons effectivement pas la capacité d'avoir, dans toutes les communes, une cellule de veille juridique sur tous les nouveaux textes. De plus, ils ne sont pas toujours très bons. Parfois, ils ont été adoptés un peu rapidement, et lorsqu'il s'agit de les mettre en application l'on se rend compte qu'il y a beaucoup d'incohérences. Comment voulez-vous que nous suivions toute cette actualité ? Et puis, nos concitoyens attendent effectivement de nouveaux services. Avant, il n'y avait pas de crèches dans les communes rurales ; maintenant il y en a. Les centres de loisirs ont connu un développement important, les centres sociaux. Nous gérons un centre social avec de multiples activités, dans notre petite communauté de communes de 10 000 habitants, et nous continuons à mettre de nouvelles choses en place. Nous prenons en compte les notions de développement durable, nous voulons faire des quartiers agréables à vivre. Nous voulons aussi prendre en compte ces notions d'éviter de gaspiller de l'énergie, de rendre la vie agréable, que la voiture ne soit plus le maître absolu des villes (y compris à se garer sur les trottoirs) afin que les piétons et les cyclistes aient le droit de vivre. La vie est plus belle comme ça, nous nous en rendons compte rapidement.

Tout cela demande de « sacrés » investissements des élus. Cela demande des personnels territoriaux performants, et des gens engagés. En devenant maire, j'ai découvert que nous avions des personnels territoriaux d'un engagement extraordinaire.

Je voudrais insister sur l'engagement des personnels territoriaux. Je pense que le sujet est sérieux, même si dans l'anecdote j'exagère un peu. Nous parlons de la fonction publique d'Etat, nous disons que l'Etat diminue le nombre de ses fonctionnaires. L'Etat nous dit : « *Dans la fonction publique territoriale il faudrait aussi que vous diminuiez vos personnels* », sans se rendre compte qu'il y a tout de même eu un transfert de compétences vers des collectivités locales, que nous rendons de nouveaux services aussi, et que nous ne pouvons pas uniquement faire payer totalement à l'usager tous les nouveaux services.

Cette notion de cohésion, de cohérence, d'accessibilité de tous aux services que nous mettons en place est tout de même cruciale pour l'avenir de notre territoire et pour que nous soyons à un même niveau local que sur l'ensemble. Je crois que, effectivement, nous n'avons pas suffisamment conscience que nous avons beaucoup de personnels territoriaux qui sont extrêmement engagés au service de leurs concitoyens.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Merci pour ce bel hommage.

Je vous propose maintenant de passer aux échanges avec la salle.

## Questions / réponses

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Qui souhaite poser la première question, ou apporter le premier commentaire ?

**Christian CALVEZ, maire de Plouvien, président de la Communauté de commune du Pays des Abers**

Je souscris, pour l'essentiel, aux propos qui ont été tenus. J'aurais une question ou deux à poser.

Il me semble qu'un élément n'a pas été abordé. Il s'agit de l'intérêt des communautés de communes et aussi de l'intercommunalité comme lieux d'échanges sur les compétences communales. Dans la communauté dont je suis le président, nous n'avons pas, ou peu de compétences dans le domaine social, dans le domaine des écoles primaires, dans le domaine du sport. Néanmoins, par l'intermédiaire de la communauté de communes, les adjoints et les maires se retrouvent pour aborder des questions d'intérêt communal. Nous avons réussi, par cet intermédiaire, à régler la question extrêmement délicate et épineuse de la prise en charge des frais de scolarité pour les élèves des écoles primaires dans les communes, en tout cas nous avons réglé l'essentiel des problèmes.

Un autre aspect intéressant de l'intercommunalité est tellement compliqué que nous ne l'avons pas rendu public : les cinq présidents des cinq communautés de communes du Pays de Brest, qui étaient en taxe professionnelle unique, se sont rencontrés. Nous avons longuement discuté et nous avons décidé de faire, à nos conseils de communautés, une proposition d'une politique d'abattement à la taxe d'habitation exactement identique sur le Pays de Brest. Deux intercommunalités, dont Brest métropole océane, étaient déjà en additionnel et n'ont pas pu le faire, mais elles le feront éventuellement. Cela est une politique tout à fait volontaire.

Mes questions seront fondées sur deux observations de Monsieur Laurent. Ceci ne se dit pas, mais il l'a dit et je trouve cela très bien : les économies d'échelle en matière d'intercommunalité ne compensent pas les surcoûts en matière de structures. Il y a trente ou quarante ans, une blague courait du fait du transfert de la plupart des charges dans les communautés urbaines, l'on disait : *« en voiture, vous savez que vous entrez dans une communauté urbaine parce que toutes les communes construisent des mairies neuves. »* Et l'on se demande si, aujourd'hui, les nouveaux sièges ou les dépenses de certaines communalités ne sont pas les cathédrales de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce serait bien, me semble-t-il, qu'il y ait une réelle réflexion, au-delà des discours, sur ce que rapporte et ce que coûte l'intercommunalité. Il y a énormément de discours sur ce que cela rapporte. Sur ce que cela coûte, je trouve qu'il faudrait que l'on ait aussi l'honnêteté, notamment parce que nos ressources viendront de plus en plus de l'impôt des citoyens, de le dire. De ce point de vue, qu'il y ait une fiscalité sur les citoyens pour les communautés qui gèrent de plus en plus des services aux citoyens, cela me paraît tout à fait normal.

L'autre observation de Monsieur Laurent m'a interpellé. Dans ma communauté de communes, chaque fois que nous avons des réflexions sur des transferts de compétences, je mets en garde mes collègues, en disant : attention, il ne s'agit que d'un ticket aller ; il n'y a pas de ticket retour. Une fois qu'une compétence a été transférée, elle ne revient jamais aux communes.

Monsieur Laurent, vous avez dit, à l'occasion de votre propos : je connais des exemples où l'on s'est rendu compte que les compétences qui avaient été transférées à l'intercommunalité,

finalement, c'était mieux de les remettre à la commune. D'abord, je vous dis bravo ! Mais j'aimerais que vous nous donniez quelques exemples, parce que je dois vous avouer que je n'en connais aucune.

Mon propos de conclusion sera à mon ami Jean-Paul Le Pann, lorsqu'il dit : « *La fusion d'intercommunalités viendra assez naturellement, au bout d'un moment* », je n'y crois pas plus, pour les raisons que j'ai évoquées, que je ne crois à la possible fusion des communes. Chaque intercommunalité aura fait tellement de dépenses de structures, aura fait des choix de gestion tellement différents de ceux des voisines que, s'il n'y a pas une intervention de la part de l'Etat, que l'on peut condamner ou regretter, je ne crois pas du tout aux fusions possibles des intercommunalités.

Merci de votre attention.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Merci.

Françoise Gatel, à propos de l'intérêt des communautés comme lieux d'échange sur les compétences communales.

**Françoise GATEL**

J'apprécie tout à fait ce qui vient d'être dit. On en parle rarement, mais c'est essentiel. Je pense qu'il y a effectivement des échanges qui se créent, vous citez l'exemple sur l'action sociale, où les communes veulent garder la compétence. On se rend compte, notamment sur la gestion du logement social sur une commune, qu'à plusieurs on peut se rendre service et qu'il est bien d'échanger sans mettre en place des créations de services spécifiques, cela donne des habitudes de travail. Je pense que l'on enrichit aussi nos pratiques communales par les échanges avec nos collègues.

Je voudrais intervenir rapidement sur deux points. On a entendu dire pendant des années que l'intercommunalité coûtait très cher et que cela n'avait supprimé ni les fonctionnaires ni les dépenses d'investissement, c'est ce qui était dit dans de nombreux rapports. Je pense que c'est un tout petit peu plus compliqué que cela. Vous avez raison, l'on n'a pas forcément besoin de construire des hôtels communautaires lorsque ce n'est pas nécessaire. Mais lorsque l'on regarde sur chacun de nos territoires, s'il n'y a pas eu de diminution des dépenses communales et en même temps augmentation des dépenses intercommunales, c'est quelquefois parce que l'on a mis en place de nouveaux services. Je pense notamment à la petite enfance. Cela me paraît important.

Ensuite, je pense que la dernière parole est très juste, c'est-à-dire que si nous ne sommes pas un peu incités par l'Etat, disant : « allez, réfléchissez, travaillez ensemble », les choses ne bougeront pas forcément. Bien sûr, nous avons l'habitude de travailler ensemble avec des syndicats pour les ordures ménagères et la gestion de l'eau, mais si l'intercommunalité a bougé c'est bien parce que, à un moment, il y a eu une loi, en plus avec une carotte financière, qui a fait que nous nous sommes un peu plus rassemblés. Il faut sans doute que l'Etat, sans définir un modèle unique, nous incite à travailler ensemble. Nous le disions, au travers des contrats de territoires des départements, et cela est vrai dans beaucoup de départements, même les départements et les régions disent, en gros : nous

aussi, il faut que nous optimisions nos dépenses, et nous n'allons pas financer à deux kilomètres près les mêmes infrastructures ; amenons les territoires à réfléchir ensemble.

Il faut que nous soyons un peu contraints, sans doute, pour avancer encore. Si nous n'avions pas été contraints, aujourd'hui il n'y aurait pas d'intercommunalité. Je crois que l'intercommunalité de demain ne sera pas celle d'aujourd'hui. Il y a des communautés qui peuvent se décomposer et se recomposer parce que, comme le disait le président Maille, vous avez des efficacités de périmètres et de bassins de vie. Mais il faut avancer à l'allure qui est juste.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, donnez-nous des exemples de transferts de compétences qui sont revenus aux communes.

### **Philippe LAURENT**

Je vais d'abord dire un mot sur les deux autres points, si vous le voulez bien.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Oui, mais nous n'oublierons pas le transfert.

### **Philippe LAURENT**

Oui, j'en parlerai. Il est tout à fait intéressant de constater, parce que c'est quelque chose que je vis dans la communauté d'agglomération dont ma commune est membre, que d'une certaine manière les échanges sont beaucoup plus fructueux, pratiquement, sur des compétences qui n'ont pas été transférées, parce que, effectivement, les élus se rencontrent, ce qui n'était pas le cas avant, alors que ce sont des villes qui sont à très grande proximité. Entre l'Hôtel de Ville de Sceaux (20 000 habitants) et l'Hôtel de Ville d'Antony (60 000 habitants), il y a une demi-heure à pied. Ce sont vraiment des communes qui sont très proches. Eh bien, les élus ne se connaissaient pas !

Il y a eu création, effectivement, de toute une série de rencontres informelles, qui ont généré d'ailleurs des volontés de travailler en commun sur un certain nombre de points. Nous, avec trois communes de la communauté, nous sommes en train, de réfléchir à la création d'une cuisine centrale, ensemble. Et nous n'avons aucune envie que cela soit transféré à la communauté ; ce n'est pas du tout la question. Ces trois communes-là vont le faire, parce qu'elles y trouvent un intérêt, mais si les autres ne le souhaitent pas, il n'y a pas de souci. Nous allons faire cela sous forme d'un petit syndicat intercommunal. Et cela fonctionne très bien, parce que cela part vraiment d'une volonté. Je trouve cette démarche tout à fait importante, cela crée des lieux de discussion et c'est évidemment extrêmement précieux. Cela montre d'ailleurs que les choses fonctionnent d'autant mieux qu'elles sont faites sur une base totalement volontaire, comme nous le disions tout à l'heure.

Sur le coût de l'intercommunalité, je m'exprimais au regard de mon expérience dans la communauté d'agglomération dans laquelle je suis, qui est encore une forme particulière, puisque c'est une communauté d'agglomération de villes, qui d'ailleurs présente un territoire qui n'est pas extrêmement pertinent sur le plan du développement économique, etc. Le seul territoire pertinent que je connaisse dans la petite couronne parisienne, c'est Paris et la petite couronne. Il n'y a pas

d'autres territoires pertinents ; sinon, ce sont des découpages qui sont tout de même plus ou moins artificiels.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

De plus, vous êtes à cheval sur deux départements, avec des règles différentes.

### **Philippe LAURENT**

A la limite, c'est la même agglomération. La grande ville n'est pas Antony ou Châtenay-Malabry, etc., qui sont des villes voisines. La grande ville, chez nous, c'est Paris, ce n'est même pas Nanterre qui est la préfecture des Hauts-de-Seine, où personne ne va s'il n'est pas obligé d'aller, parce qu'il est très difficile d'y accéder en voiture et même en transports en commun. Par conséquent, je m'exprimais pour la communauté d'agglomération.

Le coût en question, évidemment, est d'autant plus important que l'on ne ressent pas toujours la plus value en termes de services rendus. Dans une communauté de communes qui a pu mettre en place de nouveaux services qui n'existaient pas auparavant, là, nous comprenons : il y a peut-être un coût supplémentaire, mais il y a un nouveau service rendu, ou alors il y a une extension de services. Par exemple, pour les transports publics, ce sont des communautés d'agglomération qui s'étendent et pour lesquelles le réseau de transport va concerner des communes qui n'étaient pas desservies jusqu'alors. Très bien. Là, il y a une augmentation du niveau de services ; il y a un coût supplémentaire, mais il y a une certaine logique. Chez nous, ce n'est pas tout à fait le cas, donc cela pose tout de même question.

Concernant les retours de compétences, cela ne concerne pas des compétences qui ont été retirées des statuts ; cela concerne la définition de l'intérêt communautaire. C'est sur la définition de l'intérêt communautaire où les choses ont pu changer. Chez nous, nous l'avons fait. Nous avons décidé le principe d'un transfert de la compétence voirie, et nous sommes revenus en arrière, en redonnant une bonne partie de la compétence voirie aux communes par une délibération qui a modifié l'intérêt communautaire. Sur l'action économique, j'ai également eu connaissance de cas où la compétence sur le développement économique a été redéfinie, en excluant précisément les activités économiques de proximité, notamment des centres-villes, qui ont été redéfinies.

Il y a une communauté dans laquelle cela s'est fait aussi, mais juridiquement c'était beaucoup plus compliqué, et d'ailleurs je ne sais pas où cela en est. Dans cette communauté, j'avais eu connaissance de la question de la gestion des ordures ménagères. Là aussi, dans les centres-villes, les élus avaient la volonté de modifier la répartition des compétences, parce que dans les centres-villes, notamment piétons, la collecte des ordures ménagères est beaucoup plus compliquée du fait que l'on ne peut pas passer avec les bennes, etc. Les communes avaient dit : pour finir, les services techniques des communes sont mieux équipés. Ces exemples ne sont pas de grandes choses, mais ils témoignent d'une adaptation permanente à la réalité du terrain.

### **Alain LUCAS, maire de la commune de Plobannalec-Lesconil, Communauté de communes du Pays bigouden Sud**

Je voudrais revenir sur les contrats de territoires. J'adhère tout à fait à ce principe de contrats de territoires initié par le Conseil général. D'ailleurs, la Communauté de communes du Pays bigouden Sud est en pleine réflexion sur un projet de territoire, en ce moment. Toutefois, j'ai une inquiétude.

Nous avons déjà entendu parler des contrats de Pays, avec ces différentes enveloppes. Hier, Madame Brachet nous disait, ce que nous savions déjà : « *Les pays disparaissent* ». L'Assemblée départementale, dans la nouvelle réforme, va vivre ses quatre dernières années, je pense. Alors, *quid* de ces contrats de territoires, en cours ou à venir ?

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille. Ensuite, nous entendrons Philippe Laurent, parce que je crois que vous n'avez pas forcément cet avis.

**Pierre MAILLE**

Je ne suis pas législateur, mais je n'ai pas vu dans les projets de loi la disparition du Conseil général. J'ai vu l'apparition d'un nouveau type d'élu, le conseiller territorial, qui sera à la fois conseiller général et conseiller régional. Mais je n'ai pas vu la disparition de l'Assemblée départementale. Ce sera peut-être une étape, plus tard. Mais il me semble que ce n'est pas l'horizon des quatre ans.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Les contrats de territoires seront donc maintenus.

**Pierre MAILLE**

Nous avons engagé cette politique-là, et nous la poursuivons. Tout à l'heure, j'entendais le président du Pays Glazik dire qu'il avait sollicité. Effectivement, j'ai reçu son courrier. Nous allons donc engager la discussion avec le Pays Glazik, comme nous l'engagerons avec les quelques communautés qui n'ont pas encore engagé la démarche, au moment où elles le souhaiteront. La politique de contrats de territoires va donc continuer. Non seulement elle va continuer, mais je pense que, de plus en plus, les interventions du Conseil général passeront par le contrat de territoire plutôt que par l'aide individuelle communale.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Aurez-vous les moyens de continuer justement cette politique de contrats de territoires ?

**Pierre MAILLE**

Il faudra sans doute adapter le volume des contrats de territoires à venir aux ressources que nous pourrions imaginer. Mais pour l'instant, oui, nous continuerons. En tout cas, les engagements pris seront respectés.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, juste un mot sur la question des conseillers généraux/conseillers régionaux. Vous pensez que c'est plutôt le département qui gagne.

## **Philippe LAURENT**

Dominique BRACHET en a parlé hier, il y a tout de même la question de la limitation des cofinancements, qu'une partie des législateurs, contre toute logique et tout bon sens, continuent de vouloir imposer. Cela va forcément poser des difficultés, à un moment donné, à toute la démarche contractuelle dont nous parlions et dont nous disions tout à l'heure qu'elle était une démarche probablement bien adaptée à notre temps. Je ne voulais pas que l'on se quitte sans avoir au moins évoqué cette difficulté majeure.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Yann Le Meur y reviendra en détail cet après-midi, lors de la quatrième conférence.

## **Philippe LAURENT**

Je lui fais confiance.

Sur le Conseil général/Conseil régional, par esprit, par culture politique, etc., j'ai été très longtemps partisan de l'émergence d'une région forte. Mais cela n'a de sens que si l'on va beaucoup plus loin dans la dévolution des pouvoirs au niveau régional. J'ai le sentiment que le peuple français ne souhaite pas vraiment cela. Ce n'est pas qu'il est contre, mais j'ai l'impression que nous ne sommes pas dans la même logique que ce qui a pu se passer en Espagne, voire en Italie, qui sont des pays qui n'étaient pas forcément fédéraux au départ et qui sont en train de le devenir, ou évidemment en Allemagne. Ce n'est pas la même logique. Nous restons un pays unitaire. De plus, le peuple français a toujours cette conception unitaire et un peu égalitariste des choses.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pour revenir, en trois mots, vous pensez que c'est le Conseil général qui gagne.

## **Philippe LAURENT**

En trois phrases, justement, je pense que la réforme qui est en cours ne va pas du tout supprimer, non pas forcément tel ou tel département sur la carte, je ne dis pas, mais en tout cas elle ne va pas supprimer l'esprit départemental.

Il y a deux raisons pour cela :

- La première raison est que le département, qu'on le veuille ou non, est une administration ancienne et qui fonctionne bien. Je dis cela en référence à l'administration régionale, dont je connais parfois quelques difficultés de fonctionnement, et aussi à l'administration intercommunale, parfois, où la culture administrative n'est pas toujours suffisamment établie.
- Le mode d'élection est la deuxième raison. Nous n'irons pas plus loin, mais il ne vous aura pas échappé qu'un conseil général ne fonctionne pas du tout de la même manière qu'un conseil régional. Pourquoi ? Parce que dans un conseil général il n'y a que des gens qui ont gagné. Il n'y a pas de gens qui se sont affrontés devant le suffrage universel ; ce sont des gens qui ont tous gagné sur leur canton. Or, le monde de scrutin que l'on nous annonce est un mode de

scrutin cantonal, même si ce sont des cantons plus grands, peu importe. C'est un mode de scrutin de type cantonal : un élu, un territoire. Cela fonctionne de manière totalement différente de l'assemblée régionale où, là, ce sont des équipes qui se sont affrontées et il en reste toujours quelque chose.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Revenons à l'intercommunalité, avec nos échanges avec la salle. Qui souhaite intervenir, poser une question, apporter un commentaire ?

### **Alain QUEFFELEC, maire de Guipavas**

Une question, je ne sais pas, plutôt une série de réflexions par rapport à ce qui a été dit jusqu'à présent, en particulier sur la démocratie.

L'intercommunalité dans laquelle je vis a plus de trente ans maintenant, et l'on pourrait penser que c'est déjà une grande et vieille expérience. Je crois que l'on se tromperait. Cela a été dit tout à l'heure, nous avons encore, sur ces structures, sans doute un problème de jeunesse et d'intégration. Cela s'explique par diverses raisons historiques. Au départ, je pense que cela est né de volontés de consensus entre les communes, de marche très lente et très douce pour acquérir une intégration comme la connaît la communauté urbaine de Brest, aujourd'hui.

Je pense qu'il y a un travail important à faire, avec une particularité qui n'est pas propre à Brest, il y a plusieurs communautés urbaines où il y a de grandes villes centres et des petites villes périphériques. Mais cela vaut aussi pour les communautés de communes où l'on retrouve, là aussi, des systèmes où il y a des villes qui peuvent paraître importantes par rapport à d'autres, et l'on doit donc avoir une grande attention au respect de tous. Je pense qu'il y a deux réflexions à avoir sur ce sujet.

Sur la démocratie d'abord, il me semble que, aujourd'hui, les intercommunalités, en tout cas les groupes politiques qui prétendent les gérer, doivent présenter des programmes qui sont partagés également par ceux qui vont s'occuper des communes. Ce point me paraît fondamental. Là, il doit y avoir un débat. D'ailleurs la réforme électorale va peut-être amener à des clivages et à des groupes d'opposition, ce qui n'a jamais été le cas, par exemple, à la communauté urbaine de Brest ; il y a toujours eu un consensus. Peut-être arriverons-nous à un problème d'opposition, ce n'est pas sûr. Mais il doit y avoir en tout cas un débat démocratique plus large sur les volontés des communautés de communes, et présenter leurs programmes.

La deuxième chose concerne la gestion des communautés de communes. Là, deux points me paraissent importants :

- D'abord, conserver la subsidiarité, c'est-à-dire que ce qui est du domaine local doit rester du domaine local. Cela me paraît fondamental. En effet, à l'expérience que nous avons, la réalité sur le terrain, ce sont les élus des communes qui sont la proximité avec les citoyens. Je crois que cela est fondamental. Ce n'est pas un reproche, c'est une simple réalité : les superstructures ont tendance un petit peu à s'éloigner du terrain et je crois qu'il faut que l'on veille à cela ;
- Ensuite, cela rejoint les campagnes électorales, il est important que les grandes orientations soient effectivement partagées par l'ensemble des communes.

Voilà simplement une réflexion que je voulais faire.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, l'idée de présenter des programmes partagés par les listes d'une même orientation politique au sein d'une intercommunalité, vous paraît-elle réalisable ?

### **Françoise GATEL**

La difficulté que nous avons sur les intercommunalités tient au fait que, effectivement, l'intercommunalité évolue au fil des élections municipales. Pour reprendre l'exemple récent de 2008, en 2008 vous pouvez avoir de nouvelles équipes municipales, qui n'ont jamais été représentées précédemment à l'intercommunalité. Elles découvrent. Elles ne sont pas forcément d'accord, mais en même temps il ne faut pas que ces élus-là oublient que l'intercommunalité a existé avant, et que ceux qui avaient décidé de projets avaient aussi leur légitimité.

La difficulté de l'exercice tient à ce que l'intercommunalité n'est jamais que l'exercice de compétences que les communes ont donné à l'intercommunalité. Contrairement à une structure comme la commune ou le conseil général, la loi ne dit pas à l'intercommunalité : vous, vous faites tout cela et les communes vous obéissent. Mais ensemble, élus municipaux, nous donnons à l'intercommunalité des fonctions que nous n'abandonnons pas, puisque nous continuons à agir, puisque nous restons élus et que nous décidons de l'action. Mais en même temps, c'est un peu compliqué.

Je vous l'ai dit tout à l'heure, j'ai vécu, en 2008, l'arrivée de gens nouveaux dans ma communauté de communes. En gros, l'opposition précédente d'une commune est arrivée en majorité, et elle a découvert l'intercommunalité, en disant : qu'est-ce que c'est, que faites-vous, mais ça ne va pas du tout ! Ils avaient la fougue de la jeunesse ; nous étions peut-être trop dans notre « truc ». Après, nous avons discuté et nous nous sommes entendus. Cela veut dire qu'à chaque fois il faut effectivement se parler et discuter, mais qu'il ne faut jamais renier ce qui a été fait avant. En revanche, il faut que ceux qui arrivent puissent aussi dire leur mot.

Après, vous avez évoqué un sujet important, celui de la politisation des intercommunalités. Nous n'en avons pas parlé, mais comme les femmes arrivent dans les intercommunalités, les oppositions arrivent dans les intercommunalités. Ce n'est pas de même niveau... Mais chacun pense ce qu'il veut. Nous n'en avons pas beaucoup parlé, mais je pense que cela va changer sérieusement la donne dans bien des endroits. Aujourd'hui, dans les intercommunalités, en gros, les communes envoient à qui elles veulent. Si elles veulent envoyer des gens dans leur opposition, elles le font ; si elles ne veulent pas, elles ne le font pas. Conformément à la loi, aux prochaines élections, de façon obligatoire les oppositions des communes vont être représentées au prorata du résultat des votes. Cela va donc changer la donne. Je pense que c'est bien, parce que c'est l'expression de la démocratie. Nous sommes d'accord. Mais en même temps il faut que nous soyons très attentifs au contexte que cela va donner. En effet, vous risquez d'avoir dans les intercommunalités des oppositions municipales qui vont utiliser le champ de l'intercommunalité pour se bagarrer avec leurs maires. Honnêtement, cela existe déjà dans certaines intercommunalités. Et l'on oublie pourquoi l'on est ensemble, c'est-à-dire que l'on transporte l'opposition communale à l'intercommunalité. Et puis, vous risquez d'avoir des majorités communales qui vont s'allier avec d'autres oppositions.

Je ne sais pas ce que cela va donner. Je pense que c'est très bien au niveau démocratique. En revanche, il est sûr que cela change la gouvernance et que le consensus (travailler, élaborer) sera moins facile. Là, je vous donne mon avis, qui est un avis personnel. Très sincèrement, si nous pensons tous que l'intercommunalité n'est jamais que la prolongation de l'action de la commune, c'est-à-dire que nous n'avons pas abandonné nos compétences, mais nous les administrons ensemble, il faut que la gouvernance de l'intercommunalité soit plutôt entre les mains des majorités municipales ; sinon, vous ne ferez rien. En effet, si l'opposition d'une commune représente une commune à l'intercommunalité, cette opposition va être en bagarre tout le temps avec sa majorité municipale, et les gens vont utiliser, qui l'interco, qui la commune pour jouer un peu les caïds. Je pense que cela est très nuisible pour l'action publique et nos concitoyens. Cela va donc nous obliger, les uns et les autres, à respecter davantage les oppositions en les mettant dans l'intercommunalité. Très bien. Mais il faut que les gens des oppositions comme les gens des majorités fassent très attention parce que, si l'on ne se conduit pas en gens responsables et si l'on oublie que le terrain de l'intercommunalité n'est pas le terrain de jeu de la municipalité, cela risque d'être extrêmement nocif. Franchement, j'attends avec impatience de voir comment cela va se passer, aussi bien dans les grandes intercommunalités que dans les petites. Cela peut être sportif et de mauvais goût, comme cela peut être très bien.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Y a-t-il une dernière question, une dernière intervention dans la salle ?

### **Marie-Claire HENAFF, maire de Saint-Vougay**

Saint-Vougay est une petite commune rurale de 900 habitants, dans le Nord Finistère. Je trouvais que le titre était très bien, « un nouvel équilibre à vivre ». En effet, au niveau des intercommunalités nous faisons partie de la communauté du Pays de Landi, et cela se passe très bien. Nous bâtissons des projets où, finalement, nous investissons dans des équipements structurels que nous n'aurions pas pu réaliser en tant que petite commune.

La grosse question qui se pose derrière est la suivante : comment la commune va-t-elle pouvoir encore, demain, investir, puisque beaucoup de dotations diminuent ? Justement, le mot « vivre » est important, parce que c'est aussi vivre pour la commune. Aujourd'hui, beaucoup de nouveaux habitants, de jeunes ménages sont revenus vers nos petites communes. Nous avons augmenté notre population de 12 % et nous sommes très contents. Mais ces nouveaux habitants ont besoin de services, et nous ne retrouverons pas tous les services à l'intercommunalité. Nous sommes une intercommunalité de 19 communes.

Comment les petites communes vont-elles vivre demain ? On les oublie un petit peu dans les dotations, et en particulier les communes rurales. Je ne veux pas que, demain, tout parte vers les villes, parce que nous avons tout de même une autre qualité de vie dans les communes.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Merci. Nous allons passer à la dernière question, puis il y aura la réponse, ensuite.

**Guy COLIN, maire de Brélès, vice-président de la Communauté de communes du Pays d'Iroise**

Je rebondis sur ce qu'a dit ma voisine. J'ai trouvé le titre très intéressant, «Un nouvel équilibre à vivre », et le débat l'était aussi. Je pense que la Communauté de communes doit avoir une âme, et par les compétences ou par le travail qui est fait, demain le citoyen s'identifiera à la Communauté de communes, chose qu'il n'avait sans doute pas faite jusqu'à présent.

A notre niveau, nous avons essayé de travailler dans ce sens : des actions sont menées tant au niveau de l'environnement qu'à celui de l'éducation à l'environnement. La Communauté de communes, par le biais d'associations auxquelles nous participons, permet aux enfants de l'ensemble du territoire de bénéficier de ce service. Il en va de même pour le nautisme, qui est une compétence prise par la Communauté de communes. Cela offre donc à l'ensemble des enfants du territoire une initiation au nautisme.

Concernant l'enseignement musical, nous venons de prendre une délibération, cette semaine. Là aussi, la Communauté participera pour cofinancer l'enseignement musical aux enfants du territoire. Par des actions comme cela, nous touchons l'ensemble du territoire et, demain, le citoyen va s'identifier davantage à la Communauté de communes.

Sur les grands équipements et bien sûr les équipements structurants, ou les nouvelles politiques qui arriveront, je pense que l'accueil de la petite enfance et aussi les personnes âgées, puisque nous allons d'un bout à l'autre, sont de gros dossiers qui arriveront, et la Communauté sera obligée de s'y intéresser, parce que dans nos communes nous ne pourrions pas faire tout seuls.

Un séminaire pour définir un petit peu ce que nous faisons sur l'ensemble du territoire est toujours intéressant, parce que les chefs-lieux de canton ont plus de facilités à défendre ces équipements-là.

Sur les bâtiments, sur le siège de la Communauté de communes, mon collègue de la CCPA ne partage peut-être pas notre avis sur la construction d'un centre communautaire qui, me semble-t-il, est une bonne chose. Là aussi, le citoyen s'identifie à la Communauté de communes. Les services techniques y sont regroupés, et aussi la Maison de l'emploi. Demain, le citoyen viendra dans ce bâtiment et aura une identité par rapport à la Communauté de communes. Merci.

**Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, sur les petites communes rurales qui peuvent être oubliées dans les dotations, avez-vous un commentaire ?

**Françoise GATEL**

Je ne sais pas comment cela va évoluer. Je pense qu'il faut effectivement que nous prenions en compte l'organisation de notre territoire, notamment en Bretagne, où nous avons ce maillage autour de villes principales, de villes moyennes, de petites villes et de bourgs qui, aujourd'hui, pour certains, connaissent – comme le disait la collègue – des augmentations de population. Il n'y a pas seulement une question de dotations, c'est-à-dire que dans les intercommunalités, selon les territoires, les services ne sont pas forcément organisés systématiquement dans la commune centre. Selon les besoins, selon les capacités à faire, nous pouvons aussi maintenir des services dans des communes rurales, ou développer de l'accessibilité par le biais des transports collectifs.

Je vais peut-être vous choquer, mais aujourd'hui, dans l'époque de rigueur dans laquelle nous sommes, lorsque je regarde, dans ma Communauté de communes, le taux de subventions des communes, très sincèrement ce ne sont pas les plus petites communes qui ont le moins de subventions. Il est difficile pour elles de faire des projets, je vous l'accorde. Mais c'est sans doute aussi compliqué, parfois, pour des communes de 20 ou 30 000 habitants. Au sein de la Communauté de communes, des possibilités existent selon les choix des intercommunalités dans les dotations de solidarité et, parfois, les fonds de concours peuvent être apportés pour aider les petites communes à réaliser des investissements. Après, c'est toujours une question d'équilibre.

Surtout, je pense qu'il faut que l'on aide les communes à réaliser les projets qui sont nécessaires sur ce territoire, mais dont le fonctionnement sera aussi nécessaire. Les Conseils généraux apportent cette aide, par le biais des contrats de territoires et d'intercommunalités. Je pense qu'il faut que nous soyons, là aussi, en solidarité avec les communes rurales, parce qu'il est important de ne pas laisser des déserts. Dans des communes rurales, à un moment, nous avons des populations vieillissantes, sans aucun service, alors qu'elles ont de gros besoins.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Nous arrivons au terme de nos échanges.

Jean-Paul Le Pann, en quelques mots, que reste-t-il à améliorer, selon vous, dans les relations entre communes et intercommunalités ?

### **Jean-Paul LE PANN**

Il reste beaucoup de travail à faire, c'est justement ce qui est intéressant. Nous n'allons pas nous ennuyer, sur la fin du mandat. Nous avons beaucoup de pain sur la planche, en particulier dans ces domaines-là.

Dans le domaine de la cohérence de nos actions, de la mutualisation de nos moyens, il y a un chantier énorme devant nous. Certaines collectivités sont plus intégrées que d'autres, elles ont avancé plus que d'autres dans ce domaine-là. Mais je crois que toutes ont encore beaucoup de chemin à faire, parce que c'est aussi une question d'aménagement de territoire, même si ce n'est pas au niveau du territoire national, mais à un micro-niveau par rapport au territoire national.

Il faut tout de même que nous arrivions à avoir des territoires cohérents. Cela ne veut pas dire que nous aurons les mêmes services dans toutes les communes du territoire. Non, pas du tout. Mais il faut que l'ensemble des populations sur le territoire ait accès à ces services. Il y a un gros travail de réflexion, d'ingénierie, mais ce travail est passionnant et il améliore les relations entre les élus. Madame Gatel a raison, nous n'abolirons pas toutes les difficultés ; il y aura toujours les hommes et les femmes, avec leurs caractères et leurs sentiments.

### **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Philippe Laurent, que reste-t-il à améliorer ?

## **Philippe LAURENT**

Les interventions des uns et des autres, et celle de Jean-Paul Le Pann qui vient de se terminer le montrent... D'abord, merci de ton enthousiasme qui tranche avec ce que nous disons parfois dans les associations, au niveau national, parce que nous voyons s'accumuler les difficultés. Effectivement, il faut toujours revenir sur le terrain. Dans ce qui a été dit par les uns et les autres, je constate tout de même beaucoup de pragmatisme. Cela rejoint ce que nous avons dit pendant toute cette rencontre : il faut laisser faire les élus ; encadrer leur action, un peu bien entendu, mais le moins possible.

Ce qui m'inquiète le plus, ce n'est pas l'enthousiasme des élus, ce n'est pas leur capacité à faire avec leurs équipes de fonctionnaires territoriaux, mais c'est l'incapacité devant laquelle nous risquons d'être à l'avenir, en termes de moyens financiers. Je ne parle pas tant des dotations d'ailleurs que de la capacité des collectivités à se procurer la ressource, notamment en matière fiscale, sur des impôts équitables et acceptés. Aujourd'hui, il faut le reconnaître et le dire, nous régressons de ce point de vue, puisque l'autonomie fiscale des collectivités, prise globalement, est en fort recul et les impôts qui nous restent sont des impôts en grande partie peu équitables, et en partie aussi obsolètes.

De cette vraie question viendront les difficultés. Elles ne viendront pas des questions institutionnelles, parce que nous arriverons toujours à discuter ensemble si nous gardons le pragmatisme dont nous faisons preuve. Elles viendront par la question des moyens et par la capacité des élus locaux à se procurer les moyens pour faire face aux besoins de la population, qu'ils ressentent, et à leur rôle de servir l'intérêt général.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Pierre Maille, que reste-t-il à améliorer dans les relations entre communes et intercommunalités ?

## **Pierre MAILLE**

Je n'ai pas de réponse particulière sur ce sujet précis qui, me semble-t-il, doit être élargi. Je suis tout de même assez attaché à la question de la démocratie, du mode d'élection, et sans doute nous aurions des désaccords sur le fonctionnement d'un conseil communautaire. Il me semble qu'un conseil communautaire est une assemblée élue, qui a des responsabilités importantes et qui devrait être élue directement sur de vrais programmes communautaires. Mais cela pose la question de la légitimité entre communes et intercommunalités. L'assemblée intercommunale, à mon avis, prend des questions importantes et qui doivent concerner les concitoyens.

La deuxième question dépasse largement « communes et communautés ». Nous avons, depuis 1982, un mouvement qui, jusqu'à présent, a été un mouvement continu de confiance aux territoires, de confiance aux élus locaux, de capacité d'initiative. Aujourd'hui, je constate que ce mouvement est interrompu fortement, pour les régions et les départements, sur cet aspect de l'autonomie fiscale, et donc de la capacité à faire. Mais il en sera de même pour les communes et les intercommunalités. Sommes-nous réellement dans l'interruption d'un mouvement, ou dans un accident de l'histoire qui, sans doute, changera rapidement et nous permettra de reprendre ce mouvement de confiance aux élus locaux et d'initiatives territoriales ? En tout cas, je le souhaite.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Françoise Gatel, que peut-on améliorer encore ?

## **Françoise GATEL**

Plus que ce que nous pouvons continuer à améliorer, je dirais, en reprenant le titre de la conférence que les collègues ont souligné : communes et communautés, c'est un équilibre. Equilibre, cela veut dire qu'il n'y a pas de position dominante ; ce sont des choses que nous construisons ensemble. Lorsque l'on dit « un nouvel équilibre à vivre », je pense qu'il s'agit d'un équilibre à construire de façon régulière, parce que rien n'est jamais acquis – nous avons vu le renouvellement des élus. Je crois que la réussite et l'efficacité de l'interco reposent sur le fait qu'elle se remette régulièrement en question, dans le sens où elle doit évaluer son action pour pouvoir prouver à nos concitoyens qui, aujourd'hui, vont être les premiers contributeurs à notre action, que notre action est efficace et que, grâce à l'interco, les habitants ont gagné en services et en équipements.

Je crois que c'est un peu – comme le disait Philippe Laurent – de l'enthousiasme, du pragmatisme, en se disant que même après la réforme la vie ne s'arrêtera pas, et qu'il faut tout le temps construire l'interco. Mais c'est aussi pour cela que l'interco sert nos communes, parce que, élus locaux, nous pouvons la construire.

## **Jean-Louis LE CORVOISIER**

Merci.

En guise de clin d'œil, pour conclure, je voudrais juste rappeler, Philippe Laurent, que vous êtes l'auteur d'un livre appelé *Décentralisation : en finir avec les idées reçues* (Editions LGDJ), ouvrage assez décapant qui permet de mieux comprendre les enjeux de la réforme territoriale.

Merci à toutes et à tous pour votre participation.