

Actes des 3^{es} universités d'été

5 et 6 juillet 2010

Le Grand-Bornand
(Haute-Savoie)



*Pacte financier et fiscal,
mutualisation*

Les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir

En publiant ces actes, nous souhaitons retranscrire
les interventions des différents conférenciers
qui se sont succédé au cours de ces journées.
Ces conférences ont été complétées avec des éléments
de réflexion et des exemples apportés *a posteriori*
par les intervenants

Ce pictogramme mérite
une explication. Son objet
est d'alerter le lecteur sur
la menace que représente
pour l'auteur de l'écrit,
particulièrement dans le
domaine de l'édition tech-
nique, le développement
massif du **photocopillage**.



Nous rappelons donc
que toute reproduction,
partielle ou totale, de la
présente publication est
interdite sans autorisation
du Centre français d'explo-
itation du droit de copie
(CFC, 20 rue des Grands-
Augustins, 75006 Paris).

Rédaction : Association des directeurs généraux
des communautés de France
Réalisation : Groupe Territorial - BP 215 - 38506 Voiron Cedex
Impression : Deux-Ponts - ZA des Condamines - Bresson - 38300 Eybens
Septembre 2010
Dépôt légal à parution

Table des matières

Lundi 5 juillet 2010

- Accueil - *Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF*p. 11
- Introduction - *Gérard Perrissin-Fabert, maire du Grand-Bornand et conseiller régional*p. 13
- Table ronde :
Pacte financier et fiscal : pourquoi et comment l'élaborer ?p. 15
- Table ronde :
La mutualisation : nécessité ou contrainte ?p. 47
- Synthèse des travaux - *Joseph Carles*.....p. 64

Mardi 6 juillet 2010

- Introduction - *Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF*p. 70
- Table ronde :
Point sur la réforme territorialep. 71
- Table ronde :
La réforme territoriale : quel impact sur l'intercommunalité
et sur les relations (financières, humaines...) intercommunalité/
communes ?p. 78
- Conclusion - *Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF*p. 95



Marina Eonnet travaille pour davantage
d'efficacité énergétique.
Nous agissons ensemble
afin de rendre sa ville plus économe.

Marina Eonnet est chargée de mission Qualité de gestion
à la mairie de La Baule-Escoublac.

Soucieuse d'améliorer l'efficacité énergétique de sa commune, Marina Eonnet
a choisi EDF Collectivités pour bénéficier d'outils performants de suivi et
de maîtrise de la consommation énergétique. EDF Collectivités l'accompagne
par ailleurs dans le choix d'équipements plus économes en énergie.

Pour en savoir plus, contactez votre interlocuteur dédié
ou rendez-vous sur edfcollectivites.fr



CHANGER L'ÉNERGIE ENSEMBLE

DR



1

1. L'accueil des universités d'été 2010
2. **Pascal Fortoul**, président de l'ADGCF
3. Le Grand-Bornand
4. **Jean Laversanne**, DGA mairie de Rouen
5. **Jean-René Moreau**, DGS San Ouest Provence
6. Tribune de la table ronde sur le pacte financier et fiscal
7. L'hospitalité chaleureuse de **Gérard Perrissin-FABERT**



2



3



4



5



6



7



Le Panorama Énergies Communes GDF SUEZ des villes durables

Un outil de gouvernance

L'aménagement et le développement durable des territoires, au croisement des questions environnementales, économiques, sociales et sociétales, constituent un enjeu prioritaire des politiques publiques. Conscient des difficultés parfois rencontrées par les élus et responsables des collectivités territoriales pour identifier de bonnes pratiques sur d'autres territoires, pour se situer par rapport aux autres dans un référentiel de performance normé, GDF SUEZ a produit un premier panorama des villes durables.

Le Panorama Énergies Communes GDF SUEZ des villes durables permet :

- de comprendre et partager les expériences d'un échantillon de villes françaises en matière de développement durable,
- de disposer ainsi d'un véritable référentiel des différents types d'actions réutilisables d'aménagement durable.

La méthode

- Un échantillon de plus de 40 villes françaises (petites, moyennes et grandes)
- Une analyse, pour chaque ville :
 - plus de 100 indicateurs relatifs aux dimensions Environnement et Compétitivité (Citoyenneté, Santé Publique, Cadre de Vie, Savoir, Développement Économique, Énergie, Mobilité, Urbanisme) ;
 - des réponses à une Enquête Citoyenne sur un échantillon représentatif de la population (Panel TNS-Sofres).

Les résultats

- Les résultats obtenus permettent à chaque ville de se situer selon 3 dimensions :
 - La dimension environnementale : « **une ville où il fait bon vivre** »,
 - La dimension compétitivité et attractivité du territoire : « **une ville qui prépare l'avenir** »,
 - La dimension adhésion de la population aux politiques proposées : « **une ville où l'on est fier d'habiter** ».

Votre intérêt

- Énergies Communes de GDF SUEZ vous propose une application de la méthodologie du Panorama des Villes Durables appliquée à votre commune.

Cette adaptation vous permettra :

- De situer la position de votre ville sur les 3 dimensions « Adhésion/Fierté », « Compétitivité », « Environnement » ;
- De disposer d'un référentiel d'actions et de bonnes pratiques en matière de Développement Durable ;
- D'utiliser les outils et résultats du Panorama pour enrichir et structurer votre stratégie de Ville Durable.

Pour vous accompagner dans une telle approche, contactez votre correspondant Énergies Communes GDF SUEZ en Languedoc-Roussillon au 0467911609



8



9

8. **Christophe Bernard**, secrétaire général de l'ADCF
9. **Emmanuel Duru**, responsable des affaires juridiques de l'ADCF
10. **Dominique Garnier**, DGS, CC Erdre et Gevres, **Jacques Bouyat**, DGS de la CC du Pays de Quimperlé
11. **Joseph Carles**, maître de conférences et adjoint au maire de Blagnac
12. **Jean-Philippe Renoud**, DGS d'Annonay
13. Tribune de la table ronde sur la mutualisation
14. **Jean-Luc Bertoglio**, DGA San Ouest Provence



10



11



12



13



14

Spéciale dédicace à nos élèves administrateurs qui ont rédigé les actes du colloque 2010

- **Aline Ridet**, promotion Aimé Césaire
- **Blandine Fortin**, promotion Robert Schuman.
- **Jonathan Bisot Lefebvre**, promotion Aimé Césaire
- **Sylvie Makarenko**, promotion Aimé Césaire.



Accor Services®
devient



PARTENAIRE DES COLLECTIVITÉS



Votre politique d'action sociale participe au bien-être de vos agents !

Edenred accompagne toutes les collectivités, à partir d'un agent, en proposant une palette de solutions adaptées :

- Ticket Restaurant®, pour la restauration.
- Ticket CESTU, pour un meilleur équilibre de vie.
- Ticket Kadéos®, pour les chèques cadeaux.
- Ticket Service®, pour répondre à des situations de précarité.
- Ticket Clean Way®, pour l'entretien des tenues professionnelles.

Faites de votre politique d'action sociale
un plaisir pour vos agents !

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS :
contactez-nous au **0 810 795 795** (sans appel)

Lundi
5 juillet 2010



ciril

INGENIERIE - PRODIGIEL

**Maîtriser l'information pour que chacun
s'épanouisse dans la cité**



Depuis 30 ans, nous marions vos compétences Métiers
et les nouvelles technologies de l'information.

N'hésitez pas ! Nous vous attendons.

Ciril développe et commercialise la gamme CIVIL

Finances – Ressources humaines – Patrimoine – Services à la population – Aide à la décision
Gestion sociale – Web Services Citoyens – GED – Dématérialisation – Système d'information géographique

Ciril : 49, avenue Albert Einstein BP 12074 - 69603 Villeurbanne Cedex - Tél : 04 72 69 16 80 - Fax : 04 78 93 85 00 - Mail : ciril@ciril.net - www.ciril.net

Accueil

Pascal Fortoul, *président de l'ADGCF*

Je souhaite remercier tout d'abord Monsieur le maire, conseiller régional depuis cette année, Gérard Perrissin-Fabert, pour son accueil au Grand-Bornand. Je remercie ensuite l'ensemble des participants dont certains se sont déplacés de loin, l'un de Martinique, d'autres de l'Ouest de la France, ce qui est une manifestation de l'intérêt que représentent ces universités d'été. Enfin, mes remerciements vont à nos partenaires et à l'ADCF qui s'est beaucoup mobilisée à un moment où il y a beaucoup de travail car l'activité législative est dense. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de remercier son président par courrier.

Le thème de ces universités d'été : « Pacte financier et fiscal, mutualisation... Les rendez-vous de l'intercommunalité avec son avenir », deux jours de réflexion qui font suite au colloque de l'année dernière axé sur la notion de projets de territoire et sur leurs ambitions. Nous allons principalement parler aujourd'hui des moyens mis en œuvre pour atteindre cette ambition territoriale avec une table ronde consacrée au pacte financier et fiscal ce matin, et une autre cet après-midi sur la mutualisation. Demain, nous ferons un point sur l'actualité législative suite à la réforme territoriale, et nous ferons un exercice plus prospectif sur le thème de ce que sera notre quotidien dans quatre ou cinq ans, au regard de l'évolution de nos pratiques et de la loi.

Merci aux intervenants mobilisés pour présenter ce travail. Je souhaite que les débats soient riches, animés, contradictoires, puisque c'est de là que peuvent naître des visions différentes de l'intercommunalité. Ce sont ces débats qui donnent du sens à nos rendez-vous annuels que sont nos universités d'été.

Merci donc à tous, et je laisse la parole à Gérard Perrissin-Fabert, maire et conseiller régional, en le remerciant à nouveau de nous accueillir.

Introduction

Gérard Perrissin-Fabert,

maire du Grand-Bornand et conseiller régional

Monsieur le président, cher Pascal, cher ami, Mesdames et Messieurs les directeurs généraux d'intercommunalités, et je me réjouis de voir de plus en plus de femmes à des postes à responsabilité car c'est un signe de vitalité pour votre profession, Mesdames et Messieurs les partenaires de l'ADGCF, représentants de l'ADCF, mes chers collègues, mes chers amis,

C'est pour moi un vrai plaisir de vous retrouver à nouveau ici un an après vos deuxièmes universités d'été, au Grand-Bornand. Je crois que quelque chose a plané sur ces dernières universités : de l'amitié, de la solidarité, de la magie de notre territoire. C'est la preuve que vous ne m'en aviez pas voulu de vous avoir emmenés de nuit, en Alpage, dans la boue, pour déguster des beignets de pomme de terre et de la tomme blanche. Ce soir, il y aura un autre alpage où je l'espère, vous passerez une soirée inoubliable.

Merci, cher Pascal, chers amis de votre fidélité. Elle me touche beaucoup. Nous ne recevons pas le congrès de l'ADGCF de manière banale, comme un autre congrès, nous sommes ici très honorés de vous recevoir, de vous permettre de prendre de la hauteur, dans un village authentique de montagne. Et peut-être en aurez-vous besoin dans les nombreuses réformes qui nous attendent, notamment celle de la réforme territoriale, qui va largement vous occuper, tant dans sa mise en œuvre que dans son organisation.

Je vous livre quelques réactions sur le sujet : si nul ne peut contester le besoin d'une plus grande cohérence entre les différents échelons territoriaux et d'une meilleure harmonisation des politiques publiques, permettez-moi de m'interroger sur la pertinence de l'ordonnancement de ces dispositifs qui réforment les finances et la fiscalité, avant même d'avoir organisé une répartition claire des compétences entre les différents échelons : communes, intercommunalités, départements, région.

Je me pose la question quand je discute avec Daniel Hoeffel, mon vieil ami, qui a été président des maires de France, si la décentralisation est toujours d'actualité. Ne sommes-nous pas, au contraire, en train de revenir en arrière et de revivifier un pouvoir centralisateur dont nous ne gardons pas tous de bons souvenirs ?

Je me pose également la question de savoir s'il est pertinent, en période de crise, où jamais nos concitoyens n'avaient tant eu besoin de lien social,

de supprimer, au nom de sacro-saintes économies soi-disant indispensables, quelques milliers de postes d'élus. Franchement, et vous êtes bien placés pour le savoir, sans faire de démagogie, est-ce vraiment là que l'on peut faire des économies substantielles ?

Également, pour votre information, nous les alpins, avons eu très peur de la directive territoriale d'aménagement qui n'a finalement pas de pouvoir prescriptible. Mais elle nous a fait prendre conscience du danger que représentait une métropolisation trop agressive qui ignorerait le reste du territoire. En évitant tout populisme, je ne suis pas opposé au fait que nous ayons des métropoles de niveau européen mais elles ne doivent pas s'organiser avec autour d'elles des déserts, ou des poumons verts, ou des « réserves d'Indiens ».

Pour terminer, je souhaiterais souligner une chose, c'est l'enthousiasme de notre population, unie dans des projets d'envergure, ce sont nos traditions, dans des grandes animations comme dans des ambitions très importantes. L'enthousiasme d'un territoire, chers amis, ne se décrète pas, ne s'achète pas, il se construit au fil du temps. Il représente, certainement pas une compétence supplémentaire de l'intercommunalité, mais une énergie, une force formidable, une richesse inestimable pour le présent et pour l'avenir.

Table ronde

Pacte financier et fiscal : pourquoi et comment l'élaborer ?

Table ronde animée par Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP de Toulouse, adjoint au maire de Blagnac et conseiller communautaire à la communauté urbaine du Grand Toulouse

Intervenants :

Claire Delpech, finances et fiscalité à l'ADCF

Éric Julla, directeur de Ressources Consultants Finances

Emmanuel Huet, directeur adjoint, service finances et budget à la communauté d'agglomération de l'Albigeois

Candice Brotel, directrice du pôle « ressources-pilotage » de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

--●--

Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP de Toulouse, adjoint au maire de Blagnac et conseiller communautaire à la communauté urbaine du Grand Toulouse

Nous allons démarrer nos travaux par cette première table ronde sur le thème « Le pacte financier et fiscal : pourquoi et comment l'élaborer ? ». Pour traiter de cette question, nous avons autour de cette table ronde, Claire Delpech de l'ADCF, Candice Brotel de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Éric Julla de Ressources Consultants Finances et Emmanuel Huet de la communauté d'agglomération de l'Albigeois. Je vous propose de procéder en trois grands blocs de questionnement : le premier, ce pacte est-il véritablement entré dans les mœurs et quelle en est son évolution historique ? Dans un deuxième temps, s'interroger sur son lien avec le projet politique, avec le projet de territoire, le projet communautaire. Ce pacte doit-il être antérieur ou doit-il traduire la volonté, la dynamique de territoire ? Dans un troisième temps, nous sommes dans une perspective aujourd'hui où les choses bougent beaucoup dans les domaines financier, institutionnel, des compétences, organisationnel. Quelles conséquences ces évolutions vont-elles avoir sur les relations financières entre ces différents acteurs du développement du territoire ?

Claire Delpech, ADCF

Je voudrais commencer par porter, aujourd'hui à votre connaissance cette notion de pacte fiscal et financier. Est-elle banalisée ou est-elle encore en gestation ?

Le pacte financier est, ou devrait être, consubstantiel de la gouvernance fiscale et financière des territoires communautaires, dans une vision globalisée, spécialisation fiscale autour de la TPU oblige. De quoi s'agit-il, avant de se poser la question du développement des pactes financiers ?

Le pacte financier repose sur l'idée que le financement du projet communautaire est basé sur un accord financier entre deux entités que sont la commune et la communauté. Au sein de cet accord, on retrouve un certain nombre d'éléments qui sont : la formalisation du projet communautaire et ses conditions d'évaluation, quand elle existe ; le partage des domaines d'intervention entre les différents niveaux que sont la commune et la communauté ; la définition de l'intérêt communautaire qui constitue la ligne de partage pour savoir qui fait quoi et comment se met en œuvre le projet communautaire ; une stratégie fiscale partagée du fait de l'articulation obligatoire dans le cadre de la TPU entre fiscalité ménages et fiscalité économique puisqu'il y a une dépendance, d'une certaine façon, de la fiscalité économique au regard de la fiscalité ménages ; la mutualisation des charges opérée par la prise en charge des compétences au niveau communautaire ; la spécialisation fiscale au travers de la TPU, moteur de ce pacte financier.

Alors, quel développement ? On voit bien que quand on parle de pacte financier, on est au cœur du sujet de l'intercommunalité. Pour autant, on a réalisé une enquête à l'ADCF il y a un ou deux ans, par laquelle on s'apercevait que si toutes les collectivités se sentaient concernées par le pacte financier, très peu d'entre elles en avaient formalisé un, ou elles en avaient des petits morceaux : une programmation pluriannuelle partagée des investissements, des règles concernant la dotation de solidarité communautaire ou les fonds de concours, des stratégies fiscales à moyen terme, mais très peu de pactes financiers formalisés.

Alors peut-être que la question que l'on peut se poser en introduction est : qu'est-ce qui fait qu'aujourd'hui on est vraisemblablement à un tournant, et que la nouvelle donne apportée par la réforme fait que l'on se pose la question de la relecture des relations financières, peut-être avant même de reparler de pacte financier entre communes et communautés ?

J'en vois trois que nous compléterons au fur et à mesure des débats. Le premier est le passage du modèle de la spécialisation fiscale à la déspecialisation fiscale qui est introduit par la réforme fiscale et notamment celle de la taxe professionnelle. La fiscalité mixte avait déjà modifié un peu cette donne en introduisant de la fiscalité ménages dans un partage absolu entre fiscalité économique d'un côté et fiscalité ménages au niveau des communes. La réforme fiscale fait voler en éclat ce schéma en positionnant véritablement le contribuable ménage au sein du

système fiscal local puisque maintenant, la fiscalité ménage va être des deux côtés : d'un côté communautaire en récupérant la part départementale de la taxe d'habitation et sa part restée au niveau communal. Ce qui fait que l'interlocuteur fiscal ménage va être à partager côté communautaire et côté communal. C'est une véritable nouveauté qui impose de revoir des coordinations au niveau local.

Deuxième effet important, c'est la modification de la géographie fiscale. On avance, pour certaines collectivités, dans un système à front renversé, où les dynamiques fiscales qu'ont connues certaines communautés ne sont plus du tout au rendez-vous, et bien évidemment cela va jouer sur les relations fiscales et la notion de solidarité ou de redistribution de ressources qu'ont pu connaître un certain nombre de territoires.

On est aussi dans un contexte économique qui est beaucoup moins favorable. Jusqu'à présent, l'intercommunalité s'est beaucoup appuyée sur deux flux de croissance importants ; une forte croissance des bases TP au cours des cinq ou des dix dernières années, qui a été le véritable carburant de l'intercommunalité, et qui a permis à la fois de financer le développement du projet communautaire et d'opérer des logiques de redistribution et de retour vers les communes ; et puis la croissance de la DGF qui a permis ce petit « plus ». Tant que la croissance de la DGF était là, reposant sur la croissance de l'inflation, même si elle s'est avérée assez déclinante sur les dernières années, c'était encore possible.

17

Aujourd'hui, les perspectives sont durablement différentes, ce qui impose véritablement de rebattre les cartes et de revoir les règles du jeu. On est dans une perspective de gel de la DGF, voire de décroissance – on parle de bonus et de malus dans le cadre du dernier rapport Carrez Thénault sur la conférence des déficits publics. On est dans un contexte de pénurie de ressources de l'État, qui pèse sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales. On est dans un contexte d'inquiétude sur l'évolution des financements croisés, et on sait combien ces financements participent de la construction de ce projet communautaire, que ce soient les financements des départements et des régions. On voit bien que les marges de manœuvre sont beaucoup plus étroites et vont bien sûr imposer de revoir ce partage de ressources entre ces deux niveaux sur le territoire.

Troisième ensemble d'éléments qui va jouer sur les relations et leur évolution dans le cadre de ces pactes financiers, c'est bien sûr la réforme des collectivités territoriales, dans lequel je rajouterai des éléments de souplesse qui ont été apportés par la loi de finances sur la gestion des attributions de compensation et de la DSC. Mais je pense plus particulièrement à la DGF territoriale qui a été introduite et à la possibilité, on y reviendra, d'unifier tout ou partie de la fiscalité locale. Ces deux outils

mentionnés viennent s'ajouter d'autres outils qui forment une sorte de schéma nouveau qui se dessine ; je pense en particulier à tout ce qui touche à l'agrégation comptable qui se développe de plus en plus avec une vision consolidée de la situation financière des territoires, qui permet d'avoir une approche tout à fait différente du projet communautaire et de son financement ; je pense au schéma de mutualisation tel qu'il est introduit dans la réforme des collectivités territoriales qui est une façon de revoir les pactes financiers mais à travers la mise en commun de moyens ; je pense enfin à l'identification des flux croisés sur le territoire. Tous ces éléments renouvellent complètement la boîte à outils sur laquelle reposaient ces relations communes-communautés et imposent de revoir ces pactes financiers. Alors peut-être que la question que l'on peut se poser est : nouvelle donne, réforme, mais quel est le contenu de ces pactes financiers et surtout vers quelle ambition les porter ?

Joseph Carles

Ce que l'on peut retenir effectivement, c'est que l'on est ou l'on a été dans un processus où on a réglé ponctuellement les choses sans être vraiment dans la formalisation. Alors, Éric, historiquement, que peut-on dire de l'évolution des pactes dans la mesure où vous suivez cela depuis un certain nombre d'années ? Est-ce que l'on sent véritablement une modification profonde de ce que va être le concept même de pacte fiscal et financier ?

18

Éric Julla, directeur de Ressources Consultants Finances

Je répondrai à cette question précisément en conclusion car il est vrai que lorsque l'on regarde la notion de pacte financier, ce qui de mon point de vue est très frappant, c'est qu'elle naît beaucoup plus tardivement que la notion de TP unique et c'est quelque chose qu'il faut avoir en tête.

De 1992 à 1999, on ne parle pas de pacte financier communes-communautés. Pourquoi ? Parce que fondamentalement, ce qui s'est passé, c'est que c'est après 1999 que s'est opérée la prise de conscience que la spécialisation fiscale n'était pas une spécialisation financière. C'est-à-dire que l'on avait « spécialisé » un impôt économique au niveau intercommunal, mais on avait, en réalité, globalisé les ressources sur les deux échelons. Il fallait donc à l'époque définir, élaborer, peut-être pas des stratégies associatives, mais des stratégies parallèles entre la communauté et les communes. Il y avait un besoin de contractualiser le partage des ressources et c'est pour cela que les premiers pactes financiers, sont à mon avis en 2001, 2002, 2003, des systèmes de contractualisation de la DSC. Leur objectif était de donner une lisibilité de l'évolution des versements aux communes, et pas plus.

C'est en 2003-2004 que commence à naître l'idée des couples commune-communauté. À l'époque je parlais de « groupe territorial »

puis je me suis rallié au terme de « couple communauté » puisqu'il faut simplifier les notions. Dans « groupe territorial », il y avait une notion de hiérarchie qui n'existe pas dans la notion de couple. Et cette question amène dans ces années-là à enrichir la réflexion autour de l'agrégation ou de la consolidation financière dont a parlé Claire, et surtout de la prise en compte prospective des besoins financiers des uns et des autres. Parce qu'effectivement, à l'âge d'or de la DGF, la plus-value DGF est absorbée; on commence à se poser des questions sur les évolutions possibles de la TP, c'est l'époque de la commission Fouquet; on se pose des questions sur les évolutions possibles des dotations de l'État, et au-delà de la dotation d'intercommunalité, de la SPPS; et on est en plus en milieu de mandat, donc on est dans une phase de réalisation de l'investissement; et commence à naître les idées de PPI.

Je crois que sur ce premier point, sur cette problématique, on a l'impression aujourd'hui que le pacte financier est consubstantiel à la TPU alors qu'il ne l'est pas du tout. Il est beaucoup plus, de mon point de vue, consubstantiel de la prise de conscience de la raréfaction des ressources sur un territoire.

Voici quelques exemples qui permettent, à mon sens, d'illustrer des moments clés d'élaboration d'un pacte. Le premier exemple est extrêmement intéressant car il est une forme de DGF territoriale qui ne dit pas son nom. C'est une grande communauté d'agglomération qui a plus de quarante ans maintenant, le grand Rodez. Les élus élaborent tout d'abord un système de dotations de solidarités classique sur le principe du potentiel fiscal. Et puis on s'aperçoit que cette dotation de solidarité qui crée un objectif politique de réduction des inégalités, achoppe sur deux éléments. Le premier est que la loi mutualisant les potentiels fiscaux en TP unique, les communes gagnent par ailleurs la dotation de solidarité rurale, d'autres perdent de la DSU, ce qui n'est pas pris en compte par un système de solidarité.

Et deuxième élément qui renvoie à la question fiscale, le Grand Rodez étant un vieux district qui avait des impôts ménages, ces derniers sont rendus aux communes, par le passage en TPU. Mais certaines communes, en ayant des rythmes de croissance différenciés des bases ménages, ont connu un enrichissement par un phénomène de croissance de l'impôt ménages par rapport au district, donc additionnel, qui leur est rétrocédé. Ce qui fait que lors du bilan financier global de l'impact de la TPU sur ce territoire, on s'aperçoit que les résultats sont différents des résultats attendus de la DSC. Il se crée donc une DSC qui est une forme de DGF territoriale, et qui prend en compte les effets des dotations de l'État, c'est-à-dire l'objectif de corriger des pertes liées à des DSU ou des DSR liées à la mutualisation des potentiels financiers, et qui prend en compte

la redistribution des croissances de bases, qui étaient avant des bases intercommunales puis qui sont devenues des bases communales. C'est un premier élément pour dire que derrière la DSC, on a des outils quasiment de construction d'une DGF territoriale.

Je pense à deux exemples pour illustrer un moment crucial de construction d'impact. Peut-être que le cas d'Albi est en train d'évoluer dans ce sens-là, même si Albi pourrait être « l'anti-pacte ». Je pense à deux cas et un moment très particulier qui est l'évaluation du transfert de charges. Car cette période est une question extrêmement propice à la réflexion sur la solvabilité, sur la mutualisation, sur l'équité de financement. Deux exemples où, par rapport à la même problématique et avec le même objectif, les réponses sont totalement opposées, ce qui montre que les spécificités locales jouent.

Tout d'abord, le transfert de voirie dans l'agglomération de Limoges. Le débat était classique : *« ma voirie est en très bon état et on va me retenir beaucoup d'argent, la voirie de mon voisin est en mauvais état et on ne va rien lui retenir »*. C'est une question de mutualisation classique qui est posée. La solution qui est apportée à Limoges est de dire que lors du transfert total de la voirie, on va créer des groupes de communes (en gros, la ville centre, la première couronne, la deuxième couronne et l'espace rural) dans lesquels il n'y a aucune raison pour que les conditions de production de la voirie soient différentes. Le mètre linéaire doit coûter à peu près la même chose. Il n'est donc pas question de retenir des montants d'attribution de la compensation différents au mètre linéaire ou au mètre carré quels que soient les efforts faits par les communes.

Donc les élus décident d'appliquer un tarif homogène par groupe de communes. Ce qui a des conséquences car la commune qui ne pouvait pas se payer de voirie, se voit retenir de l'argent. Ou la commune qui avait beaucoup dépensé, enregistre moins de prélèvements, donc elle gagne des marges de manœuvre. Derrière cela, il y a donc une réflexion sur la solvabilité de ces communes, sur leur résistance financière à la mutualisation et le groupement devient légitime pour s'approprier une forme d'observatoire financier de la commune. Et pour les communes dans lesquelles l'application d'un prix moyen – et non un prix individuel – crée des difficultés, se greffe un système de solidarité. C'est-à-dire que la dotation de solidarité joue le rôle de régulateur de l'impact budgétaire par commune de la mutualisation.

Deuxième exemple, le Grand Toulouse. Le même problème se pose mais la question est traitée de manière complètement différente. Il n'y a pas de vision du coût de production par niveau homogène de communes. Ce qui se fait au moment de l'évaluation lors du passage en communauté urbaine, concernant la voirie et les ordures ménagères, pour faire simple,

c'est la prise en compte d'un coût d'agglomération. Des coûts par communes sont calculés, mais on ne les applique pas par communes. Autrement dit, hérésie, on ne retire par un euro de compensation aux communes qui transfèrent 200 millions de charges. Alors comment fait-on ? La décision des élus est totalement autre : il est décidé de créer une fiscalité mixte égale au montant de la charge transférée, et non pas de retenue sur l'attribution de compensation. Il y a une fiscalisation homogène de la charge transférée. Il y a une mutualisation par le contribuable. Il se crée également un pacte avec les communes pour qu'elles baissent les taux, puisqu'elles n'ont plus la charge et qu'elles ont toujours la ressource.

Que s'est-il passé avec deux ans de recul ? Les communes qui avaient un taux élevé ont parfaitement joué le jeu en baissant leur taux, volontairement, car il n'y a pas de tutelle fiscale de la communauté sur les communes. En revanche, les communes à taux faible n'ont pas toutes baissé. Ce qui fait que dans l'agglomération où la commune qui avait le taux de foncier bâti le plus faible était à 4 %, et la commune qui avait le taux le plus élevé était à 37 %, le taux de foncier est arrivé à 5 % partout au titre de la communauté urbaine et donc à un resserrement des pressions fiscales.

Première conclusion, c'est un pacte qui ne dit pas son nom et qui permet une certaine forme d'homogénéisation de la fiscalité sur les habitants dans un système de TPU, ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe. Deuxième conclusion, il se crée une forme de transfert financier progressif, parce que lorsque l'on retient de l'argent sur l'attribution de compensation, on retient une ressource figée, lorsque l'on passe par la fiscalité, on a un effet base. Donc la communauté urbaine a un effet base conforme à l'évolution de charges, ce qui est cohérent par rapport aux charges qui restent dans les communes, et derrière se met en place une dotation de solidarité globalement péréquatrice. Quand on observe les choses sur dix ans à Toulouse, on constate que l'inégalité de TP était de 1 à 50 alors qu'elle est aujourd'hui de 1 à 10, ce qui est considérable.

Ce deuxième exemple m'amène à penser que la réflexion sur le pacte financier, dont je partage les éléments de caractérisation que donnait Claire, est compliquée à mettre en œuvre, car on a en plus un choc de légitimité entre la légitimité municipale et la légitimité intercommunale. Le moment de l'évaluation est un moment assez propice parce que c'est un moment où ce choc de légitimité doit être résolu.

Troisième point, quels peuvent être les avenir ? Et je dis bien les avenir. Car on peut avoir soit un approfondissement des pactes, soit un abandon. L'approfondissement peut s'appuyer tout d'abord sur la contrainte financière, suite à la contraction de l'évolution des ressources, voire leur régression, point sur lequel il faut être prudent. Car la réforme de la TP

me paraît plus de nature à atténuer le rythme de croissance qu'à faire régresser les ressources. Et en même temps, en atténuant le rythme de croissance, à donner une certaine forme d'assurance prospective : la taxe d'habitation évolue peut-être potentiellement un peu moins vite que la TP, mais plus régulièrement. Donc on a peut-être face à nous des ressources, moins évolutives, mais plus maîtrisables. Ceci devrait favoriser la réflexion prospective, ou en tout cas, l'adossement d'un système de redistribution à des schémas pluriannuels.

Donc la contraction de la ressource et la baisse des dotations de l'État amènent à une contrainte financière qui conduit à un effet de ciseaux classique sur un territoire, avec la montée en puissance de l'intercommunalité dans son endettement et dans la gestion d'un certain nombre d'équipements. On est donc face à une perspective où le pacte peut devenir l'outil secret de la maîtrise de la dépense publique locale, par un partage de la programmation des investissements, par une vision concertée du coût des services publics, par une espèce de normalisation du coût des services publics y compris lorsqu'ils sont communaux (pourquoi cela coûte plus cher chez moi ?), voire par une demande des communes, ce qui peut conduire à un paradoxe. En effet, jusqu'à présent, les intercommunalités étaient plutôt demandeuses de transferts de compétences, les communes plutôt frileuses. Or la situation peut s'inverser. Les communautés demanderont une pause parce qu'elles auront des projets à financer, alors que les communes ayant moins de ressources demanderont des transferts.

22

Et donc ce pacte-là qui ne sera plus de mon point de vue un pacte de partage prospectif des ressources, sera un pacte de définition d'une évolution soutenable de la dépense. Il pourrait devenir un pacte supracommunal. Parce que dans cette perspective-là, qui est légitime pour définir la norme ? Celui qui est au sommet. Et parce qu'il faut qu'elle s'impose de manière homogène entre tous, ce n'est pas une commune qui peut imposer la norme à la communauté. On est donc sur un pacte qui peut évoluer vers une forme de supracommunalité, et non pas de commune nouvelle associée.

Il peut y avoir un deuxième système : c'est la fin des pactes. Parce que derrière la réforme de la TP et le fait que la taxe d'habitation descende au niveau communautaire, on observe une forme de diversification fiscale de la communauté. Derrière les pactes initiaux, il y avait aussi l'idée qu'ayant une ressource unique, il fallait en conserver une part, et qu'en plus, via la liaison de taux, on n'était pas maître du potentiel complet de croissance du produit de TP, ce que rappelait Claire. Si les communes ne jouaient pas le jeu, il n'était pas possible d'augmenter les taux. Là on est dans un système différent où la communauté peut très bien augmenter le taux de taxe d'habitation ou créer du foncier bâti, c'est-à-dire

diversifier sa ressource. Elle est donc moins sujette à la pression des communes sur le partage de la recette de TP. Ainsi demain, d'une certaine façon, elle peut tout à fait s'autonomiser de la relation aux communes par la pression fiscale et par le panier fiscal qui lui est octroyé. Pour ce faire, elle peut éventuellement négocier une DSC figée voire une DSC intégrée à l'attribution de compensation, ce qui « remet les compteurs à zéro ».

Dans cette hypothèse-là, on aurait une communauté qui n'aurait plus aucun intérêt à définir un pacte de ressources avec les communes membres, mais qui aurait intérêt, au contraire, à définir non plus un projet mais un programme (n'oublions pas qu'il y a un projet d'élections au suffrage universel qui se profile). Ce programme demanderait à se décliner en fonction de moyens, dans lequel on peut tout à fait imaginer que ce soit par la pression fiscale communautaire sur les ménages que se règle l'évolution des ressources mises à profit de la communauté.

Dans ce schéma, en n'ayant plus besoin de pacte avec les communes, de la même manière que le conseil général n'a pas de pacte avec les communes, on a une forme d'autonomisation, de retour à l'intercommunalité par la supracommunalité. De là peut naître, et c'est ce qui peut amener ce système à buter, un risque de surchauffe fiscale, notamment sur le foncier bâti, car ce dernier va être en surchauffe au niveau départemental et pourrait l'être au niveau communautaire. Ce taux faible de la communauté est celui sur lequel on pourrait agir par rapport à la taxe d'habitation. Avec un risque très fort que, finalement, l'impôt local ne repose plus que sur les propriétaires, ce qui serait un paradoxe car c'était le cas il y a quelques siècles...

Joseph Carles

Il est intéressant de noter au travers de ces interventions, que l'on a finalement été sur des pactes de gestion. Ces pactes ont présenté l'intercommunalité comme un groupement d'intérêt économique où chacun est capable de trouver son compte, comme dans l'exemple qui vient d'être présenté pour la voirie.

Il y a un mot qui pour l'instant n'a pas été prononcé à travers l'histoire et la prospective, c'est le projet de territoire. Donc la question qui se pose est de savoir si ce pacte financier et fiscal peut être conclu indépendamment de tout projet, de toute vision, de toute dynamique de territoire ? Il existe des expériences où l'on n'est pas sur cette démarche qui vient d'être présentée. Globalement, la démarche historiquement majoritaire, c'est la raréfaction de la ressource qui est bien plus à l'origine de ces pactes que la TPU, même si cela a été le « détonateur ».

Donc comment pourrait-on avoir une vision différente, même si à la sortie on arrive à des résultats identiques, en partant non pas du pacte,

mais en partant du projet pour terminer vers le pacte ? Ce que j'entends, et qu'il faudra que l'on approfondisse, ce que nous dit Éric, c'est que l'on va peut-être effectivement partir du pacte, qui n'en sera pas un s'il disparaît, mais partir d'une programmation qui fera projet. Donc on risque de se retrouver dans un mécanisme inversé par rapport à l'exemple que va présenter Candice du pacte financier et fiscal, et sur la démarche qui a été conduite au Pays Voironnais. Et ensuite, on regardera comment Albi travaille sur cette question, ce qui nous conduira à un moment d'échange sur les modalités actuelles pour aller vers les perspectives dont un certain nombre vient d'être abordé.

Candice Brotel, directrice du pôle ressources-pilotage de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Le témoignage proposé insiste plus sur les aspects de méthodologie, à savoir comment nous avons conduit notre démarche. Pour ceux qui ne connaissent pas le Pays Voironnais, il est important de préciser sa taille ; près de 100 000 habitants, trente-quatre communes, une ville centre qui n'est pas prépondérante puisqu'elle ne comporte que 20 000 habitants, des pôles urbains secondaires qui sont des acteurs importants dans le pacte, pour la répartition des ressources et dans le projet, et des communes de petite taille qui ont des objectifs et des intérêts différents dans le pacte. C'est une histoire ancienne en matière d'intercommunalité puisque c'était un syndicat mixte, puis une communauté de communes, puis une communauté d'agglomération, avec un développement important depuis 1993, suivi d'un ralentissement récent en prises de compétences.

Il est important de rappeler cet historique pour noter que la communauté avait déjà des habitudes de travail entre les communes et l'intercommunalité. Il y avait déjà eu un projet de territoire et un premier travail d'élaboration d'un pacte financier en 2005, mais qui de notre point de vue avait échoué, et s'était résumé finalement à un gel de la DSC et à la mise en place de fonds de concours pour des communes porteuses de projets dits « pluricommunaux ». Le bilan n'avait pas été très positif.

L'équipe avait eu la chance d'avoir travaillé dès 2006 sur des premiers éléments de diagnostic à l'échelle du territoire, en étant site pilote avec les communautés d'agglomération d'Amiens et Plaine Commune pour la mise en œuvre d'une agrégation des données comptables et financières sur le territoire du Voironnais. Nous sommes donc partis au tout début avec pour objectif d'apporter un éclairage sur nos marges de manœuvre financières au niveau du territoire, pour savoir si nous avions collectivement les moyens de nos ambitions. Les premiers éléments d'agrégation sortis en 2007 ressemblaient finalement à une analyse financière assez classique. C'était néanmoins important car nous avons fait tomber un certain nombre de barrières, dont notamment cette crainte du jugement porté sur les comptes de la commune. Nous avons eu d'ailleurs une

charte déontologique, et nous avons beaucoup travaillé pour qu'une confiance s'instaure.

L'idée était d'avoir un outil d'analyse financière qui ne puisse être ni contesté, ni contestable, ce qui a été un apport fondamental en terme de méthode pour le pacte financier actuel. Cet outil a beaucoup évolué : en 2006, il était principalement constitué d'éléments agrégés avec l'intercommunalité d'un côté et les communes dans leur ensemble de l'autre. Lorsque cette agrégation a été retravaillée en début de mandat, car le président était vraiment très intéressé par le sujet, on a créé des strates d'analyse ; la ville centre, les pôles urbains et des strates de communes par tailles, avec néanmoins une vision d'analyse financière commune par commune.

La clé sur le pacte a été la méthode. De plus, le président a souhaité l'inscrire aussi dans un processus de concertation. Ce qui fait que dès les premiers travaux sur le projet de territoire, les élus se sont engagés à examiner, mais dans un second temps, les moyens pour réaliser ces ambitions. Il y a eu beaucoup de débats pour savoir dans quel ordre procéder. L'administration avait un point de vue qu'elle a argumenté car un certain nombre d'élus souhaitaient procéder à l'inverse. Ils souhaitaient d'abord intégrer les contraintes de la réforme financière et ne pas « rêver pour rien ».

25

Finalement, le pacte s'est inscrit comme une suite logique du projet de territoire, son prolongement opérationnel. Nous avons d'abord posé les objectifs concertés. Le pacte, sans être une simple remise à plat des relations financières entre la communauté et les communes, a bien été défini comme un outil qui devait permettre au territoire d'assurer l'adéquation entre ses objectifs et l'allocation des ressources au sens large, communes plus intercommunalité.

Ensuite, au niveau de la méthode, il a été proposé de procéder étape par étape, en parlant de « séquences de raisonnement » avec des points étayés par des données budgétaires incontestables et des illustrations qui utilisaient l'agrégation. On a fait porter cette méthodologie par le vice-président aux finances, la direction des finances et la direction générale qui ont été les garants de la méthode, notamment devant les bureaux de l'exécutif ou devant les conseils. C'était une démarche de concertation avec un groupe de travail spécifique de huit élus, dont le président et le vice-président aux finances. C'est ce groupe qui a travaillé sur le pacte et qui rapportait de manière quasi hebdomadaire devant le bureau de l'exécutif.

L'ensemble des élus municipaux a été associé lors de quatre réunions par bassin, comme cela avait été fait d'ailleurs pour le projet de territoire. Et puis, il y a eu trois conseils communautaires en séance privée pour arriver à un vote du pacte le 23 février 2010, après le vote du projet de

territoire en novembre 2009. Ceci nous a conduits à voter finalement notre budget en mars, de manière à ce qu'il traduise bien le cadre des engagements qui allaient être pris. Notre président était très présent, ce qui est important, d'autant que l'année précédente, on sortait d'un échec sur l'instauration de la fiscalité mixte.

Sur la séquence de raisonnement, nous avons voulu tout d'abord établir que le contexte avait totalement changé, afin de créer un choc dans les mentalités, pour aller contre l'idée que l'intercommunalité n'aurait pas de problème d'argent alors que les communes devraient se « serrer la ceinture ». Nous avons beaucoup communiqué sur le phénomène de raréfaction de la ressource. Ce qui a aidé de manière conjoncturelle, c'est qu'il y a eu une grosse perte de taxe professionnelle, ce qui a créé un choc.

En revanche, il a fallu expliquer comment on en était arrivé là, ce qui a permis de communiquer sur les éléments d'ordre structurel ; la dynamique fiscale beaucoup plus faible qu'à la création, donc la disparition des conditions initiales de réalisation du projet de communauté d'agglomération ; la perspective de la réforme de la fiscalité locale qui, en supprimant la taxe professionnelle, allait conduire à une dynamique fiscale amoindrie. Une sensibilisation a été effectuée sur le fait qu'il y aurait une instauration de la fiscalité mixte avec une responsabilité commune vis-à-vis des ménages et une obligation de résultat à leur égard, de même que sur la notion des dépenses de fonctionnement qui est prégnante dans le pacte avec la problématique de l'effet ciseaux, que les élus ont souhaité également traiter dans le cadre du pacte.

Le travail a ensuite été effectué sur les perspectives financières agrégées, en amenant une notion de niveau d'investissement possible au niveau des communes et de l'intercommunalité. Nous avons étudié le niveau d'investissement souhaité en fonction du projet de territoire et des programmations pluriannuelles des communes, en chiffrant le total de l'ensemble de ces actions. En fonction de l'écart constaté, il a été déterminé un niveau d'investissement soutenable pour que le territoire reste un pôle d'équilibre. Là encore, nous avons amené des éléments d'agrégation : la part de la fiscalité locale dans le revenu des ménages, la notion de cotisation des contribuables. Ainsi, pour une habitation type, un foyer type, il a été calculé un écart de cotisation entre les trente-quatre communes, ce qui a été un élément important pour travailler sur l'équité fiscale, et sur des scénarios d'impact d'un prélèvement supplémentaire.

Sur la méthode, nous avons des étapes à faire valider par des décisions politiques pour déterminer quel niveau de prélèvement additionnel pouvait conduire à quel niveau d'investissement supplémentaire sur le territoire. De là, en simplifiant, on est arrivé à 17 millions d'euros nets TTC pour une ressource nouvelle estimée à 4 millions d'euros maximum.

Au-delà des investissements, nous avons traité de la question de la maîtrise des charges de fonctionnement. Pour préserver l'épargne nette, il fallait s'engager sur une politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement sur le territoire, et en particulier sur la masse salariale, ce qui donne pour l'instant 2,5 % par an sur des éléments de prospective qui peuvent encore évoluer. Il fallait également s'engager sur les modalités de répartition de la ressource sur la DSC.

Voilà pour la méthode. En terme de contenu, nous avons souhaité que cet engagement soit commun entre l'intercommunalité et les communes membres. Dans la délibération, les grandes lignes du pacte reprennent la maîtrise forte par l'intercommunalité et les communes des dépenses de fonctionnement pour sortir de l'effet ciseaux, un maintien de l'investissement intercommunal à 17 millions d'euros nets (correspondant au niveau d'investissement moyen constaté sur les trois dernières années), ce qui permettait un niveau d'investissement de l'intercommunalité supérieure à celui des communes. L'intercommunalité représentait auparavant un tiers de l'investissement global. La proportion a été renversée pour représenter les deux tiers du total. Il a en effet été considéré que c'était le minimum pour que l'intercommunalité puisse continuer à assurer sa mission de développer et d'aménager des équipements structurants sur le territoire. Ceci a impliqué une ressource complémentaire à partir de 2011, sans faire évoluer les taux ménages communaux. En contrepartie, l'intercommunalité s'est engagée à ne pas augmenter ses impôts jusqu'à la fin du mandat.

Un autre point consistait à contribuer à une plus grande équité fiscale puisque les communes et l'intercommunalité font appel aux mêmes contribuables, les ménages. Ce qu'il en est ressorti c'est que pour 2010 les communes sont appelées à modérer leurs évolutions fiscales, c'est ce qui est inscrit dans la délibération. Et à partir de 2011, année du prélèvement supplémentaire par la communauté, il est demandé aux communes un engagement à geler leurs taux communaux.

Le dernier point consistait à optimiser la DSC. Il a été décidé de baisser la dotation de solidarité communautaire et d'utiliser cette marge de manœuvre que dégage la baisse pour financer en priorité les pôles urbains et les équipements structurants des bassins. Cette question n'est pas encore aboutie car les modalités de reversement de cette enveloppe-là aux communes restent à travailler.

En tout, il y avait neuf propositions dont des éléments en matière de cofinancement des zones d'activité, de mise en séparatif des réseaux, et un point important, c'est que l'attribution de compensation n'a pas bougé. Elle a été pérennisée en l'état actuel en raison d'une maturité insuffisante sur ce point-là. Et puis la loi ne prévoit rien.

C'était donc le sens de la délibération, qui prévoit en outre un engagement à poursuivre les travaux sur la mise en œuvre du pacte financier et fiscal. Un groupe de travail va donc se réunir mi-juillet afin de finaliser un certain nombre de propositions autour de la DSC ; avec une part de l'enveloppe qui va être attribuée au pôle urbain sous une forme à déterminer, fonds de concours ou autre ; une autre part sera attribuée aux autres communes en amenant la notion de fonds de concours pour des projets pluricommunaux, sur une petite partie seulement ; et retravailler les critères sur le reste de la DSC. L'engagement concerne enfin le suivi du pacte avec tous les outils à mettre à jour, les outils financiers, budgétaires et fiscaux : l'agrégation, l'observatoire fiscal, etc. qu'il va falloir faire évoluer pour tenir compte des éléments nouveaux.

Joseph Carles

Ce qui est particulièrement intéressant c'est de voir qu'il y a un projet en amont, un partage, une vision, un engagement, qui se décline ensuite sur l'effort partagé et sur sa répartition. La question qui se pose est de savoir si un processus comme celui-là aurait été possible sans un projet partagé en amont. C'est ce que nous allons pouvoir débattre.

Pour ma part, je reste assez convaincu des difficultés que l'on rencontre lorsque les élus des différentes communes ne sont pas complètement sur ce projet partagé. Car c'est l'amont qui permet d'aller jusque-là et que les solutions ne sont pas différentes de celles que Claire et Éric ont présentées. C'est la méthodologie qui est le problème central. Derrière un pacte fiscal et financier se pose la question de la pédagogie, au cœur duquel sont les directeurs généraux. Alors, est-ce qu'à Albi, on fait aussi de la pédagogie ?

Emmanuel Huet, directeur du service finances, communauté d'agglomération de l'Albigeois

Bonjour. Je vais commencer par vous présenter les excuses de Corinne Dampierre qui aurait souhaité être parmi vous mais qui a été retenue par les effets de l'acte II des transferts de compétences dans l'Albigeois et notamment la réception de 250 nouveaux agents. Elle m'a chargé de vous présenter le point de notre cheminement, avec la spécificité d'un territoire qui n'a pas vocation à avoir un caractère exemplaire mais qui peut être intéressant dans le cadre d'un partage d'expérience.

Rapidement, le territoire albigeois est composé de dix-sept communes regroupant 82 000 habitants, avec une ville centre qui représente à elle seule les deux tiers de la population, le tout sur moins de 300 km². La situation est donc très différente du Pays Voironnais.

L'histoire de l'intercommunalité a été prégnante sur le territoire et a joué un rôle dans les questions qui se posent aujourd'hui sur la nécessité d'un pacte financier ou non, et sur l'anti-pacte comme l'a évoqué Éric Julla. Jusqu'en 2003, cohabitaient sur ce territoire deux communautés

de communes, avec des approches très différentes voire divergentes sur certains aspects. L'une est née en 1998, schématiquement sur un modèle plutôt redistributif, l'autre en contre-exemple assumé, a été créée quelques mois plus tard sur un modèle plus intégratif dans le contexte de la loi Chevènement, avec une vision de mutualisation des équipements plus prégnante chez ces élus-là.

L'un de leurs rares points commun était le cabinet conseil, ce qui fait que grâce à cet intermédiaire qui joue encore aujourd'hui un rôle prépondérant dans notre cheminement, l'idée a germé d'une réunion de nos deux communautés de communes, puis surtout, de la définition d'un premier pacte, qui était un pacte politique de gestion. Avec toutes les précautions d'usage, j'ai pu observer que nous partagions l'obsession de la méthode, les précautions démocratiques évidemment en premier lieu, et puis petit à petit, une acculturation à des méthodes communes, à des visions de territoire, à la naissance d'un projet d'agglomération.

Donc ce pacte politique s'est transformé à partir de 2003 en pacte de gestion, avec une prédominance pour les deux aspects qu'on a vu dans l'exemple vironnais, qui sont la définition d'une politique d'investissement structurante, forte, mais concomitamment la demande d'un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement avec quelques symboles, mais surtout la volonté de ne pas avoir recours à l'emprunt sur le budget général de la communauté d'agglomération. En tout cas, sur ces deux points-là naît la première vision commune d'un territoire. C'était en 2003, donc assez récemment malgré tout.

L'idée était de ne pas avancer sans unanimité mais paradoxalement cela n'a jamais été perçu comme un frein. Ceci parce que dans les précautions démocratiques d'usage, cette idée du bureau communautaire et de l'unanimité des dix-sept communes a été quelque chose sur lequel il était inconcevable de revenir. Cela n'a jamais été perçu comme un frein mais au contraire comme une étape qui validait tout ce qui s'était passé en amont. Donc au fur et à mesure que les choses avançaient, on évacuait le passé et toutes les divisions, ou en tout cas, toutes les incompréhensions précédentes.

Ce pacte de gestion a donc très naturellement abouti, sur le dernier mandat en quelque sorte, à un pacte de confiance qui s'est traduit en 2008 par la fin de l'alternance présidentielle, puisque chacune des communautés de communes avait voulu présider la communauté d'agglomération nouvelle. On est arrivé à un président qui représente les dix-sept communes et donne des objectifs communautaires. On est donc sur un cheminement qui vient d'un pacte politique, d'un pacte de gestion, d'un pacte de confiance, et qui depuis deux ans a posé la question de la suite, d'une démarche plus pragmatique, de l'intégration de compétences nouvelles, et surtout de la méthode pour intégrer ces compétences et sur l'impact de tout cela sur les

finances de l'ensemble du territoire, et non plus sur les finances de chacune des communes qui le composent. On se pose la question de la solvabilité d'un territoire. Évidemment, cela passe par l'analyse de la situation individuelle de chacun mais on met en place une vision enfin collective.

Alors là aussi des chartes de bonne conduite accompagnent la démarche. Notamment, il y a une recherche d'expérience avec des groupes qui se rendent dans d'autres communautés, qui visitent, qui du coup perçoivent les particularités d'autres territoires. Ce partage d'expérience a été un déclic au début 2009, en relation étroite avec le travail effectué avec le cabinet de conseil, en l'occurrence les équipes d'Éric Julla, qui a joué un rôle prépondérant à ce moment-là dans la manière de surmonter ce qui pouvait apparaître comme des obstacles financiers à la mise en œuvre de ces transferts. Il a fallu régler les problèmes financiers de la voirie par exemple et de tous ses corollaires, les réseaux pluviaux, la propreté. Il y avait à la fois des obstacles juridiques et financiers dans la prise en compte de la définition même de la compétence. Et finalement les aspects financiers ne sont pas apparus contraignants par rapport à la logique d'action. Preuve en est que les étapes antérieures avaient joué leur rôle, c'est-à-dire que la confiance était là, qu'il n'y avait pas de suspicion de qui est perdant, qui est gagnant.

30

La question se pose plutôt sur l'avenir des ressources pour le territoire et la projection se fait ensemble sur ces interrogations. On développe donc actuellement des scénarios financiers possibles pour cette politique communautaire nouvelle car elle apparaît de façon assez récente à l'échelle de l'intercommunalité. Ce cheminement continue donc.

Finalement, en juillet 2009 s'est décidé l'acte II des transferts, c'est le terme employé par le président. Un fonctionnement nouveau parmi les spécificités que l'on a essayées d'intégrer concerne la gestion des charges indirectes, c'est-à-dire de tout ce qui est difficilement quantifiable, avec un risque de superposition des moyens et donc des coûts. Sur cet aspect-là, nous avons une réflexion en cours qui est l'idée d'une plateforme collaborative plutôt qu'une mutualisation proprement dite : les agents restent dans leur collectivité d'origine et travaillent ensemble pour échanger sur les méthodes, surmonter les obstacles qui sont en partie techniques dus à des outils différents.

Par rapport aux aspects financiers et fiscaux, on arrive à un pacte qui ne dit peut-être pas son nom mais qui a enfin cette vision-là en sortant de la logique de « quels bénéfices je vais retirer de ces transferts » pour entrer dans la phase de savoir ce que l'on fait ensemble, avec quels moyens donnés à l'agglomération, à partir du moment où l'équité est respectée. Et c'est sur ces aspects-là, avec toutes les précautions en termes de comptabilité analytique pour garantir le respect des engage-

ments antérieurs tenus, que l'on parle d'un pacte financier. C'est enfin un modèle où les budgets des dix-sept doivent être regardés ensemble et où les financiers qu'ils soient élus ou territoriaux de l'agglomération ont une vision d'ensemble du territoire.

Je parle d'un pacte de cohésion, qui regroupe à la fois ces interrogations financières sur les ressources de chacun, ses interrogations fiscales aussi sur les leviers que l'intercommunalité devra manier, sachant qu'il n'y a pas de fiscalité mixte et que ce sera un élément nouveau, donc à appréhender avec des précautions. On parle d'un pacte de cohésion qui intègre également la notion du rapport à ce que sera la métropolisation des territoires, avec la volonté des élus albigeois d'être un partenaire visible de ces métropoles. On parlait tout à l'heure de métropole à l'échelon européen, évidemment ce n'est pas la préoccupation de l'Albigeois. En revanche, être un partenaire de ces métropoles-là c'est sans doute une nécessité.

Joseph Carles

Vous voulez peut-être réagir suite à ces deux présentations, avant que nous demandions à la salle s'il y a des questions. Vous voulez peut-être apporter des précisions ou des éclairages. Ma réaction est qu'il y a un certain nombre de mots, qui auraient peut-être été des gros mots il y a quelque temps, que l'on n'hésite pas aujourd'hui à utiliser, comme la « solvabilité du territoire », ce qui veut dire que l'on ne regarde pas la solvabilité de chacune de ses composantes mais qu'on l'observe dans sa globalité.

Est-ce que c'est un effet beaucoup plus large, par exemple lorsque la Communauté européenne dit qu'elle voudrait vérifier des budgets des pays avant qu'ils ne soient adoptés ? Est-ce qu'un cheminement identique pourrait effectivement voir le jour dans les intercommunalités avec une présentation préalable des budgets communaux à l'intercommunalité ? Voilà ce que l'on commence à sentir comme prémices. Peut-être que l'on pourra réagir à cela toute à l'heure. Dans tous les cas, les changements semblent assez profonds et l'évolution de ces pactes me semble, pour le moins assez nécessaire.

Claire Delpech

Je voudrais juste dire un petit mot car on note bien en écoutant les deux expériences qui sont très différentes et très intéressantes, que le pacte financier n'est pas une fin en soi et c'est très important de le rappeler. Et finalement, on a deux visions qui s'opposent : est-ce que le pacte financier sert à optimiser le développement du territoire dans une vision très intégratrice de la supracommunalité évoquée tout à l'heure par Éric ? Ou est-ce qu'au contraire, le pacte financier aujourd'hui sert à limiter l'implication financière de l'intercommunalité dans la redistribution de la DSC, des fonds de concours et autres, pour prendre son autonomie fiscale ? En effet aujourd'hui, d'une certaine façon, la nouvelle

orientation fiscale le permet, dans une vision plus concurrente du territoire, chacun ayant son projet de territoire au regard des projets de territoire des communes, et de la programmation à grande échelle de l'intercommunalité.

Il n'y a pas d'absolu à cette réponse-là mais on voit bien qu'il y a un cheminement parallèle entre le pacte financier comme support pour avancer dans l'affirmation de son projet de territoire et la manière dont les élus communautaires regardent aujourd'hui le pacte financier. C'est un peu la tonalité de nos dernières universités d'été, avec un peu plus de frilosité pour s'y engager parce que justement, cela pourrait être une manière de récupérer les difficultés financières qui se trouvent plutôt pour l'instant du côté des communes.

Joseph Carles

Absolument, on pourra y revenir. Alors qui souhaite des éclaircissements ou qui souhaite partager des expériences pour enrichir le débat ?

Jean-Paul Vogel, directeur général du Grand Besançon

Ce qui me paraît remarquable dans ce qui a été exposé ce matin et dans cette réflexion par rapport au pacte financier et fiscal, c'est l'organisation des territoires où finalement, chacun de son côté, se prend en main pour essayer de réfléchir à l'échelle de son territoire et en fonction des problématiques qui sont les siennes sur ces questions-là. Mais finalement, l'aspect négatif des choses, c'est que rien n'est organisé ou rien n'est coordonné. Pour prendre la période actuelle avec la réforme de la TP et la question de la récupération de la taxe d'habitation dès 2011 dans nos intercommunalités, il est assez frappant de voir que nous avons à voter une politique d'abattement sur les bases TH avant le 1^{er} octobre de cette année – ce qui est vraiment demain, car nous avons peu de temps pour réunir des commissions finances, des bureaux, des conseils avant le 30 septembre, et si ce n'est pas déjà fait, c'est déjà trop tard d'une certaine façon – sans que rien ne soit organisé ou coordonné à cette échelle-là. On découvre des éléments au fil des semaines et avec des incertitudes. On ne sait toujours pas par exemple comment le gouvernement va décider de « péréquer » le FNGIR. Et ceci va déterminer les politiques que nous allons mener les uns et les autres.

Mais en tout cas, nous devons tous nous organiser les uns et les autres pour voter des politiques d'abattement qui ne sont, de loin, pas neutres localement. D'abord pour le contribuable. À ce titre, nous avons fait une étude récemment et heureusement que nous avons un cabinet, qui est Ressources Consultants Finances, qui nous a accompagnés pour travailler sur ces questions-là avec différentes hypothèses. Ainsi, la façon dont nous allons travailler sur des politiques d'abattement ne va pas être neutre car il est possible de réfléchir sur le fait d'augmenter les taux, voire d'instaurer une fiscalité mixte pour compenser les pertes que l'on aura ou pas en fonction des politiques d'abattement que l'on va décider.

Mais cela va se dérouler dans une improvisation et une approximation qui est assez remarquable. Je ne sais pas si certains d'entre vous ont reçu une publicité il n'y a pas longtemps d'un cabinet qui proposait une étude en quinze jours sur une politique d'abattement afin de pouvoir délibérer avant le 30 septembre.

Pierre Lory-Forêt, DGS de Vitry communauté (question à Candice Brotel)
La DSC du Pays voironnais a diminué. Il y a deux bénéficiaires : la ville centre et les communes en capacité de mutualiser leurs moyens pour financer différents services. J'aimerais connaître la perception des autres communes, qui ne sont ni concernées par le premier cas, ni par le second.

Candice Brotel

Il faudrait repartir du début. Le projet de territoire est le projet de l'interco et des communes ; le premier point était de « renforcer la centralité » et de conforter les fonctions urbaines de la ville centre. Les communes qui ne sont pas en capacité de s'organiser à l'échelle de bassin ont bien compris, dès le début, qu'il fallait qu'elles « lâchent » un peu. Ce fut un point d'acceptation du projet de territoire. Le projet a dit clairement qu'il fallait donner à la ville centre le rôle qu'elle doit avoir et donc dégager des marges de manœuvre pour réallouer de la ressource pour la ville centre, mais aussi pour les pôles urbains, à savoir les communes qui ont entre 5 à 7 000 habitants, et qui ont donc un poids important par rapport à la ville centre, qui est Voiron. La DSC représente 2,6 millions d'euros (en baisse de 800 000 euros) et on en reverse 650 000 euros aux pôles urbains ; il ne reste pas grand-chose. Le reste crée un effet levier avec les fonds de concours en considérant uniquement la charge de la dette soit les annuités d'emprunt, ce qui fait 1,4 million sur trois ans, ce qui est symbolique. Ce qui est important, c'est le fait d'avoir accepté qu'on réalloue plus vers la ville centre et les pôles urbains. Après, les autres communes sont dans des situations très différentes. Certaines communes savent bien s'organiser à l'échelle du bassin. Les autres ont tenu le discours selon lequel elles n'étaient pas du tout gagnantes. Tout est sur un fil. Mais le président a finalement dit clairement qu'il n'y aurait pas que des gagnants.

Jean-René Moreau, DGS du SAN Ouest Provence

C'est une contribution par rapport à ce que les intercommunalités ont créé. On a parlé de pacte financier, de « pacte de gestion » : ce « pacte de gestion » est-il un groupement d'intérêt économique ? Et on a aussi parlé de projet de territoire. Je crois que le préalable, c'est la question de l'aménagement du territoire : le pacte financier est un mécanisme dans ce schéma. Le préalable n'est-il pas d'avoir une véritable politique d'aménagement du territoire qui va élaborer un vrai projet de territoire, et après voir quels moyens y affecter et quelle répartition ? J'effleure peut-être un sujet qui me tient à cœur, car je le pratique au sein de l'intercommunalité d'Ouest Provence qui a la compétence urbanisme et PLU

(ce qui n'est pas toujours le cas des autres intercommunalités), et c'est un sujet déterminant. Comment peut-on imaginer une politique de déplacement urbain ou une politique locale de l'habitat, qui sont portées par des SCOT voire des inter-SCOT, par les intercommunalités, sans cette problématique d'aménagement du territoire et de projet de territoire. On peut monter des mécanismes, comme vous l'avez fait, de pacte financier et fiscal, mais je crois que le préalable est plutôt l'inverse ; dans quelque temps, les élus intercommunaux vont être élus au suffrage universel, même fléché, ce qui va complètement changer les choses dans les trois à quatre années à venir, dont le positionnement des directeurs généraux et leur métier.

Joseph Carles

Il est important d'évoquer l'aménagement du territoire. Le point central est que le SCOT est déterminant. Le pacte financier et fiscal est au service du SCOT dans toutes ces dimensions puisque la vocation de l'intercommunalité est d'aménager le territoire.

Jean-Luc Bertoglio, DGA SAN Ouest Provence et CU Marseille Métropole

Il faut faire attention au pacte financier et fiscal : à force de subtilité technocratique et technique, sous couvert de trouver une forme d'agencement des consensus, on arrive à une complexité qui peut empêcher de travailler. Il faut alors revenir à la source de l'intercommunalité : le pacte. Le pacte, c'est l'intercommunalité elle-même. La définition de l'intercommunalité est de gérer mieux, moins cher, et ensemble des compétences dans le cadre d'un territoire. Il ne faut pas l'oublier à travers ces grandes subtilités techniques, même si on mène des politiques de proximité dans un juste consensus. Je disais qu'il fallait responsabiliser les communes, et j'étais contre l'idée de métropole, parce que c'est par la responsabilité des élus locaux et de leurs réseaux qu'on faisait avancer les choses. En revanche, je considère que l'intercommunalité devrait pleinement jouer son rôle dans la manière de diffuser et d'utiliser les compétences sur le territoire..

Joseph Carles

On peut avoir des divergences sur ce point. La finalité de l'intercommunalité n'est pas seulement de mieux gérer ensemble, ça peut être aussi d'imaginer l'espace et le territoire, sur lequel on peut effectivement être dans un processus de lien social et de mieux vivre ensemble, et non le territoire de la juxtaposition de communes qui font un GIE pour dépenser mieux. Cette dernière remarque de J-L Bertoglio est intéressante philosophiquement parce qu'elle pose la question : « Qu'est-ce qu'une intercommunalité ? »

Patrice Breton, ex-DG du Pays de Limours

Je me pose une question sur la manière dont le pacte prend en compte

la plus ou moins bonne gestion des différentes communes. Nous sommes confrontés à une commune qui a énormément de projets et qui estime avoir atteint son seuil d'endettement maximal. Elle se retourne aujourd'hui vers l'intercommunalité pour prolonger son endettement afin de pouvoir financer des projets qui peuvent s'intégrer dans le projet de territoire, mais tout en continuant de vouloir porter sa stratégie. Comment, dans le pacte, peut-on réguler les modalités de gestion, vertueuse ou non, des communes ?

Candice Brotel

Le fait de montrer en toute transparence les éléments financiers des communes auprès des élus communautaires, marque les esprits. Même si l'on y met des précautions, les élus se sentent responsabilisés, voire montrés du doigt. Et il est difficile de continuer à avoir un double discours pour un maire, car le contexte économique et financier les stigmatise largement. Et les outils objectifs rendent compliqué le fait d'avoir des critères ; les maires sont un peu obligés de rentrer dans le rang. Il est vrai que l'on ne peut rien imposer, mais il y a une sorte de rouleau compresseur au niveau de l'intercommunalité qui les oblige à rentrer dans le rang.

Claire Delpech

C'est intéressant de voir que le pacte financier peut sortir de son cadre stratégique pour devenir un outil de gestion. En ce sens tout est à construire. La réforme va obliger à beaucoup de pédagogie vis-à-vis des habitants (puisque tout est tourné sur la fiscalité ménage), à beaucoup de transparence dans les choix fiscaux, des dépenses, de la mutualisation au sein des différents constituants du projet communautaire. Le pacte financier comme outil de gestion et de transparence donne beaucoup à faire. Il y a des outils qui existent comme l'agrégation sur l'exemple du pays vironnais, qui montre que le pacte a de beaux jours devant lui.

Pascal Fortoul

Je considère que l'intercommunalité est un combat dont le pacte est une arme. L'intercommunalité, ce n'est pas simplement gérer des compétences, c'est avoir une vision du territoire et organiser ce territoire de façon cohérente. Il ne faut pas être naïf : il y a des intérêts divergents entre l'intercommunalité et les communes. Des outils, comme l'agrégation au Pays vironnais, ont permis d'éviter des discours surréalistes sur le fait que telle ou telle commune n'avait plus aucune marge de manœuvre. On est passé à une logique territoriale : nous ne sommes plus dans une logique de *« Je te mange des compétences au maximum pour avoir des moyens au maximum »* mais dans une logique de *« au regard d'un projet collectif qui est le mieux à même de gérer des compétences, et au regard de nos situations respectives, comment s'organise-t-on pour assumer au mieux nos compétences respectives ? »*. Ce n'est pas simple, c'est un combat, le pacte est un outil et en aucun cas une finalité.

Patrick Phulpin, DGS de la CA Villefranche

Le problème aujourd'hui est celui de l'aménagement. Les élus qui déterminent la politique territoriale ont-ils une vision du territoire, un projet pour le territoire, une fois distingué l'intérêt communautaire de la vision politique du territoire ? Le pacte financier ou le pacte de gestion sont des outils très intéressants. Mais compte tenu de la raréfaction de fonds publics, est-ce qu'il n'y a pas aujourd'hui d'autres priorités, notamment est-ce que, dans le cadre des combats entre ville centre et l'intercommunalité, il n'y a pas deux terrains différents ? On ne cesse de dire qu'il faut que les communes soient vertueuses pour éviter le risque de gel des dotations, mais aujourd'hui, la question n'est plus là car je n'ai plus de visions prospectives. On parle d'aménagement, de compétences, choses très intéressantes pour l'agglomération. Le pacte d'agglomération arrivera peut-être dans quelques mois. Le débat pour les villes centres est de dire qu'il faut tout faire pour économiser et ne pas dépenser ; le problème de la mutualisation et des pactes financiers avec l'agglomération est très intéressant, mais n'a pas à être abordé aujourd'hui. Le véritable enjeu consiste à trouver des économies, à réduire de quelques pour cent les budgets, et de régler la question des transferts de charges. La question qu'on peut se poser aujourd'hui est de savoir si les économies au niveau de villes doivent se faire au détriment de l'agglomération. C'est une vision négative. En effet, la vision du territoire, le projet du territoire, les élus l'ont de moins en moins en tête.

36

Joseph Carles

Ce n'est pas que les élus n'ont pas de vision du territoire : ils n'ont pas forcément tous la même vision du territoire. On est dans un processus de confrontation des visions d'avenir. On ne peut pas dire à la fois qu'on est dans une perspective d'aménagement du territoire et voir comment on se répartit 2 % d'économies. Quand une question de transport est posée, elle ne peut pas se traiter seulement au niveau de la ville centre ou de l'intercommunalité. Par définition, on est dans une problématique de partage. S'il n'y a pas de débat en amont pour savoir quel est le type de transports souhaité, on va passer son temps à regarder comment gagner 3 francs 6 sous, sans avoir résolu le problème des habitants qui est celui de se déplacer sur le territoire. On est donc confronté à cette nécessité d'être à la fois sur la vision de territoire et de gérer le quotidien. C'est une des difficultés. À cet égard, j'ai l'habitude de dire que pendant la vente, les travaux continuent.

Jacques Bouyat, CC du pays de Quimperlé

Je réagis au terme de « combat » utilisé par notre président, et qui me plaît beaucoup. Je voudrais pointer une difficulté : dans notre territoire, les élus ont changé avec 65 % de nouveaux maires et élus communautaires en 2008 : il a fallu reprendre l'évangile de l'intercommunalité. Certains élus ont été élus dans le cadre de quadrangulaires, d'autres, élus

de villes moyennes, ont une légitimité issue des élections communales, et demandent à revoir le projet de territoire, qui était déjà bien avancé en 2007. Il faut retricoter le projet communautaire. Le contrat de territoire que la CC vient de signer avec le conseil général permet de retrouver des financements cohérents entre les projets des communes et de l'intercommunalité. Mais les maires ont un regard sur leur commune, sur leurs projets communaux qu'ils veulent voir réaliser en priorité par rapport aux projets communautaires comme les transports, qui ne sont faits que s'il reste des moyens. C'est donc un véritable combat.

Joseph Carles

Ce combat signifie-t-il qu'on va rentrer dans un processus concurrentiel ? Éric Julla et Claire Delpéch ont évoqué l'idée de l'impact de la réforme fiscale sur un seul – ou presque – contribuable, qui sera dominant : le contribuable ménage sur lequel tout le monde va se rabattre. Que va-t-il se passer sur le foncier ? Est-ce qu'on va vers un processus de concurrence fiscale du couple par rapport au département, mais aussi à l'intérieur du couple, entre intercommunalité et communes membres ?

Éric Julla

La question du contribuable est en effet centrale. On est peut-être en train de parler du pacte financier au moment où il n'a plus d'avenir. Ce qui explique qu'on réfléchisse à des pactes, qui ne sont en réalité que des pactes d'allocation de ressources, c'est qu'il y a deux légitimités au sein de l'intercommunalité. Celle-ci est fondée sur une unité de base qui est la commune, mais à partir de 2014, l'intercommunalité sera fondée sur une unité de base totalement différente : l'habitant. Le suffrage universel, même fléché, créera une légitimité intrinsèque aux élus intercommunaux. Dans certains endroits, la tête de liste battue dans la ville centre sera présidente de l'intercommunalité, car son bord politique sera majoritaire sur le territoire (mais pas dans la ville centre). Combinons à cela l'impôt de la TH transféré des départements vers les communautés, impôt qui est dans de nombreux endroits supérieur à l'impôt communal. Ainsi, l'essentiel du prélèvement fiscal devient intercommunal. Je ne sais pas comment on va expliquer en 2014 aux habitants qu'on augmente les impôts pour financer un pacte financier. On va plutôt leur parler de l'adéquation entre le niveau de pression fiscale et le programme, ce qui va changer complètement les choses. L'intercommunalité n'aura peut-être plus à gérer les flux vers ses communes, car elle aura trouvé une forme d'autonomie y compris politique au regard des communes. On ne sera plus dans la question du pacte mais dans celle de l'émergence d'une suprastructure, qui peut marcher ou créer une surchauffe sur la question du foncier. Je ne suis pas convaincu du mouvement intégratif de l'intercommunalité, qui a organisé le dépassement des communes par les pactes. Je ne suis pas convaincu que l'émergence d'une super-commune, à la place du territoire intercommunal sur le territoire sur fond de supra intercommu-

nalité et d'intégration, se poursuivre : il va peut-être se casser et faire émerger un 4^e niveau. Dans ce cadre, on ne parlera plus de pacte financier. Sur la question du foncier, il y a une vraie difficulté, politique, programmatique et technique. Les impôts sur la valeur locative sont redescendus vers les communes et intercommunalités. Ceci a une logique : ce sont des impôts aux rendements inférieurs à la croissance, d'où le maintien du pouvoir de taux. On ne peut avoir un pouvoir de taux sur des impôts dont les bases augmentent comme la croissance économique. Or le foncier est resté au département pour la partie départementale, ce qui a deux conséquences : la première est immédiate : c'est une très forte asymétrie de taux au niveau intercommunal. Les intercommunalités sans fiscalité mixte vont avoir une très forte TH et un foncier à zéro. Pour augmenter l'impôt ménages, si elles ne jouent que sur la TH, tandis que leurs communes membres ne jouent pas sur le foncier, le mécanisme de liaison des taux crée une déperdition sur la CFE. On peut alors voir naître des approches où les communautés disent à leurs communes de jouer sur le foncier, pour elles-mêmes jouer sur la TH afin de maintenir les capacités d'augmentation de la CFE. Autre possibilité : les communautés peuvent dire « à partir de 2011, j'ai la TH du département et on me dit de voter les taux des trois taxes, le taux du foncier bâti n'étant pas lié, j'ai le pouvoir de baisser le taux de la TH transférée du département, et d'augmenter le foncier qui n'existe pas ». C'est compatible avec le Code général des impôts et la règle de liaison de taux. Il peut alors y avoir une pression sur les taxes foncières du bloc communes/communautés alors même qu'elle est la ressource restant au département et sur laquelle il peut agir.

On peut donc avoir sur le contribuable un choc fiscal sur le foncier, qui amènera à se poser la question de la lisibilité de l'attribution du foncier au conseil général, mais aussi celle de l'empilage fiscal. Je pense que le plus gros risque est le risque de surchauffe fiscale, et que s'il n'existe pas, il y aura une concurrence fiscale avec des décisions voire des DSC pénalisant l'effort fiscal contraire au projet intercommunal.

Claire Delpech

Le pacte financier n'est donc pas mort du tout, il est en pleine renaissance mais avec un contenu tout à fait différent. On peut imaginer qu'il comporte des indicateurs sur le niveau de prélèvement consolidé, les ressources externes reçues par les communautés pour comprendre leur niveau de richesse réelle, etc. Il y a toute une série d'outils, d'indicateurs à inventer pour remettre en avant le pacte et le relancer au-delà de son aspect stratégique qui lui donne un caractère difficile à appréhender. S'il est une boîte à outils, ce sera peut-être plus facile pour le faire avancer.

Candice Brotel

Il y aura plein de choses à faire dans le cadre des pactes financiers et fiscaux pour éviter la surchauffe fiscale du fait de la responsabilité par-

tagée des communes et intercommunalités vis-à-vis des ménages. Je reviens juste sur la méthode : nous avons été accompagnés par un cabinet, car même le service finances n'a pas la capacité en temps et en moyens de décrypter tout ce qui sort continuellement (abattements, fiscalité...). Nous avons besoin d'un cabinet pour la méthode afin d'anticiper les évolutions.

Joseph Carles

On voit se profiler cette question de la concurrence et du risque de surchauffe, qui est lié au foncier bâti et à la TH. Ne va-t-on pas assister à un effet d'aubaine inversé ? Hier, les communautés ont été dans une logique de récupération de compétences, les communes étant réservées en la matière. L'intérêt communautaire était un débat où les communes jouaient à minima. Aujourd'hui, la communauté pourrait être amenée à ne pas reconnaître certains équipements d'intérêt communautaire. Du fait de la concurrence fiscale et que la dynamique de base se resserre sur la communauté, les communes sont de plus en plus en difficulté pour financer les effets de flux (et non de stock). Elles risquent d'être tentées d'élargir l'intérêt communautaire, tandis que la communauté voudrait régler les transferts déjà actés au préalable. En quoi le pacte peut-il être un élément de pondération par rapport à ce mouvement qui est peut-être en train de se profiler ?

Éric Julla

La question des relations communes-communautés ressemble parfois aux relations État-collectivités territoriales, le pacte de stabilité étant un contrat. Si les communes ont une contraction massive de leurs ressources demain, elles vont vouloir redonner le bébé à l'intercommunalité, comme les départements sont tentés de redonner le bébé à l'État aujourd'hui.

Le mythe de « la petite commune n'a pas d'argent » tombe par les agrégations comptables. Mais sur les éléments de pacte, quand les communes ont de forts excédents, on décale en trésorerie le versement de l'attribution de compensation. Je pense que les communes vont être demandeuses de remontée de compétences au niveau intercommunal, car des mutualisations sont mises en place et l'on est à la recherche de schéma d'optimisation. Est-ce pérenne ? Les pactes ont de l'avenir, oui, mais quelle sera leur légitimité quand, en 2014, on aura un exécutif qui ne devra plus rendre compte aux communes mais aux habitants ? Pourquoi une intercommunalité peut-elle aller jusqu'à délibérer sur un pacte aujourd'hui ? parce que ceux qui y siègent sont élus des communes, mais un conseil de communauté élu au suffrage universel aura-t-il cette légitimité ?

Joseph Carles

Sentez-vous aussi qu'on peut aller vers un transfert des dépenses vers l'intercommunalité ?

Claire Delpech

Des mouvements convergent et peuvent être contradictoires. Les intercommunalités qui avancent intègrent de plus en plus de compétences de façon pleine et entière, de la programmation au domaine opérationnel. Par exemple sur le domaine de l'habitat, les communes se sont intéressées au PLH, puis elles participent à la délégation des aides à la pierre, et se posent aujourd'hui la question d'intégrer des compétences en matière d'urbanisme. Les compétences sont de moins en moins communales, le stade opérationnel devient vraiment l'intercommunalité, l'échelon communal étant le socle de proximité pour la mise en œuvre. Il n'y a pas vraiment de concurrence entre communes et communauté dans la mise en œuvre de leurs compétences. Mais la raréfaction de la ressource va poser la question « du qui fait quoi » en matière de compétences. Il est possible que, dans le cadre du projet de territoire, l'intercommunalité diffère la réalisation de projets communaux pour mettre la priorité sur les projets strictement communautaires.

Emmanuel Huet

On ne parle pas encore de divorce, mais la question s'est posée chez les élus. On n'est pas isolé pour agir dans un contexte qu'on subit en grande partie. On a une visibilité sur les finances de l'État qui nous amène, plutôt qu'à nous replier sur nous-mêmes, à aller vers un « combat » pour reprendre les mots utilisés. Pour exister dans dix ans, selon notre président, il faut réfléchir à des règles de fonctionnement communes, que l'on appelle « pacte financier », en plus des transferts massifs de compétences. Cette notion de procédures communes est essentielle : si on se replie sur nous-mêmes maintenant, on n'existe plus. C'est ce qui a motivé le cheminement de l'Albigeois, et va se traduire vers des règles communes, qui ne s'appelleront pas pacte, mais détermineront les enjeux fiscaux, dont certains élus communautaires n'ont pas encore pris toute la mesure. Il y a là un rôle imminent de pédagogie à avoir.

Pascal Fortoul

J'aimerais partager cet optimisme au regard du rôle, demain, de l'intercommunalité, y compris dans un contexte de raréfaction de la ressource, où l'intercommunalité devient le réceptacle d'un certain nombre de compétences, assurant une cohérence sur le territoire. Mais je ne peux m'empêcher de douter voire de m'inquiéter. On a passé quelques mois sur la notion de projet de territoire et de pacte. Pour parler directement, on passe certes au crible l'intercommunalité mais « pas touche » aux investissements inutiles dans un certain nombre de communes, c'est une réalité, qui ne fait pas une cohérence d'aménagement. Cela m'inquiète dans une perspective de raréfaction des ressources, où la tendance est grande de faire de l'intercommunalité un guichet, une sorte de « petit département ». Quand, lors de débats parlementaires, on évoque la possibilité d'inclure dans les rapports d'activité, les retours, commune par

commune, en provenance de l'intercommunalité, je suis effrayé. Restons vigilants.

Joseph Carles

On voit se profiler une évolution du contenu du pacte en terme de clarification de « qui fait quoi », de clarification de « qui respecte quoi ». De plus, pour éviter la concurrence fiscale, peut-on imaginer demain dans le pacte un contrôle ou avis préalables de l'intercommunalité sur le budget des communes au regard de leur fiscalité et de leurs choix d'investissements, avant leur adoption ?

Jean-Paul Vogel

Je suis persuadé que la période 2011-2014 sera nos années de vérité, période de mise en œuvre des pactes, où nous devons prouver que nous pouvons mener des politiques cohérentes entre communes et intercommunalité. En 2004, si on fait un peu de politique-fiction, les départements ont utilisé leurs dernières cartouches pour exister, mais j'avais pronostiqué que c'était une dernière résistance avant de mourir. Je pense que la prochaine loi programme la fin des départements. En 2012 ce sera trop tard : ils seront morts fiscalement et financièrement. Si on fait un peu de politique-fiction et le rapprochement avec le couple communes-intercommunalité, en l'absence de pacte pour mettre en œuvre une politique intelligente de développement des territoires en 2014, les communes seront mortes en 2020. On est tenu d'avoir une politique intelligente, avec l'épée de Bercy dans le dos ou par la raison.

41

Claire Delpech

Pour répondre, la question à se poser est : « jusqu'où peut-on aller dans le pacte financier ? Peut-on aller jusqu'à la tutelle des communes ? » Sans doute pas, mais on peut se demander comment faire entrer les communes dans une communautarisation de la gouvernance fiscale territoriale. Mais les incertitudes sont grandes : le suffrage universel avec l'entrée dans les conseils communautaires d'une opposition formalisée, la réforme des bases locatives qui va redistribuer à nouveau la géographie de la richesse fiscale, et la prospective financière. Tout en restant ambitieux sur l'avenir du territoire, je crois à la thématique des petits outils qui permettent d'avancer ; par exemple le schéma de mutualisation pour poser la question de la périphérie, de la relecture des périmètres avec les nouveaux schémas départementaux. Certaines intercommunalités vont se retrouver bousculées et devront être bien armées, au risque de créer une intercommunalité à deux vitesses.

Joseph Carles

Une remarque par rapport à la réforme des valeurs locatives : je n'y crois toujours pas. La vraie question est : « pour vous, quel avenir pour la TH ? » Des observateurs regardent ce qui s'est passé pour la TP et considèrent

que la démarche va être identique : aller vers un impôt d'État partagé, et non vers de l'impôt d'État autonome. Pour la première fois, on a fait une réforme de la TP à ressource régressive à hauteur de 7 milliards. Alors quid pour la TH, notamment au regard de la surchauffe fiscale qui n'est pas forcément innocente quand on veut réformer.

Éric Julla

Je veux revenir sur la question de la commune qui est centrale. La mutation naissante entre la coexistence d'un contribuable... Je partage ce qui a été dit. Le taux de TH de la CU du Grand Toulouse est 14,33 %, par exemple, ce qui est supérieur à tous les taux communaux. Facialement naît un contribuable d'agglomération, qu'on va homogénéiser par une politique d'abattement, et donc par une définition d'une politique fiscale d'agglomération. En plus, va venir une question relative au suffrage universel. Il en résulte une mutation de très grande ampleur, qui pose la question de la place et de l'avenir de la commune. Les pactes financiers peuvent devenir des pactes de résistance pour les communes. L'intercommunalité sera légitime au vu de ses compétences, avec une homogénéisation des compétences avec le nouveau scrutin au suffrage universel. À l'horizon 2020, la question de la commune est posée.

Agnès Gori-Rasse, DGS, CC de Saint-Romain-de-Colbosc

On vient de parler de choses excessivement techniques et on met au cœur de cela l'entité « commune ». Je reprends le terme de « combat ». Les DG ont un travail d'aide à la décision important sur des choses très techniques ; le travail de projet de territoire et de pacte financier doit avoir des motivations profondes, qui nécessitent un certain niveau de compréhension. Mais si on prend la notion de commune, ça veut dire des élus. En fonction de la taille de nos communes (et je ne parle pas des communautés où il y a une professionnalisation des élus) et des nouveaux élus venant de la société civile qui ne perçoivent pas ce que sont le service public et la fonction publique, j'ai vraiment des incertitudes sur la capacité de nos territoires à travailler équitablement. Je crains un grand déséquilibre au niveau national entre les territoires, entre ceux qui vont créer une intelligence de territoires, car ils n'auront pas d'autre choix, et ceux où il ne se passera rien. L'habitant ne mérite peut-être pas cela. Je voulais faire part de mes inquiétudes si l'on doit accompagner à marche forcée des changements, avec un horizon de trente ans où l'on ne peut plus être une aide à la décision, dans un système où tout va vite, sans le temps du débat et de la concertation, ça fait peur. Il faut organiser cela. La question du travail en réseaux est là pour y répondre pour partie. Les petits territoires doivent s'exprimer sur cette question.

Joseph Carles

Il y a la question de la vision nationale du territoire. Parler de métropole pose la question de la répartition de la ressource entre les métropoles

et le reste. Regardons la réforme de la TP et à qui elle bénéficie en dehors de l'Ile-de-France. La question des petits territoires est donc effectivement posée.

Jean-François Dauvergne, CC du Pays d'Amplepuis-Thizy

Il va y avoir une compétition dans les trois à quatre ans qui viennent, au milieu de laquelle sera le citoyen. Les prochaines années vont être stratégiques. Des intercommunalités vont être capables de mettre en avant le projet de territoire et de réaliser un pacte financier intelligent optimisant les investissements, et les autres intercommunalités, qui vont brader les compétences, le service et vont reculer. En 2014, les gros vont manger les petits. Il y a nécessité de remettre en avant le projet de territoire, la vision politique pour définir des investissements communautaires, optimiser les moyens. Le pacte financier et fiscal, la mutualisation des services doivent être au service d'un projet de territoire, pour ne pas faire des économies de court terme.

Candice Brotel

Au Pays voironnais, nous avons été dans ces enjeux-là, avec des niveaux de compréhension et d'intérêt différents. Au niveau technique, les DGS des communes urbaines et de la ville centre ont été présents autour du DGS de l'intercommunalité avec des réunions spécifiques, puisqu'ils sont en coproduction avec leurs élus. Ceci peut poser des questions sur la place des techniciens dans le débat ; les maires s'interrogeant sur le rôle de leur DGS et sur la pertinence de faire des groupes de travail mixtes. De l'autre côté, les petites communes sont en attente d'informations descendantes. Au niveau technique et au niveau politique, il faut jongler sur ces différences. En l'espèce, le président a donné un fort portage politique au pacte en élargissant le débat à l'ensemble des élus municipaux, regroupés par bassins, ce qui a fait aussi débat.

Agnès Gori-Rasse

Pour aller expliquer aux élus les aspects fiscaux et financiers, bonjour !

Éric Julla

Je comprends votre remarque mais c'est notre rôle : aller leur expliquer la complexité car ce sont les élus qui vont délibérer dessus. Le pire serait qu'ils délibèrent sans avoir compris.

Claire Delpech

Cela pose la question de ce qu'on fait du pacte financier : quel contenu, quel champ, quel rôle ? Est-ce un outil prospectif ou d'évaluation ? Comment faire en sorte que les élus s'investissent ? Est-ce un document pluriannuel, de début ou de fin de mandat ? Faut-il voter une prospective avec programmation des investissements ? Comment priorise-t-on les projets... ?

Les pactes financiers et fiscaux ont de l'avenir car ils sont remis au cœur du système et peuvent être le pilote du système.

Joseph Carles

Ces pactes sont toujours des pactes financiers, ne sont-ils pas, en fait, des pactes de gouvernance ? La vraie question est de les considérer comme tels, car on est dans une échelle plus large, compte tenu des enjeux de légitimité, où l'on rend compte à la commune et aux habitants. [Approbation des intervenants]

Hervé Boulle, DGS, CC Beaucaire Terre d'Argence

On voit déjà se dessiner une évolution entre 2007 et 2010, où l'on demandait des compétences. Depuis 2010, il y a une divergence de vue entre les communes et l'intercommunalité qui demande le transfert des droits du sol, de la voirie, de l'assainissement, les élus répondant que c'est à étudier mais tout en parlant de transfert de crèches, haltes-garderies, police municipale, etc. Mais il faut au préalable définir une politique petite enfance communautaire, qui ne prévoit pas de création de places supplémentaires pour éviter les risques financiers. La raréfaction financière pour les communes les pousse à une divergence de vue avec l'intercommunalité : c'est un combat au jour le jour qui n'est pas fini. Les élus prennent conscience que plus rien ne sera comme aujourd'hui en 2014 avec une élection directe des élus intercommunaux, avec un président qui ne sera pas forcément le maire de la ville centre, sur des territoires qui vont évoluer.

44

Jean-Luc Bertoglio

Sur la manière de travailler, c'est anachronique de faire « le tour des popotes » en juin pour voir les actions de l'intercommunalité. Dans la réalité, l'intercommunalité, au départ, était très basée sur l'investissement, en tout cas pour les élus ; puis elle a mangé sur le fonctionnement. Quand on voit le travail de Voiron, je pense qu'il faut travailler en amont et sur le fonctionnement. Cela passe par une pédagogie. Si on arrivait, via le pacte, à travailler en profondeur sur les questions de fonctionnement, on aurait fait un grand pas car le fonctionnement entraîne la manière de fonctionner, qui entraîne les élus sur le débat du fonctionnement conjoint de nos structures.

Joseph Carles

Si la logique originelle était celle de l'investissement, les choses bougent aujourd'hui. Les communes l'ont bien compris en transférant les compétences sans les moyens.

Jean-René Moreau

Je voudrais revenir à l'aspect « compétences » du pacte. Je crois qu'on est effectivement dans un système de « combat ». Nous sommes dans

un système complètement idéologique. Le but de cette réforme est de faire supporter l'effort par les ménages en responsabilisant les élus mais sans leur donner les moyens. Les ménages vont devenir le pivot de l'action comptable et financière. L'avantage de cette évolution est de conduire les élus à cibler les actions sur les besoins réels de la population plutôt que sur des investissements portant une marque politique mais peu utiles. La notion de surchauffe fiscale est aussi importante car elle est une opportunité pour l'intercommunalité de gérer la contradiction suivante : d'un côté, l'intercommunalité va trouver plus d'autonomie, par la fiscalité, de l'autre, les communes, voire les contribuables vont résister s'il n'y a pas d'adéquation avec leurs demandes.

Autre point, la volonté politique de la réforme est claire : ne pas laisser le temps de la concertation mais imposer. Il y a une volonté très claire de recentralisation – on peut se reporter au rôle des préfets dans l'intercommunalité.

Dernier point : il y a peut-être une chance : celle de devoir engager notre territoire dans une logique de suffrage universel, ce qui va avoir des conséquences sur la gouvernance, et probablement sur le rôle des DGS. On va passer d'une logique de compétences à une logique d'utilité.

Joseph Carles

On s'approche de la fin. Je vais poser une dernière question aux intervenants : Le pacte a-t-il un avenir ou va-t-on vers sa fin ?

45

Emmanuel Huet

Nous sommes en plein dans le pacte et nous ne nous posons pas encore la question de sa pérennité. Nous voulons définir des méthodes que l'on appellera peut-être dans dix ans un pacte. Face à tous les enjeux évoqués, les élus sont acculés à trouver des solutions très rapidement. Les DGS ont un rôle de proposition pour faire évoluer les choses. Je ne crois pas au statu quo, même si les intercommunalités vont évoluer à des rythmes différents. Dans l'Albigeois par exemple, l'idée d'une plate-forme pour mettre en commun des choses, sans savoir encore lesquelles, réside dans la nécessité de répondre à un besoin de capacité d'ingénierie demandée par les communes, qui n'arrivaient pas toujours à comprendre les enjeux d'une question. De mon point de vue, le partage des problèmes sur un territoire rentre dans le pacte. Concrètement, il y a des traductions significatives : les communes ne recruteront plus dans les services ressources, les nouveaux recrutements se faisant par l'agglomération, dans les services communs, pour essayer d'attirer la compétence.

Claire Delpech

La période actuelle est marquée par un tournant lié à la consolidation de l'intercommunalité. On passe à un nouveau système très différent des commencements de l'intercommunalité. Le logiciel fiscal n'est plus le même. Le champ de compétence est résolument élargi à la fois sur les

investissements et sur la gestion, les effets d'aubaine ne pouvant plus avoir lieu. Le niveau de responsabilité des élus va croissant et va continuer à aller croissant avec le suffrage universel. La raréfaction des ressources conduit à des opérations de vérités dures dans la compétition entre communes et communauté. Dans cet univers rénové, le pacte fiscal ou outil de gouvernance est un outil de régulation. Soit il sera un outil de blocage, soit un outil d'accompagnement vers une nouvelle intercommunalité.

Claire Brotel

Ce n'est pas la fin des pactes sur les dix prochaines années, car ils sont l'outil qui va organiser les rapports de force. Le pacte est un réel pacte de gouvernance. Le pacte n'est jamais terminé, il faut l'actualiser au fil de l'eau et prendre l'habitude de travailler en transparence. Au-delà de la délibération, il doit imprégner tous les étages, tout le temps.

Par ailleurs, en terme d'outil, il y a une ouverture : la mise en évaluation du projet de territoire. Pour ce qui nous concerne, l'enjeu est de donner aux élus des pistes pour définir des allocations de ressources stratégiques, c'est-à-dire qui soient en adéquation avec le projet de territoire mais aussi leur réallocation. Il s'agit de faire converger la logique financière et la logique stratégique. Cela peut être une évolution pour les pactes.

Éric Julla

Les pactes financiers étaient l'équilibre de la terreur : d'un côté, le pouvoir fiscal tenu par la commune, de l'autre le pouvoir sur la DSC tenu par l'intercommunalité. Il est la régulation d'un compromis réciproque entre hausse des taux contre hausse de la DSC. Tout change au 1^{er} janvier 2011 : l'autonomie fiscale passe à la communauté, y compris en jouant sur ces propres taux pour activer la CFE.

Quant à l'avenir des pactes ? Pacte comme outil de gestion publique locale et d'allocation des ressources, oui. Pacte comme élément clé du couple commune-communauté, non. Je le crois d'autant moins qu'en 2014 les élus auront pris des engagements fiscaux vis-à-vis de leurs électeurs. Que faire si un président prend l'engagement de ne pas augmenter les impôts ?

Joseph Carles

On peut retenir qu'on va vers une formalisation élargie des relations entre la commune et la communauté. Mais cette formalisation ne peut pas se limiter à l'allocation de ressources. Elle doit aller au-delà et en amont, vers le projet. Le pacte a un superbe avenir s'il dépasse le pacte financier et fiscal. En prenant une dimension exclusivement de jeu entre communes et intercommunalité sur les pouvoirs fiscaux, il n'a plus de pertinence du fait de la remontée du pouvoir de taux à l'intercommunalité. Cette évolution passe par beaucoup de pédagogie et un travail à faire par les DG pour que les élus comprennent vraiment ce qu'ils votent.

Table ronde

La mutualisation : nécessité ou contrainte?

Table ronde animée par Jean-Paul Vogel, DGS du Grand Besançon

Intervenants :

Emmanuel Duru, de l'ADCF

Jean-Philippe Renoud, DGS d'Annonay et de la communauté de communes d'Annonay

Bruno Romoli, DGS de Châlon et Grand Châlon

Jean-Marie Martino, cabinet Sémaphore

--●--

Jean-Paul Vogel

Est-ce que les questions financières et d'économie d'échelle sont des entrées de base des mutualisations de service ? Quel est l'avenir par rapport aux questions de la loi sur la réforme territoriale ? Est-ce que la mutualisation sera peu à peu imposée par des mécanismes incitatifs de bonus-malus par exemple ? Ce que je vous proposerai, c'est d'intercaler des questions après chaque intervention.

Emmanuel Duru

Je ferai une présentation technique, centrée sur les aspects juridiques, mais on ne peut évacuer les aspects politiques. Un constat : la mutualisation peut être vue comme un laboratoire d'analyse de ce qui est en train de se passer sur le volet intercommunal de la réforme territoriale. La question de la mutualisation a été perçue comme un format dérogatoire, un élément de souplesse dans l'acte II de la décentralisation, et pour de bonnes ou mauvaises raisons, tous les territoires y vont. L'ensemble des services déconcentrés évolue, s'en va avec la RGPP, le contexte économique contraint réinterroge l'organisation des services. Face à ces difficultés, un diagnostic a été posé : pas de remise en cause de l'interco et au contraire leur donner les moyens des ambitions qu'on voulait bien lui prêter. La mutualisation est portée aux nues, pas forcément toujours avec les mêmes motivations. Côté État, la philosophie des économies d'échelle ; côté territoires, le projet communautaire avec comme conscience que les économies d'échelle ne sont pas forcément inhérentes aux questions de mutualisation.

Le contexte est fortement évolutif. Dans une époque pas si lointaine, la mutualisation était prohibée. En ne prenant pas la mesure du passage de l'interco de gestion à une interco de projet, on a créé des redondances, incitées par le droit positif, et il a fallu attendre 2004 pour que le législateur se saisisse du problème, notamment sous l'impulsion de la

Cour des comptes. En 2007, on nous a reproché de ne pas assez mutualiser (cf. le rapport de la Cour des comptes, le rapport Mariton). La réaction des élus locaux a été de dire « on y va » ; mais la Commission européenne disait à la même époque qu'une partie du dispositif était dans le cadre de la commande publique. En 2010, on prend la voie de la rationalisation en confortant le dispositif existant.

En 2004, on a eu conscience qu'on était à la croisée des chemins, avec une ambition forte pour les intercommunalités mais sans les moyens. La loi du 13 août 2004 simplifie la boîte à outils des relations entre communes et intercos. Le principe reste le même : le transfert des compétences s'accompagne du transfert du service et des agents affectés au service. Cependant, pour les compétences partagées, il y a possibilité de mutualiser dans le cadre d'une bonne organisation des services (dans les deux sens).

Les services techniques pouvaient assurément être mis à disposition. La réponse était moins claire pour les services fonctionnels et les services administratifs (DGS...).

La mise en œuvre concrète du dispositif se traduit par une convention, qui prévoit les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service, et la nouveauté est que l'autorité hiérarchique sur le service est donnée au maire dont la commune bénéficie de la mise à disposition du service.

La loi donnait aussi la possibilité d'une gestion unifiée avec des services communautaires entièrement mis à disposition de toutes les communes membres. Certaines communes rurales ont poussé très loin la gestion unifiée, par exemple une communauté de communes de Côte-d'Or ayant créé un pool de secrétaires administratifs remis à disposition des communes.

Voyons, aujourd'hui, le contenu de la réforme territoriale. Le cadre de 2004 était perfectible. Les conditions de remboursement de frais seront prévues par décret. Le caractère ascendant est préservé. On revient sur la mise à disposition alors qu'il était au départ prévu un transfert automatique des agents.

Il y a possibilité de créer des services communs sans qu'il y ait aucun rapport avec les compétences, ce qui permettra de régler la question des services fonctionnels. Ce service ne pourra être porté que par la communauté pour les communes, et non l'inverse. Pour les remboursements de frais, on pourra passer par l'attribution de compensation ou par convention. La dernière avancée, c'est la création d'un schéma directeur de la mutualisation des services ; c'est une obligation non de résultat mais de moyens, obligation de réfléchir à la mise en commun. Les conditions de ce schéma directeur seront revues chaque année dans le cadre du DOB. Il y a, à notre sens, une grande avancée sur ce schéma directeur qui sera un embryon, pour ceux qui n'en sont pas dotés, d'un projet d'agglomération.

Jean-Paul Vogel

Merci pour cet exposé qui montre très clairement comment la mutualisation des services s'est inscrite dans le paysage institutionnel. Y a-t-il des questions dans la salle ?

Agnès Gori-Rasse

À l'heure où nous n'avons pas tous le bon périmètre, il y a la question de la mutualisation avec les territoires d'à côté – ce qui est un peu périphérique.

Emmanuel Duru

Que met-on derrière la mutualisation ? Il y a un effort de définition à fournir. À l'heure où on rationalise la carte, on va aller vers du grand ; et plus on va vers du grand, plus on s'interroge sur la proximité. La mutualisation est directement liée à cette question : je renforce mes capacités au niveau communautaire, ce qui me permet d'autre part d'aller vers davantage de proximité, ce qui réinterroge le rôle du maire. Il y aura demain une question à se poser sur mutualisation et périmètre, plus la question du citoyen vers lequel la mutualisation sera aussi tournée.

Agnès Gori-Rasse

Ce n'est pas exactement ma question. Deux intercommunalités côte à côte veulent mener une action commune.

49

Emmanuel Duru

Elles conventionnent, elles s'entendent, ou elles créent un syndicat. Les ententes existent depuis 2004.

Jean-Paul Vogel

Cette question et sa réponse permettent déjà d'ouvrir le débat sur le rôle de la mutualisation, la place du citoyen.

Dominique Garnier, DGS CC Erdre et Gesvres

Je reviens sur le schéma directeur de la mutualisation ; quel est son contenu ?

Emmanuel Duru :

On a un schéma directeur qui fixera le fil rouge du mandat, à charge pour les élus d'y mettre ce qu'ils veulent. Le schéma directeur comporte l'aspect organisation des services, mais on peut aller au-delà en y intégrant le pacte financier et fiscal et la question des compétences.

Pierre Lory-Foret, DGS CC de Vitré

Vous n'avez pas évoqué la SPL qui permet de rassembler des moyens communaux et communautaires.

Emmanuel Duru

On en revient à la définition de la mutualisation. Mettre sur le même niveau le bloc local et les outils type SPL, je ne pense pas que ce soit le même champ. Le groupement de commandes est aussi une forme de mutualisation, mais ce n'est pas au même niveau que de créer des services et un organigramme communs. C'est parce qu'on n'a pas assez clivé entre organisation interne des services et outils que la Commission a dit qu'on intervenait dans le champ du privé.

Jean-Paul Vogel

La parole est à Jean-Philippe Renoud pour partager l'expérience d'Annonay et de la communauté de communes d'Annonay.

Jean-Philippe Renoud

Je vais vous faire part de l'expérience d'Annonay. C'est une expérience de mutualisation entre la ville centre d'Annonay (17 000 habitants) et une intercommunalité d'un peu moins de 40 000 habitants avec des communes comptant de 56 à 17 000 habitants.

Après les municipales et un fort renouvellement des équipes, lesquelles portent une forte volonté de relance (après une vie léthargique ou clochermerlesque – sur la programmation culturelle, l'attraction des entreprises par exemple), marquée par la volonté d'entrer en TPU, des organigrammes provisoires sont mis en place, un DG mutualisé est recruté, une réflexion sur le destin de l'intercommunalité est lancée avec de nombreuses réunions, une démarche de concertation accompagnée d'un cabinet (KPMG) ; il y a un fort portage du président.

À l'automne, on se recentre sur une démarche plus « épicière » ; on s'était demandé si l'intercommunalité allait tout faire et si les communes allaient continuer à exister ; donc on se recentre avec des notions plus comptables, des équilibres entre charges transférées et recettes. On retrouve une forte exigence sur les chiffres supports fournis à l'arbitrage des élus car c'est la clé pour la crédibilité future – même s'il faut savoir rappeler l'intérêt bien compris de chacun, par exemple quand on a eu à évaluer les contreparties en termes d'investissements, les moyens que l'on a eus à mettre au pot, les transferts et les réfections de TP, on a à l'évidence inclus des montants dans les investissements liés à des cotes mal taillées en matière d'amortissement ; les moyens que les municipalités avaient consacrés aux équipements étaient inférieurs aux besoins.

Fin 2008, un saut historique pour le territoire est fait dans le sens où un grand nombre de compétences et d'agents sont transférés : plus de la moitié du sport, la piscine et plusieurs gymnases, la culture, l'assainissement, le social gérontologique (du maintien des aînés à leur domicile jusqu'aux établissements). Tout cela se conclut par une validation préfectorale et une unanimité des conseils municipaux.

Au 1^{er} trimestre 2009, une ère nouvelle s'ouvre avant le vote du budget. On se donne le 1^{er} trimestre où ville et CCAS font le banquier de l'intercommunalité en attendant que cette dernière ait les moyens d'assumer ses compétences par le vote du budget, avec commande pour moi de mettre en œuvre les compétences en évitant les doublons. Le choix fait de manière claire est de mutualiser les administrations pour ne pas en créer une nouvelle. Un cabinet (Philippe Petit) nous a assistés, c'est une aide précieuse pour la démarche car, quelque part, on est un peu en marge de la boîte à outils telle qu'elle va s'enrichir – je pense par exemple à la façon dont on a réinscrit le CCAS non dans une féodalité indépendante mais bien dans une logique où il est le bras armé d'une politique sociale. La logique suivie est celle d'une large mutualisation très intégrée des services, avec un seul organigramme pour le couple ville-interco et leur filiale sociale respective (CCAS et CIAS), organisé autour d'une colonne vertébrale qui est son pôle ressources puis quatre grands pôles où sont agrégées des grappes de directions dont l'agrégation correspond à des logiques de politiques publiques.

Ce processus a demandé une forte implication du DGS et de l'équipe de direction qui m'accompagne. Ces changements sont intervenus sur un organigramme qui était assez fragile. Cela a donné lieu à une réelle surchauffe, avec des gains de productivité et un travail d'apprentissage.

Depuis, on mène un travail considérable d'organisation et de management de proximité : il a fallu décliner le Guide de l'agent de la ville, avec la remise à plat du régime indemnitaire, avec l'harmonisation des procédures financières, comptables et juridiques, avec des recrutements, avec la réorganisation spatiale des services dans la logique d'optimisation des surfaces (des services communaux qui sont dans des locaux communautaires et réciproquement). Les PPI ont également été finalisés lors de ce 1^{er} semestre 2010.

On récolte les premiers résultats encourageants aujourd'hui. Je pense que la complémentarité ville-interco nous a permis de décrocher le programme de renouvellement des quartiers anciens dégradés où vingt villes françaises ont été retenues, Annonay étant la seule de Rhône-Alpes (une sorte de super-OPA quartiers anciens dégradés avec une intervention massive de l'ANRU) ; j'ai observé également qu'on avait été, sur les recrutements plus récents, un peu plus attractifs que si nous n'avions pas été mutualisés.

Je souhaite me livrer à une première évaluation de ce processus cet été, avec une instrumentalisation exigeante. Si on prend l'exemple des sports, il y a toujours autant d'équipements sur le territoire ; avant il fallait un directeur, aujourd'hui il en faut toujours un, qui est mutualisé. Comment évalue-t-on ça aujourd'hui du point de vue quantitatif ? La méthodologie consistant à voir combien un second directeur aurait coûté est un peu

courte. L'évaluation doit également être qualitative, c'est-à-dire en terme de service rendu à la population.

Jean-Paul Vogel

Merci Jean-Philippe pour cette intervention enthousiasmante. Ce qui paraît assez remarquable, c'est qu'il semble y avoir peu d'inconvénients hors le stress et la surchauffe pour les collaborateurs.

Philippe Pasquet, DGS de la CC Val de Garonne

Ce qui m'interpelle, c'est qu'Annonay compte 17 000 habitants, y a-t-il d'autres villes centres ?

Jean-Philippe Renoud

La seconde commune fait 2 800 habitants mais est plus prospère grâce à l'accueil des grandes surfaces.

Philippe Pasquet

Par rapport à l'organigramme présenté, qui met quoi à disposition de l'autre ? Est-ce la commune qui met les services à disposition de la communauté ?

Jean-Philippe Renoud

Toutes les situations sont présentes. L'essentiel des bataillons du pôle ressources est municipal, mis à disposition de l'agglo.

Claude Bour, DGS de la CA du Pays Viennois

Cette organisation unifiée repose sur une organisation politique unifiée ; le maire est président et le DGS est mutualisé.

Jean-Philippe Renoud

Le maire n'est pas président de l'agglo, ce dernier est un conseiller municipal d'Annonay et, jusqu'à présent, cela marche – cela demande, il est vrai, beaucoup d'énergie, avec plusieurs points par semaine, des points à deux, des points à trois.

Claude Bour

Quel était le projet, l'objectif des villes à travers cette mutualisation : économies d'échelle, pôle de ressources, servir un projet ?

Jean-Philippe Renoud

Pour la ville, c'était clair : réaliser son programme électoral. Pour l'agglo, c'était la volonté de relance. C'est ensuite en bâtissant le pacte que le programme communautaire s'est défini alors qu'il ne l'était pas tellement au départ. La mutualisation a été un moyen de gérer des marges de manœuvre. Annonay a connu une période pénible de redressement et de tutelle de la CRC sous le mandat précédent. L'interco a bien compris

que pour mettre en œuvre son projet communautaire, il y avait une masse de ressources dans les services de la ville. À l'opposé, cela s'est construit de cette manière parce que la ville ne souhaitait pas définitivement ou trop vite aliéner ses cerveaux.

Questions :

Un constat : je connais bien le territoire d'Annonay, il est vrai que ce type de projet est très courageux, notamment vu sous l'angle de collectivités qui sont dans un milieu plus urbain. J'avais deux questions. Dans un schéma comme celui-ci, il y a bien évidemment des adjoints et des vice-présidents : comment se fait le croisement voire la confrontation des délégations des élus : quels rôles jouent-ils ? comment ? dans quelles conditions ?

Deuxième question à propos des délégations de compétence des élus et des techniciens, y a-t-il des délégations réelles de signature ? les maires dans les communes ont-ils donné de vraies délégations à leurs adjoints ?

Jean-Philippe Renoud

Le système de délégation et de confrontation s'opère par un large appel aux responsabilités de chacun, avec une feuille de route claire pour chaque vice-président et pour chaque maire adjoint ainsi que pour chaque directeur. Il y a une large délégation de signature, y compris sur les engagements financiers, à la fois pour les maires adjoints et vice-présidents et pour mes principaux collaborateurs.

53

Jean-Paul Vogel

L'adjoint à la culture de la ville d'Annonay est-il le même que le vice-président à la culture de l'agglomération ? Si non, comment cela se passe-t-il ?

Jean-Philippe Renoud

Pour la culture c'est le même, pas pour les sports. Cela demande de la part du directeur des sports de la diplomatie. Il y a une part de rêve dans la construction de la mutualisation, mais les créneaux de disponibilité des équipements sportifs n'ont pas été multipliés par deux. Il y a donc des arbitrages un peu fermes à rendre. Il n'y a pas plus d'équipements sur le territoire et le directeur des sports doit désormais dialoguer avec deux personnes, c'est vrai.

Didier Milland, directeur du pôle « moyens-mutualisation » de la CA du Pays Voironnais

En quoi consiste la « remise à plat » du régime indemnitaire ?

Jean-Philippe Renoud

J'ai hérité d'une situation hétérogène et elle l'est toujours. On a essayé d'apporter un peu plus de lisibilité et d'équité à ce qui existait. Par exemple pour les rédacteurs chefs, on lisait dans le régime indemnitaire

les proximités et complicités des uns et des autres ; il y en avait quatre différents rien qu'à la communauté. On a essayé d'égaliser tout ça en mettant un étalon ; on n'a pas eu les moyens de tout aligner vers le haut ; ceux qui sont en dessous ont rattrapé, ceux qui sont au-dessus attendent un peu.

Jean-Léo Ponçon, DGS de la CC Beaujolais-Val-de-Saône et de la ville centre de Belleville

Nous avons à peu près le même type d'organigramme. Je voudrais attirer l'attention sur la manière dont les services de l'État nous ont laissés faire notre petite cuisine par le biais des mises au point des conventions, de même que le centre de gestion, sans être très coercitifs. J'ai trouvé ça bien car ça nous a permis d'avancer, mais il va y avoir un temps où il va falloir nettoyer ce dispositif. Est-ce le cas à Annonay ? Il y a également une difficulté entre communauté de communes et commune centre, le 13^e mois qu'il va être difficile de compenser.

Jean-Philippe Renoud

Je partage cet avis sur les collègues de l'État : on a été tellement vite qu'ils n'ont pu suivre et il y avait aussi une bienveillance même s'ils savaient qu'on sécurisait au fur et à mesure. On a continué à avoir un dialogue social riche et fructueux malgré l'absence de tenue du CTP de l'interco (on dépend à cet égard du CTP du centre de gestion). Je dois aussi souligner un point que j'ai omis : nous avons conduit pendant cette période le passage en régie de l'eau (restée communale) et de l'assainissement (devenu communautaire).

Anne Pellat, DGA Laval agglomération

Ce type d'organigramme très intégré entre une ville et sa communauté pose la question des villes périphériques qui peuvent se sentir dépossédées. Quelles ont été les négociations avec les communes périphériques qui auraient pu – on peut rêver – souhaiter intégrer l'organigramme, par exemple sur la branche ressources ?

Jean-Philippe Renoud

Il n'y en a pas eu sur l'organigramme, mais il y en a eu sur l'investissement car les communes périphériques ont eu l'impression que la ville centre voulait donner à l'agglomération ses canards boiteux pas assez entretenus. Sur le reste, les communes plus modestes n'ont pas eu de jalousie ou de critique par rapport à ce schéma ; elles savaient que la ressource était là mais nous avons essayé de les faire profiter de cette ressource à travers des outils assez classiques – par exemple notre ACOMO intervient pour d'autres communes, des formations sont dispensées par les agents de l'interco pour les agents des communes ; un directeur a pour mission de décliner le projet communautaire sur le territoire, ce qui se fait par un jeu de conventions qu'on est en train de bâtir avec les communes, toutes sans exception,

avec des figures imposées où on décline comment se mettent en œuvre les compétences communautaires (qui fait quoi, par exemple sur les déchets) et des figures libres (qu'est-ce que le projet communautaire attend de tel territoire et, en sens inverse, quels projets communautaires intéressent le maire pour mettre en œuvre son projet municipal, en s'appuyant sur les compétences communautaires ?).

Jean-Paul Vogel

Bruno Romoli va nous parler de la mutualisation de services dans une CA, celle de Chalon-sur-Saône.

Bruno Romoli

Le processus de mutualisation entre la ville de Châlons et le Grand Châlons est lancé depuis janvier 2009 ; il ne procède pas d'une logique de transfert de compétences mais d'une analyse politico-administrative et technique du contexte particulier de la période 2004-2008 au niveau des relations entre la ville centre et l'agglomération puisqu'elles n'ont cessé de se livrer une guerre sans merci, avec interdiction pour les directions générales et les services de se parler.

De plus, en 2008, l'agglomération a connu un basculement politique total avec passage de droite à gauche à la fois de la ville centre et de l'agglomération. Le député-maire et président souhaitait disposer d'un dispositif administratif qui lui permette de mettre en œuvre et le programme municipal, et le projet d'agglomération – avec cette particularité que la majorité de l'agglomération avait élaboré un programme d'agglomération pendant la campagne électorale. J'ai aussi conditionné mon arrivée au fait d'être DGS mutualisé car, sans cela, cela ne me paraissait pas jouable au regard de mes expériences passées. La première préoccupation était de se donner les moyens d'agir et d'avoir une intervention sur le territoire – et non des questions d'économies des moyens.

Je suis d'abord arrivé à la ville où j'ai élaboré un premier organigramme en septembre 2008, avec de nouveaux DGA et le repositionnement d'anciens membres, puis je suis devenu DG de l'agglomération avec le départ de l'ancien DGS, en octobre 2008, et j'ai été mis, le même jour, à disposition de la ville à 50 % de mon temps.

Le 6 janvier 2009, j'ai lancé le processus de mutualisation des services avec plusieurs étapes mais le souci d'avoir un calendrier très serré et une concentration des chantiers, avec une mutualisation qui devait être achevée au 31 décembre 2009, ce qui a été tenu. Le nombre de DGA a été réduit, de neuf à six ; chaque DGA a entre quatre et cinq directions sous son autorité. Les directions ont été reconstruites en essayant de trouver le meilleur potentiel entre directeur et directeur adjoint (l'un vient de la ville, l'autre de l'agglomération). Presque toutes les directions sont mutualisées.

Le processus de mutualisation s'est accompagné de plusieurs dossiers : nécessité de repenser le régime indemnitaire et la politique sociale pour les

agents, refondus à la ville puisque le régime indemnitaire était moins favorable qu'à l'agglomération, notamment grâce à un accord pluriannuel 2010-2014 avec les organisations syndicales ; j'ai lancé la réforme du règlement local des astreintes des permanences et des interventions ; j'ai lancé la refonte des horaires de fonctionnement pour homogénéiser les modes de fonctionnement (par chance nous avons le même nombre de jours d'ARTT et de congés).

Je voudrais souligner rapidement que la mutualisation a au moins pour avantage une forte tension de productivité : il n'y a pas doublement du personnel mais doublement d'activité ; pour les cadres supérieurs, les cadres dirigeants, les directeurs, la charge est soutenue et lourde (dix conseils municipaux par an, sept conseils communautaires, un bureau municipal par semaine, un bureau communautaire par mois sauf en juillet et août, une procédure budgétaire concentrée entre septembre et décembre pour les trois structures).

Ce processus s'est accompagné d'une mutualisation de la décision politique. L'instruction que j'ai reçue est d'associer les communes membres aux bénéfices de la mutualisation et de faire qu'elle ne soit pas perçue comme étant au bénéfice de l'un ou de l'autre.

Au niveau politique, cela s'est traduit de plusieurs manières. Tout d'abord une révision du mode de fonctionnement et du processus de décision. Un comité stratégique qui se réunit tous les mois a été créé ; il réunit toute la direction générale, les directeurs en tant que de besoin selon les dossiers, le président, la première adjointe de la ville centre, les trois premiers VP de l'agglomération. Tous les dossiers stratégiques à arbitrage lourd sont présentés devant cette instance, qu'ils concernent la ville centre ou l'agglomération. Ce dispositif a pour effet de rendre la ville centre minoritaire ; elle apporte ses dossiers, livre ses objectifs et les fait intégrer dans la logique communautaire. Mais la ville centre, par son premier adjoint et par le 3^e VP qui est aussi adjoint municipal, a aussi connaissance des dossiers lourds de l'agglomération, qu'elle intègre dans sa démarche.

Deuxième élément pour les décisions importantes, il a été décidé avec le maire-président, par exemple pour la refonte du réseau de transports en commun, que les comités de pilotage réunissent systématiquement les élus concernés de l'agglomération et les adjoints concernés de la ville centre. Les services ne savent plus s'ils sont ceux de l'agglomération ou de la ville centre, ils sont ceux de l'entité châlonnaise.

Par rapport aux communes membres (il y en a trente-neuf, qui vont de 47 000 habitants pour Châlons à 180 habitants pour la plus petite commune, avec 50 % de la population à Châlons), un service aux communes a été créé, et sur la base de la conférence des directeurs généraux et secrétaires de mairie réunie tous les trois mois malgré les oppositions

relatives d'élus de petites communes, des groupes de travail et groupes thématiques sont réunis pour réfléchir aux projets et aux services que l'agglomération pourrait rendre aux communes, par exemple sur le soutien à l'instruction des permis de construire avec le départ des services de l'État dans ce domaine, sur des groupements de commandes ouverts aux communes membres (neuf ouverts en 2009, cinq supplémentaires en 2010, avec cinq communes membres au minimum par groupement de commandes).

Aujourd'hui, en juillet 2010, il y a eu des frottements culturels, des difficultés entre personnels, il y en aura encore un peu, mais le processus est en route et l'est tellement que nous sommes aujourd'hui autorisés à réfléchir à l'élargissement des compétences, à la redéfinition du pacte financier et à la redéfinition du pacte de gouvernance au 1^{er} janvier 2011. Cela ne pourrait se faire à ce rythme avec une gouvernance (administrative ou politique) partagée.

[Débat avec la salle]

Jean-Paul Vogel

On voit des similarités avec l'expérience précédente, avec quelques nuances. On avait parlé du stress de certains agents surbookés ; on voit là aussi que des instances ne sont pas mutualisées – les conseils municipaux et communautaires évidemment, les budgets non plus, toute une série de choses qui connaîtront des doublons et qui sont complexes sur le plan de la charge de travail ou de la schizophrénie ; mais cela amène de la complémentarité entre politiques.

Gérard Davoise, CC du Rhône aux Gorges de l'Ardèche

Je voulais souligner deux conditions sous-jacentes au discours des deux interventions : ces expériences ne peuvent se faire qu'avec un bourg centre, et qu'avec une unité et politique et administrative à la tête des deux structures. Il faut soit un même homme (cas de Châlons), soit un président qui est conseiller municipal ou adjoint de la ville centre (cas d'Annonay), ce qui pose la question de la pérennité. Alors le système que vous avez mis en place perdurerait-il avec une gouvernance politique bicéphale ?

Bruno Romoli

Ce souci-là, je l'ai en tête. La question se pose aussi en cas de changement du DG – aussi immodeste cela puisse paraître. Il faut trouver des processus qui font que l'habitude de travailler ensemble, l'habitude de penser la politique publique sur l'ensemble du territoire, perdure.

Autre élément majeur qui me semble asseoir une pérennité : dans une interco, il y a toujours le risque que la ville centre se fasse des choux gras sur le dos des autres ; il faut avoir la capacité de faire que la ville centre soit transparente dans le processus de décision. Le pari que nous avons fait, avec le député-maire, est de faire que la ville centre n'a quasiment pas de zone d'ombre pour l'agglomération et les communes membres. Les VP sur

les dossiers majeurs connaissent toutes les intentions de la ville centre. C'est cela qui garantit la pérennité, ainsi que le fait que les VP, souvent élus de petites communes, se confrontent avec l'adjoint de la ville centre sur des problématiques qui intéressent leur propre compétence.

Jean-Paul Vogel

Si les projets partagés entre communes et communauté sont assez solides, ils peuvent résister à des changements d'homme, la structure peut perdurer à des gouvernances politiques différentes. On pourrait prendre l'exemple de Mulhouse dont la gouvernance est presque tricéphale aujourd'hui. Pierre Laplane a mis en place une mutualisation avec Jean-Marie Boeckel qui était à la fois maire de Mulhouse et président de la communauté d'agglomération, puis Jo Spiegel est devenu président ; tout récemment, cette communauté d'agglomération s'est étendue, avec un changement de gouvernance politique puisque le maire de Mulhouse est UMP, Jo Spiegel est président délégué de la communauté d'agglomération et Jean-Marie Boeckel en est le président. Pierre Laplane a bien vécu ce changement de personnes. Ce projet de mutualisation entre Mulhouse et la CA de Mulhouse est inhérent au projet politique, au projet de territoire. C'est la solidité de ce projet partagé qui permet de faire perdurer la mutualisation. Mais on voit aux questions de la salle qu'il y a des inquiétudes.

58

Dominique Berge, DGS de Chambéry Métropole

Je suis un partisan raisonné de la mutualisation pour avoir été dans un poste précédent DG de ville centre et DG d'interco et mener aujourd'hui une mutualisation du service informatique avec la ville centre. Les élus, chez vous, ont-ils eu la perception que la mutualisation des cadres pouvait conduire les cadres à une situation de conflits d'intérêt ? Je le dis parce qu'il m'arrive d'entendre des élus dire qu'ils accepteraient mal de dire que le VP finances de l'agglo soit en même temps adjoint aux finances de la ville centre. Ne va-t-on pas avoir des cadres qui cumulent deux ou trois fonctions – au moment où l'on brocarde le cumul des mandats politiques ?

Deuxième question : il y a un surcroît d'activité pour les cadres concernés ; quel est le cadre juridique sécurisé permettant de faire cette mutualisation – face à des cadres qui ne réclament pas deux salaires mais voudraient ne pas en rester à un seul tout de même ?

Jean-Philippe Renoud

Sur la question précédente de M. Davoise, je partage ce qu'a exprimé Bruno Romoli sur la transparence absolue : c'est un critère absolu de durabilité. Un processus de changement réussi conduit à ne plus se souvenir de ce qui existait avant. Si on changeait de DG aujourd'hui à Annonay, l'organisation survivrait. Sur le plan politique, le processus est tellement récent que j'aimerais discuter avec Pierre Laplane du change-

ment qu'il a vécu. Sur tes deux questions, Dominique, cela renvoie à l'obligation de transparence. On l'a vécu au début du processus avec des regards en coin. Quand le directeur des finances de la ville d'Annonay a porté l'ensemble de la CLECT [commission locale d'évaluation des charges transférées] à mes côtés, on le regardait un peu de travers ; depuis, par une transparence absolue, il a fait ses preuves. Un an après, on a constaté que lorsqu'on avait figé les transferts de charges, on était bon parfois à 100 euros près sur certaines compétences transférées. Sur le surcroît d'activité, il n'est pas homogène. Le volume de travail n'a pas augmenté à la médiathèque ; le directeur des sports n'a pas eu plus de travail non plus même si le travail est un peu plus compliqué. Les directeurs des finances et des RH ont eu, eux, double dose ; cela a été pris en compte dans le régime indemnitaire. Certaines situations ont généré une réelle souffrance chez des agents mais on voit la cohérence de tout le processus de mutualisation. La surchauffe crée la nécessité d'ajuster l'organisation. La mutualisation n'est pas une recette miracle ; les gains de productivité sont plutôt sur le moyen terme.

Bruno Romoli

Nous sommes partis du principe qu'on mettait tout à disposition à 50/50. Pour les cadres, notamment de direction générale, c'était à 100 %, sans surplus, pour les directeurs non plus : donc cumul de fonctions sans hausse de rémunération. C'était la règle du jeu de départ. Cela a permis aussi une accélération de déroulement de carrière pour certains, des positionnements fonctionnels, des ouvertures d'esprit, etc. Il y a eu des surcharges, c'est vrai, mais il y a aussi l'amélioration de l'organisation et de l'organigramme. Le niveau de compétences s'élève. Je n'ai pas d'augmentation en effectifs, mais des modifications de poste qui donnent lieu à des recrutements sur lesquels on a élevé le niveau de compétences.

Jean-Paul Vogel

Emmanuel, peux-tu donner quelques éléments juridiques sur ces aspects ? Je me souviens de collègues mis en examen pour cumul de rémunérations il y a quelques années.

Emmanuel Duru

La question s'est posée au ministère de l'Intérieur. Le cadre légal est clair : le cumul de rémunérations n'est pas accepté en droit positif. Quand le cas se présente, ce sont des situations marginales, et contestables juridiquement. La question s'est posée au ministère de l'Intérieur de savoir s'il fallait bouger ou non le cadre juridique dans le cadre du projet de loi de la réforme territoriale. Il n'y a pas eu de volonté du terrain de faire bouger cette question ; le cadre légal était clair et ne devait pas changer. Les directeurs généraux ont plutôt dit qu'il fallait faire un choix, que les fonctions mutualisées ne devaient pas donner lieu à cumul, ni de rémunérations ni de régimes indemnitaires supplémentaires.

Jean-Paul Vogel

On y reviendra dans le débat parce que rien n'empêche les collectivités d'aller jusqu'à saturation du régime indemnitaire. Mais on a peu de recul sur les mutualisations et j'aimerais avoir des retours sur ce que disent les différentes CRC de France sur les mutualisations.

Pascal Fortoul

Je voudrais aborder une dimension qui ne l'a pas été jusque-là, non dans la dimension technique ou politique, mais dans la dimension managériale. J'interpelle principalement Bruno Romoli. Tu as récupéré deux entités avec leur histoire, leurs valeurs managériales ; je voudrais savoir quels leviers tu as utilisés en si peu de temps pour partager une culture commune, des valeurs managériales, gage à mon sens de la qualité du service public ?

Bruno Romoli

C'est un vrai enjeu. Mon travail a été de montrer que les propos étaient suivis des actes, et les actes conformes aux propos : discussions claires, annonces très rapides des objectifs, des enjeux, des étapes, des résultats à obtenir. La méthodologie a été de ne rien lâcher, mais discuter, concerter. Développer l'esprit d'équipe, la transversalité, démontrer qu'il n'y avait pas les penseurs d'un côté et les pousse-cailloux de l'autre, les ringards d'un côté et les bons de l'autre, les jeunes contre les vieux. C'était un travail de déminage des ragots, des rumeurs, supprimer les fantasmes. J'ai globalement aujourd'hui un organigramme qui tient la route, des directeurs qui se respectent, où la compétence a primé, des cadres qui, aujourd'hui, ne savent plus quelle est leur collectivité d'origine. Mais quand ils traitent les dossiers, on n'en est pas encore à une culture commune. Pour l'apprentissage d'une culture commune, l'homogénéisation des procédures de travail, la formalisation d'un discours commun et des objectifs, on a mis en place une formation et travaillé avec un cabinet (Dyad). Nous n'aurons pas une culture commune, mais une démarche managériale commune, des objets, des instruments et des réflexes communs, ce qui sera déjà pas mal au bout de deux ans et demi ou trois ans.

Jean Laversanne, DGA ville de Rouen

Nécessité ou contrainte, je crois que la mutualisation est les deux à la fois. On ne peut plus se permettre d'avoir des administrations multipliées. Tout ce qui vient d'être dit est important, mais un mot manque, celui de « confiance », axiome de base sur lequel on peut construire, confiance qui se construit notamment par des actes managériaux, car elle ne se décrète pas, elle se vit. Deuxième chose importante : le sens des choses. En terme de management, si tout le monde décrit bien et que la commande politique donne du sens à l'action publique, c'est plus facile d'avoir un management participatif de l'ensemble des acteurs. Troisième chose essentielle : que

tout cela soit à un moment juridiquement stabilisé, notamment pour le statut des directeurs généraux en cas d'alternance politique, pour l'efficacité des services publics, leur économie, leur pérennité. La mutualisation doit s'appuyer sur les valeurs de confiance et de sens.

Jean-Marie Martino, cabinet Sémaphore

Je vais commencer par répondre à des questions posées. On a parlé tout à l'heure de présomption de favoritisme. À Nîmes, la mutualisation est totale; la présomption de favoritisme a eu un effet très intéressant sur la gouvernance du territoire. La gouvernance était tripartite, avec un nouvel acteur qui était une sorte de conseil des communes, dynamique mis en place par le DGS pour contrebalancer cette présomption de favoritisme. Lors d'un conseil communautaire, j'ai même vu le président s'amuser avec son DGS pour en faire l'avocat des communes.

Je voulais aborder le lien entre projet d'agglomération, intégration intercommunale et dynamique de mutualisation. Un schéma classique montre qu'on peut passer des plates-formes de services, puis mutualisation des services opérationnels, puis fonctionnels, puis de la DG, vers une unification totale. On a vu que cela n'avait pas grand sens : à Annanay, on a enclenché rapidement les deux dynamiques, communautaires et d'intégration. Il n'y a pas de chemin critique dans la mise en place de la mutualisation des services. Pour illustrer une dynamique d'accompagnement, je voulais prendre comme exemple la CA de Châlons-en-Champagne. Il y avait un fait déclencheur : le recrutement du DGA des services techniques de Châlons. Le cabinet a montré un manque d'attractivité du poste puisque les grands projets étaient tous partis à l'agglomération. À partir de cette petite opportunité est apparue l'idée de mutualiser les services techniques entre la ville centre et l'agglomération. Le président de l'agglomération et maire de Châlons a fait face à une très violente réaction des maires des communes, notamment du fait du passif du district. Il fallait faire d'abord un travail très important avec les maires, avant le travail avec les services. On a constaté que les maires avaient des attentes très précises en matière de services techniques sur leur territoire. Il existait pas mal de compétences, notamment dans les espaces verts. Beaucoup d'associations et de partenaires locaux avaient créé une dynamique pour que les espaces verts soient bien entretenus.

Deuxième point fort : il y avait un historique, avec des conventions de mise à disposition pour la DSI, la commande publique et les archives, des services eau et assainissement mutualisés, la mutualisation du SIG. Il y avait des oppositions, notamment du maire de la 2^e commune de l'agglomération qui craignait de perdre le contrôle de ses services techniques sans gagner ce qu'allaient gagner les autres petites communes. Je pense qu'il y a dans cette histoire des séquences à respecter : la mutualisation est arrivée un peu comme un cheveu sur la soupe à un moment où le dossier de la création de l'agglomération venait à peine d'être refermé.

Les services de l'agglomération de Châlons étaient organisés par politique publique. Les VP importants avaient une organisation administrative parfaite avec le périmètre de leur compétence. C'était un point faible majeur pour le projet d'agglomération car, en créant une DGAST mutualisée, l'équilibre du début de mandat allait être rompu.

La question du périmètre des services techniques a longuement fait débat ; la question du transfert de compétences alors qu'il n'existait pas de compétences dans les petites communes s'est posée. De plus, il y avait un circuit de décision complexe à l'agglomération.

Chemin faisant, on s'est rendu compte qu'on n'avait pas pris en compte toutes les interactions au départ du projet, notamment avec les partenaires privés, les satellites, les partenariats public-privé.

En ce qui concerne le modèle économique de la compétence : c'est un vrai casse-tête si on se met à compter le montant de qui apporte quoi. On a abandonné cela pour aller vers la stratégie des conditions d'intervention sur le territoire, avec une territorialisation des services techniques. L'apport d'expertise de l'agglomération vers les services aux communes était un préalable pour obtenir l'adhésion – avec une logique de plateforme de services aux communes comme des groupements de commandes sur les équipements scolaires. La territorialisation a mis en lumière qu'on pouvait créer de vraies équipes de proximité, en lien avec les maires.

La préconisation a été de créer une DGAST ; elle regroupe un bureau d'études communautaires, les compétences mutualisées avec un organigramme et un DG unifiés pour faciliter le processus de décision.

62

Jean-Paul Vogel

On voit ici le tricotage de la mutualisation.

Jacques Bouyat, DGS de la CC de Quimperlé [aux DGS intervenants de la table ronde]

Je ne sais pas si le système pourra perdurer après votre départ. Celui qui viendra après vous pourra être moins bon ; l'exécutif pourra avoir d'autres idées. Vous créez les conditions pour que ça perdure mais il faut croiser les doigts.

Jean-François Dauvergne, CC du Pays d'Amplepuis-Thizy

J'ai un peu la même réaction. C'est un peu un modèle unique de mutualisation, presque toutes ont été faites entre une agglomération et une ville centre ; je trouve que c'est un modèle fragile, ce genre d'organisation aura du mal à perdurer avec une ville centre d'une couleur différente de l'agglomération. Il n'y a qu'une mutualisation horizontale avec toutes les communes membres qui pourra survivre aux alternances politiques.

Bruno Romoli :

Ce que j'ai présenté n'est pas un modèle. D'autre part, je ne suis pas persuadé que l'élus de la ville centre ne soit pas l'élus de l'agglomération

en 2014. Une autre logique est inscrite dans la loi : on parle de mutualisation, de transferts de compétences ; on va vers l'administration unique. Le détricotage coûterait beaucoup trop cher, aucun élu n'ira dire qu'il augmente les impôts pour créer une administration qu'il a en partage avec une autre collectivité.

Philippe Pasquet, CC du Val de Garonne

Les conventions qu'on a bâties ne sont pas des chèques en blanc, il faut les justifier chaque année. Logique d'anticipation, notre sujet de demain matin, pour ne pas subir ce que veut nous imposer le préfet.

Jean-Marie Martino

L'important est de trouver la bonne stratégie pour que l'intégration communautaire soit en marche. Vaut-il mieux commencer par les compétences, puis pacte de gouvernance, puis mutualisation, ou selon un autre chemin ? Il n'y a pas de cas d'école. L'important est d'affirmer un modèle pour une durée donnée, afin de rassurer et d'accompagner les gens. Il y a eu un modèle sur l'intérêt communautaire qui a fait florès ; là on a un modèle un peu plus complexe mais il faut le donner pour proposer un cap aux services, aux usagers, aux projets de territoire.

Emmanuel Duru

Je crois assez au caractère pérenne des exemples qu'on nous a présentés – même si ce n'est pas pour une bonne raison puisque c'est une raison contrainte. La question est peut-être celle de la mutualisation envie ou subie. Elle est certainement subie du haut vers le bas et je ressens plus d'envie dans les territoires. Au-delà de tout ça, est-ce que la mutualisation est la déclinaison du projet communautaire ou en est-elle le vecteur ? Je n'ai pas de réponse, il faut faire preuve de pragmatisme : dans certains territoires, une mutualisation bien pensée et bien réfléchie amène clairement du projet, dans d'autres, le projet est tellement construit et mature qu'on en vient à mutualiser.

Jean-Paul Vogel

Pour conclure, je voudrais dire qu'entre nécessité et contrainte, je ne sais même pas si c'est la question : la mutualisation est en marche. Elle l'est dans certains territoires et pas dans d'autres. Là où elle est en marche, elle est forte, imposante. Là où historiquement elle est forte – et là où elle deviendra forte –, on voit mal comment on pourrait revenir en arrière. Cependant, plusieurs questions se posent. La rapidité avec laquelle la mutualisation s'est mise en place au Grand Châlons ou à Annonay, avec laquelle on prend un certain nombre de décisions est-elle raisonnable ? Prend-on les bonnes décisions dans une telle rapidité ? Ensuite, on a parlé ce matin du pacte financier et fiscal ; comme les pactes financiers et fiscaux, il y a un challenge à mettre en place les mutualisations d'ici 2014 afin qu'elles survivent à l'après-2014. Pour les territoires qui l'auront

mise en place avant, cela survivra. Pour les territoires qui n'auront pas fait l'effort ou seulement partiellement, seront-ils contraints par la loi ? La question se posera. Il me semble que la rapidité dont ont fait preuve un certain nombre de territoires – comme l'a montré la loi Chevènement de 1999 alors que tout le monde était sceptique sur le nombre de communautés qui se créerait – est impressionnante. On a eu un certain nombre de témoignages qui sont impressionnants.

Synthèse des travaux

Joseph Carles

La question est de savoir si l'intercommunalité est une affaire de famille : mariage d'amour ou mariage de raison ? Il y a des hypothèses où le mariage de raison peut devenir un mariage d'amour, ou peut finir en divorce, de même que le mariage d'amour d'ailleurs.

Pour moi, l'intercommunalité est un mariage de raison, ce qu'a compris le législateur en donnant des raisons de se marier : il a fallu donner un coup de pouce, le bâton n'a pas marché, mais la carotte DGF (la dot) a enclenché le processus du mariage de raison. La coopération intercommunale s'est située sur le niveau de partage de la dotation intercommunale ; au départ, on a eu une communauté réduite aux acquêts.

La première étape, c'est celle de la rencontre. On a eu cette étape d'observation consistant à savoir avec qui on voulait faire un bout de chemin avant de se marier en se disant que, de toute façon, il y avait la dot et qu'on verrait bien. D'autres ont eu des fiançailles car ils avaient l'habitude de travailler ensemble dans des syndicats intercommunaux.

Enfin est arrivé le mariage, étape d'abord de découverte du partage, le partage de la TP. Puis la question : pour quoi faire ? On est alors dans l'étape du projet : c'est la lune de miel, on a une vision.

Quel est l'enfant de l'intercommunalité ? Eh bien c'est le territoire. La question est de savoir ce que l'on souhaite pour cet enfant. Et que se passe-t-il après les jours heureux dans la vie de couple ? C'est la volonté de chacun de retrouver un espace de sa propre réalisation, de réalisation de ses propres projets. La question est de savoir si l'intercommunalité n'est pas dans la difficulté d'avoir un partage de projet pour un territoire en essayant malgré tout de conserver les propres préférences de chaque commune constituant ce morceau de territoire.

Je me permettrais de reprendre une expression : au bout du mariage, l'intercommunalité devient une coalition d'associés rivaux. Piloter une coalition d'associés rivaux, ce n'est pas simple.

Qu'est-ce qui peut conduire au divorce ? C'est l'incompatibilité entre la volonté d'avoir un projet et la volonté d'avoir ses propres préférences. Le divorce ne se traduira pas par la séparation des communes mais par des freins au projet, par des blocages, des complexités de fonctionnement. Mais l'intercommunalité pourrait conduire au mariage aussi parce que l'herbe du pré d'à côté est plus verte ; les choses bougent, les périmètres ne sont pas figés.

Si on considère le divorce comme particulièrement négatif, comment éviter le divorce ? Il faut trouver la charte du bien vivre ensemble, la charte

de l'équilibre qui soit la construction de ce qui est partagé dans le respect de ceux qui sont dans ce dispositif. J'ai entendu des choses qui m'ont inquiété sur la mutualisation et la fusion. Alors pourquoi pas ? Mais je pense qu'on prend un risque important en ne respectant pas l'identité des composantes de cette coalition. Si l'enfant de l'intercommunalité est le territoire, acceptons que ce territoire ne soit pas seulement l'interco mais soit partagé par l'interco et ceux qui le composent. Bien sûr, nous n'avons pas tous la même ambition pour le territoire, comme pour nos enfants – leur réussite pour certains, leur bonheur, leur bien-être qui ne passent pas forcément par la réussite... Construire un projet de territoire n'est pas acquis. Cela voudra dire que si on veut construire un projet de territoire, il faudra accepter que des visions différentes trouvent leur place dans le dispositif. Ça aussi je l'ai entendu ce matin.

Pour revenir au thème de ces universités d'été, si on veut éviter le divorce, on peut être dans le processus de construction d'un pacte. Et dans la mise en place de ce pacte, il faut intégrer que ce pacte est dans un processus compliqué. En effet, les ressources diminuent – et diminuent durablement. Mais l'attente est de plus en plus importante, un peu comme dans un couple où les enfants poursuivent leurs études et demandent à être accompagnés et où on subit la crise et donc où il va donc falloir faire des choix. Pour accompagner ses enfants, il faudra renoncer à ses propres préférences, ce qui est l'enjeu pour les communes : renoncer à leurs propres préférences, si tant est que ce qui fait lien, c'est le territoire. Peut-on continuer à avoir des équipements sous-utilisés, à laisser les communes faire des choses alors que le territoire a besoin d'autre chose ?

66

J'abandonne le parallèle pour aller vers ce qui pourrait être une proposition. Il me semble que le pacte doit être élargi. Le pacte fiscal et financier dont on a parlé ce matin, il faut l'élargir ; j'ai entendu parler de pacte de gouvernance, de pacte de mutualisation, de pacte fiscal et financier, tout cela doit participer d'une démarche unique et qui doit être cohérente. Ce pacte élargi, je l'appellerai, moi, « pacte de gouvernance ». Un pacte élargi est d'abord un pacte pour une utopie pour un territoire. Mais aussi un pacte dans lequel on définit pour cette utopie la répartition des enjeux et des compétences dans une démarche d'optimisation, dans une démarche de responsabilité ; dans ce pacte, on accepte et on revendique la transparence totale entre ceux qui le constituent. Je prendrai ces différents éléments pour la construction de ce pacte de gouvernance.

Il est important d'avoir une vision partagée – ce qui ne veut pas dire unique et exclusive. Les DGS des intercommunalités vont avoir une mission complexe, ils vont devoir rendre compatibles la rationalité politique, la rationalité gestionnaire et la rationalité de projet. Les élus sont rationnels ; ce n'est pas forcément votre rationalité, mais c'est une rationalité. Permettez-moi de me situer un instant en tant qu' élu, mes collègues et moi nous adossons à une rationalité politique qui, parfois, pousse la

rationalité gestionnaire et la rationalité de projet. Nous attendons de vous que vous rendiez compatibles ces rationalités, par tout ce processus de pédagogie auprès des élus, auprès de la population qui a elle aussi sa rationalité, celle du « tout, tout de suite, à côté de chez moi », rationalité qu'il faut intégrer aussi. Il faut aussi mesurer les conséquences : quelle pression fiscale est acceptable ? qui la fait peser ? Peut-on distinguer aujourd'hui la pression fiscale qui sera imposée par l'intercommunalité et celle qui sera imposée par la commune ? N'est-on pas amené à appréhender la pression globale si on est vraiment dans une démarche de coopération ? La transparence nécessite d'échanger sur la stratégie fiscale de la communauté par rapport aux stratégies fiscales des communes ; on va devoir aller jusque-là si on veut faire une démarche qui se situe au niveau du territoire.

Le deuxième volet d'un pacte de gouvernance, c'est la clarification des responsabilités et des moyens. La convention de mutualisation me paraît en être le cœur. La convention de mutualisation qui pose la question : une mutualisation pour quoi faire ? Seulement pour optimiser les moyens, ou pour faire de la péréquation visant à améliorer l'équité sur le territoire ? Mutualiser, ce n'est pas seulement mutualiser les services, c'est aussi mutualiser les équipements existants, les horaires d'ouverture, les dispositifs. La mutualisation des services n'est pas celle qui donnera le plus d'économies. La mutualisation qui donnera le plus d'économies, c'est celle qui permettra de définir le niveau d'équité acceptable sur un territoire. Si j'accepte d'être à tel endroit, quel est le niveau de service public minimal qui m'est dû dans la perspective où j'appartiens à un territoire global ? Cela me paraît relever d'une convention de mutualisation. Mais la mutualisation aspire bien sûr à l'optimisation des ressources disponibles. Je crois qu'on a eu la démonstration que ces choses-là étaient possibles. Il faut de la pédagogie, du portage, bien sûr ; mais vous avez apporté la démonstration que c'était possible.

Je dois dire que j'ai un certain nombre d'interrogations autour de ça. Je crains beaucoup la mutualisation à sens unique, c'est-à-dire la possibilité de tout recentrer. On est, aussi bien sur la réforme des collectivités territoriales que les processus qu'on nous propose aujourd'hui, à un retour fondamental au précepte taylorien : l'hypothèse est que, quand on est spécialisé ou que l'on concentre, on est meilleur. Or je crois que nous quittons l'ère industrielle pour entrer dans une ère du savoir, de la connaissance et de l'intelligence. Les modèles tayloriens qui ont été efficaces dans un processus de production industrielle ne seront pas forcément les plus efficaces dans ce monde-là, dans le monde de cette nouvelle économie qui est devant nous. Or, on nous dit en permanence que plus on concentre, plus on est efficient. Je n'en suis pas sûr du tout, je suis de ceux qui pensent que le partage est plus efficient.

Pour moi, la mutualisation est la transformation d'une posture de compétition à une posture de coopération. L'intercommunalité est un combat, le mot a été utilisé aujourd'hui. De combat, ne peut-elle redevenir une coopération intercommunale ? Si c'est de la coopération, ça ne peut plus être un combat, cela devient de la coproduction. Je crains que le mécanisme qu'on nous propose nous ramène au combat. Comment, en effet, introduire le concept de subsidiarité quand ça ne passe que par le haut ? Comment introduire le concept que j'ai proposé de « leadership à géométrie variable » ? Ce n'est pas toujours d'en haut que peut venir le pouvoir, le pouvoir peut parfois venir d'en bas, des communes, et on peut le leur laisser. J'ai là-dessus quelques questions. Est-on bien dans un processus de mutualisation ou la mutualisation est-elle les prémisses de la fusion ? Ou bien, si les mots ont du sens, la mutualisation est-elle bien l'antichambre de la réelle coopération ? Il y a un véritable enjeu pour 2014 là-dessus, c'est essentiel.

Comment peut-on dissocier la mutualisation de la définition et du débat sur l'intérêt communautaire ? Les pactes sont bien globaux, avec mutualisation et projets dans un processus itératif. Pourquoi la mutualisation ne serait-elle pas véritablement l'antichambre de la gouvernance (où gouvernance signifie partage) ? Pour cela, il me semble que nous avons besoin d'un dernier élément : la transparence et l'évaluation. Ce sont, de mon point de vue, ce qui permet de boucler le dispositif. Un pacte de gouvernance doit prévoir les modalités de transparence et d'évaluation (par exemple, les budgets des communes vont-ils être débattus au niveau intercommunal avant d'être adoptés par les communes ? Quand on a signé un engagement de maîtrise de la fiscalité, ne doit-on pas créer un processus permettant de vérifier que cet engagement est ou n'est pas respecté ?). Il faut aller au bout de cette transparence dans le respect des engagements. C'est ce qui permettra de retrouver la reconnaissance des communes dans ces dispositifs. Transparence aussi dans les processus de mutualisation. La mutualisation sans la transparence n'est pas possible.

Sur l'évaluation, il y a un chantier à ouvrir d'urgence. Si la mutualisation ou les processus de gouvernance que je viens de signaler sont évalués du simple point de vue du prisme de l'économie de l'un ou de l'autre, on n'aura pas gagné. L'évaluation, c'est « qu'est-ce que j'ai dépensé pour ce que j'ai reçu ? Qu'ai-je économisé pour quel service ai-je rendu ? »

Je voudrais vous renvoyer, à partir des travaux du rapport Stieglitz-Sen-Fitoussi aux questions des critères d'évaluation, à leur impertinence ; ce rapport dit qu'on prend aujourd'hui des décisions sur des critères d'évaluation non pertinents. Il appartient aux DG et équipes de direction, et dans les réseaux comme votre association, de travailler aux bons critères d'évaluation pour ne pas se les laisser imposer par des gens qui ne connaissent pas le terrain.

L'intercommunalité est une affaire de famille et, comme la famille, elle a encore de très beaux jours devant elle.

Mardi
6 juillet 2010

Introduction

Pascal Fortoul

Bonjour à toutes et à tous. Ce matin, nos débats vont tourner autour de la réforme territoriale. Christophe Bernard fera le point sur la réforme territoriale. Ensuite, au regard de ce que nous vivons au quotidien et de ce que Christophe Bernard va nous dire, on demandera à Maître Petit d'imaginer ce que sera notre quotidien d'ici quatre à cinq ans. Nous lui demandons de se livrer à un exercice prospectif au regard de la réforme territoriale.

Table ronde: « Point sur la réforme territoriale »

Intervenant: Christophe Bernard, secrétaire général de l'ADCF

--●--

Merci et bonjour à tous. Je voudrais d'abord présenter les excuses de Nicolas Portier car la semaine est lourde avec l'examen du texte à l'Assemblée et le Comité des finances locales aujourd'hui.

Vos universités d'été interviennent après l'université des présidents des instances nationales de l'ADCF, et il y a un parallélisme des sujets abordés notamment sur la gouvernance, avec des points de convergence sur la mutualisation et le pacte financier que vous avez évoqués hier. Je voudrais souligner l'intérêt que l'ADCF a à développer son travail avec l'ADGCF. On a proposé de mobiliser des membres de l'ADGCF en appui de l'ADCF et on a ainsi proposé à votre président de mener une sorte de cartographie des compétences et des volontés des DGS pour nous appuyer dans le décryptage des textes réglementaires ou législatifs. Cela peut s'appliquer à des aspects techniques (Grenelle 2, Commission nationale d'évaluation...). Il y a une multitude de textes qui nous sont soumis et qui nécessitent des expertises diverses et variées.

Concernant la réforme, je ne vais pas présenter les 112 pages du texte de loi par le menu, je ferais nécessairement des impasses notamment sur les communes nouvelles ou les pôles métropolitains sur lesquelles on pourra revenir à l'occasion de questions. Je vais plutôt centrer mon propos sur des points qui ont mobilisé l'ADCF et touchent ses positions sur la réforme territoriale et son versant communautaire. Ceci étant, même sur ce champ, je ne rentrerai pas dans toutes les dispositions.

Au regard de nos positions exprimées dans notre livre blanc de 2006, les 40 propositions remises au Comité Balladur et de nos ambitions pour faire progresser l'intercommunalité, vous constaterez que le bilan n'est pas mauvais, qu'il y a des gains et de la progression sur des éléments qui sont inclus dans le corpus de l'ADCF depuis longtemps. Nous n'avons pas cherché à nous démarquer mais plutôt à faire cause commune notamment avec l'AMF, pour déposer au maximum des amendements qui puissent être adoptés. Nous avons été dans une volonté de gain effectif sur la réforme.

Je ne vais pas refaire le constat avant réforme de la situation des communautés mais simplement souligner la situation dans laquelle on était pour mieux apprécier les évolutions. Des éléments sur les périmètres tenant à des disjonctions entre le bassin de vie et les contours des com-

munautés sont pointés, ainsi que le caractère peu intégré de certaines communautés, ou encore la démultiplication d'appartenance à des syndicats. Des compétences stratégiques comme l'urbanisme sont à renforcer et la gouvernance à améliorer. Nous avons pointé les marges de progrès pour y adosser nos propositions.

Vous voyez sur le tableau projeté les propositions de l'ADCF dans la première colonne et le contenu de la réforme tel qu'il est en l'état actuel de la discussion. La mention « adopté conforme » indique que la discussion parlementaire ultérieure ne reviendra pas sur ces éléments. Exemple : un amendement déposé vendredi pour achever la carte intercommunale a fait passer la date finale de juillet à mars 2013, il revient sur l'écriture antérieure, le débat peut être rouvert.

Sur les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), nous souhaitons qu'on aille vers une forme d'opposabilité pour donner un caractère fort à ces documents. On passerait ainsi à une forme semi-prescriptive, ce qui de notre point de vue permet d'aller vers une carte négociée par les commissions départementales ; cela marque un point de progrès à ne pas omettre et sur lequel on peut se féliciter d'avoir progressé par rapport à la version initiale du texte de loi. Une recomposition des commissions départementales en charge de plancher sur les SDCI va se jouer grâce à un amendement que nous portons avec l'AMF. Les modalités d'engagement dans ces commissions font partie des débats qu'ont nos élus, et il faudra une négociation fine sur la composition des CDCI. Les présidents ont souhaité que l'on engage au niveau national des négociations avec l'AMF pour anticiper les débats départementaux avec les associations départementales des maires.

Concernant la révision des périmètres, les contraintes restent assez light puisque pour asseoir les contours des communautés, les critères sont assez minimalistes : 5 000 habitants à réunir hors zones de montage, affirmation d'une volonté d'aller vers plus de cohérence financière entre les établissements. Ce sont les grands principes qui permettent de bâtir le SDCI. Des possibilités de dérogation sont néanmoins ouvertes au préfet, notamment pour descendre en deçà de 5 000 habitants.

Sur les fusions, là aussi d'intéressantes progressions sont notées, notamment sur l'avis du conseil communautaire, la majorité qualifiée des conseils municipaux, la reprise des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives. De la souplesse est introduite pour faciliter les fusions.

Concernant l'aspect calendaire de l'achèvement de la carte, je ne m'étends pas, j'y reviendrais le cas échéant à votre demande. Des assouplissements pour la création des communautés d'aggloméra-

tion qui vient de la volonté de certaines villes chefs-lieux de département de pouvoir créer des communautés d'agglomération, avec un seuil inférieur à 50 000 habitants sont adoptés. Pour les métropoles, nous avons rapidement constaté l'abandon des métropoles européennes et ambitieuses telles que décrites par le rapport Balladur. Le statut métropolitain proposé renforce les compétences et les possibilités d'harmonisation fiscale sans se distinguer radicalement des communautés, aussi, nous étions ouverts à la possibilité d'ouvrir davantage aux CA l'accès au statut de métropole. Le seuil est passé hier en séance de 450 000 à 500 000 habitants, donc cette possibilité se referme davantage.

Au-delà de la réforme territoriale, la possibilité d'expérimenter des DGF territoriales est ouverte et acquise, même s'il faut l'unanimité des communes, ce qui ne rend pas facile l'exercice. Il faudra quelques fantassins pour ouvrir la voie et s'engager dans ce type d'expérimentation. Sur l'unification des taux d'imposition directe des communautés, il y a des progrès : l'unification est possible sur tout ou partie des impôts, ce que nous souhaitons car nous n'étions pas maximalistes en la matière.

Autre élément à la périphérie mais qui pour nous est intéressant, c'est la recomposition des sièges au CFL avec deux représentants d'agglomération au sein du CFL. Je ne reviens pas sur la mutualisation évoquée hier par Emmanuel Duru. La sécurisation est au rendez-vous avec le renforcement des outils de coordination par le schéma directeur de mutualisation. Sur la mutualisation de matériel, des choses attendues sont également ouvertes, avec la possibilité de mutualisations hors du champ des compétences des communautés. On redoute un peu la forme coopérative d'usage de matériel en commun car nous avons une ambition intercommunale un peu plus poussée, mais toujours est-il qu'il y avait nécessité de progresser sur ces points-là.

Sur le volet des compétences, ce n'est pas la partie qui nous satisfait le plus. Nous souhaitons faciliter la remontée des compétences et la définition de l'intérêt communautaire au niveau du conseil communautaire. Cela fait partie des éléments sur lesquels se discutent encore des amendements mais c'est un point un peu dur au Sénat. Autre point sur lequel on peut encore progresser avec l'AMF, le mode de décompte des voix sur la définition de l'intérêt communautaire à baser sur les présents.

Un élément important sur les pouvoirs de police car on a craint à la sortie du texte de l'Assemblée nationale d'avoir des choses un peu bigarrées : le maire conserverait la possibilité ou non de transférer des pouvoirs de police rattachés à des compétences transférées, avec le risque que les différents maires ne transmettent pas la même chose à l'intercommunalité. On a estimé qu'il fallait un pouvoir à rebours du président

pour ne pas prendre des pouvoirs de police selon la position des communes vis-à-vis des compétences transférées ou non.

Il y a eu une bataille homérique sur le PLU communautaire. La semaine dernière, en université des présidents, on a bien senti le très fort intérêt pour progresser sur ce point, ils sont intervenus tour à tour sur l'objectif de PLU intercommunal. Un certain nombre comptait sur la loi pour passer à la mise en œuvre de la compétence urbanisme. On a tout fait pour obtenir gain de cause, proposant des amendements visant à exclure l'Île-de-France et la Corse, mais cela n'a pas suffi. Le débat a eu cependant lieu et c'était important de le poser. Je vous invite à regarder non seulement les débats mais aussi les votes...

Sur la gouvernance, l'élection fléchée des conseillers communautaires avec extension des scrutins de liste aux communes de plus de 500 habitants est un premier pas et une avancée réelle, il ne faut pas se le masquer. Cela crée des interrogations chez nos élus sur les effets induits. Les prochaines élections porteront-elles sur un projet communautaire ? On craint qu'il n'y ait pas un démarquage si fort du fait du fléchage automatique des listes communales vers l'intercommunalité, mais on ne boude pas notre plaisir. Faut-il imaginer demain un scrutin direct des conseillers communautaires ? Le débat commence à s'ouvrir à l'ADCF sur l'après en ayant pour objectif d'assurer de la visibilité au projet communautaire.

74

Deuxième élément d'interrogation, il tient à l'effet induit qu'aura demain l'arrivée d'oppositions municipales dans les conseils communautaires. C'est déjà le cas dans un certain nombre de CA, mais ce sera plus automatique avec des craintes de report du débat de la ville centre au sein du conseil communautaire. Nous avons proposé des dispositions visant à mettre en place des commissions au niveau communautaire, y compris avec des élus municipaux qui ne soient pas communautaires ; cela nous semble important pour diffuser la communauté hors du cercle des élus communautaires. C'est un élément de gouvernance important pour faire rayonner les débats communautaires au-delà des élus fléchés.

Des débats ont également cours sur la manière de procéder à la désignation des adjoints qui demain seront délégués communautaires. Sur la ventilation des sièges entre les communes, nous avons voulu, sans remettre en cause la volonté de mieux proportionner le nombre de délégués au regard de la population, donner de la souplesse, notamment parce que les élargissements de périmètre se font souvent par des concessions sur des éléments de gouvernance. À ce stade, les élus disposent d'une liberté encadrée, c'est-à-dire au minimum un délégué par commune, au maximum 50 % de délégués provenant d'une même commune et un respect dans la répartition des réalités démographiques. S'il n'y a pas d'accord possible sur cette répartition libre, on passe au tableau

introduit par la réforme avec un système qui ventile les sièges en fonction de la population et la conservation d'une marge de 10 % de sièges qui peuvent être répartis entre les communes par accord entre les élus. En l'absence d'entente pour répartir ces 10 %, une répartition mécanique est opérée. Le système au départ très corseté s'est peu à peu ouvert. Concernant les exécutifs, les contours de bureau devraient être révisés puisque nous serons à quinze vice-présidents au maximum représentant 20 % maximum des effectifs du conseil. C'est un ET et non un OU.

Du point de vue des finances, nous étions demandeurs d'une réforme de la TP, notamment pour réviser son assiette et passer à la VA. On ose dire que c'est satisfaisant même si ce n'est pas optimal sur la répartition des nouveaux impôts entre collectivités, il convient de rappeler que l'on passe à un système revendiqué historiquement par l'ADCF. Il demeure cependant des points importants qui posent des difficultés suite à la réforme de la TP. Des assouplissements attendus sur les pactes fiscaux et des ouvertures ont été faits sur la possibilité de révision de l'AC et de la DSC, ce qui s'est joué plutôt en loi de finances.

Sur le plan des compétences, un article n'a pas encore été examiné, il porte sur la clarification des compétences entre les différents niveaux. Un amendement a un peu bouleversé la donne puisqu'il était prévu dans le projet initial que dans les six mois suivant l'adoption de l'actuel projet de loi, un autre projet de loi serait déposé pour énoncer le principe de la répartition des compétences entre la région, le département et le bloc local. Il faudra porter attention sur le fait que dans les six mois suivant l'adoption de ce projet de loi, la région avec ses départements vont devoir arrêter un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation de services. Ce schéma devra recouvrir d'éventuelles délégations de compétences de l'un à l'autre, l'organisation des interventions financières et la mutualisation de services. La progression est assez forte. Il reste que ces dispositions n'ont pas encore été examinées par le Sénat. Sur le financement, ce n'est pas encore très clair mais il y aurait un principe d'autofinancement minimal (20 % et 30 %) pour les communes et leurs groupements.

Je me propose maintenant de vous présenter les enjeux et questions relevés par les présidents membres des instances nationales de l'ADCF. On s'attend à une nouvelle géographie intercommunale pour 2014 puisqu'il y aura des fusions, des élargissements, une recomposition qu'on pressent assez forte. Déjà en 2010 on recense quatorze fusions en cours, et on sent qu'on s'y prépare sur le terrain. Avec un débat qu'il ne faut pas refermer trop rapidement sur des communautés XXL ou au contraire resserrées. La grande communauté n'est pas forcément la bonne solution ; davantage d'intégration est peut-être à attendre sur des périmètres plus restreints et mieux proportionnés. À ce titre, je vous signale une

étude de l'Insee qui revient sur le caractère intégré des communautés par rapport à leur taille.

Sur le scrutin, beaucoup d'interrogations demeurent avec cependant des satisfecit sur un certain nombre de règles dont celle de la parité. Des éléments vont rester en veille et d'autres sur lesquels on s'interroge : y aura-t-il demain des disciplines de vote au sein de groupes politiques qui se formeront au sein des communautés ? On n'est pas certain que le fléchage fasse tomber le réflexe du « money back » dont sont porteurs un certain nombre d'élus municipaux représentant leur commune au sein du conseil communautaire ce qui ne favorise pas l'affirmation de l'intérêt communautaire. Des interrogations persistent sur la campagne municipale et communautaire de 2014 et la manière dont le débat communautaire va être porté.

Autre point de débat : le fait d'aller ou non vers une forme d'administration unique. Des outils ont été renforcés avec l'effort sur la mutualisation, la possibilité d'une DGF territoriale, l'unification des taux. Ce sont là les éléments convergents d'une administration unique. L'ADCF ne réclame pas la fin des communes et la fusion des communes en une communauté. D'ailleurs, les articles visant à la création d'une commune nouvelle qui viendrait remplacer la communauté ont été écartés.

76

Autre élément qui va revenir avec force : le nouveau pacte financier avec l'idée d'une transformation en profondeur des ressources communautaires. Je n'y reviens pas, on retrouverait ce qui s'est dit hier lors de la table ronde.

En conclusion, nous considérons qu'il est important de bien mesurer la progression que nous enregistrons sur l'affirmation du fait communautaire en partant des questions fondamentales que nous posons depuis plusieurs années. Il faut se remettre dans la position de 2006 ou 2008 pour constater les progrès qui sont faits sur des éléments marquants tels que l'achèvement de la carte intercommunale ou encore la gouvernance pour ne citer que ces deux points.

Claude Bourg, DGS, CA du Pays Viennois

Juste une réaction pour souligner l'importance à mes yeux de l'amendement évoqué tout à l'heure, soumis à débat, d'avoir des commissions élargies aux conseillers municipaux. J'ai le plaisir de servir un territoire qui est très intégré en compétence, les élus votent à la quasi-unanimité les délibérations et sont heureux de faire ensemble l'agglomération, un territoire qui va de l'avant et anticipe la possibilité d'un pôle métropolitain sur l'agglomération lyonnaise ; mais j'ai le regret de vous dire que la commune n'est pas morte ; les élus trouvent à l'agglomération de l'ingénierie, des élus, mais sont de plus en plus préoccupés de la « revente » de l'in-

térêt intercommunal dans leur conseil. Il va bien falloir trouver le moyen d'être aussi heureux dans les communes où pourtant prospèrent les frustrations à mesure que les dynamiques se transfèrent à l'agglomération. La restriction des conseils communautaires est une vision restrictive, je trouve qu'il n'est pas bon qu'une commune ne soit représentée que par un seul élu communal. Il faut trouver un moyen pour que les élus communaux vivent l'agglomération, on pratique déjà les commissions, de manière informelle. Il faudra mettre en débat la question de l'identité des communes sauf à être d'accord sur le fait qu'on organise à l'échelle de trente ans la disparition des communes, mais ce n'est pas ce vers quoi on va. Il va falloir se préoccuper de l'identité des communes.

Joseph Carles : Christophe a surtout regardé la réforme à travers le prisme de l'intercommunalité. Si on la regarde de façon beaucoup plus globale, il me semble qu'on est en train de conduire un bouleversement institutionnel qui pose des questions du point de vue de la démocratie, de l'organisation, du management de ces organisations. Cette réforme est large : peut-on la déconnecter de ce qui est en train de se passer sur les finances des collectivités territoriales ? Peut-on la dissocier de ce qu'a été la RGPP ? Je pense qu'il faut qu'on ait une lecture élargie.

Je voudrais préciser le sens de l'exercice. Philippe Petit va réagir à des interpellations mais l'idée est d'être dans une vision un peu prospective. J'ai l'impression, globalement, qu'on assiste à un processus de remontée, plutôt que de recentralisation. Ça a été le cas avec la RGPP qui reconcentre les services de l'État. Si c'est la logique et la philosophie, c'est vrai que l'intercommunalité peut être gagnante de ce dispositif. Sur cette vision, est-on sur un processus – je n'ose utiliser le terme de recentralisation – mais de remontée des pouvoirs ? des compétences ?

Table ronde : La réforme territoriale : quel impact sur l'intercommunalité et sur les relations (financières, humaines...) intercommunalité/communes?

Table ronde animée par Philippe Petit, avocat et Joseph Carles

--●--

Philippe Petit

On m'a demandé de faire de la prospective. Pour vous, DG de demain, ça va être dur, très dur, mais très intéressant. Le couple commune-communauté, le « bloc local », va être le gagnant au détriment des départements mais surtout des régions. J'ai été, dans une autre vie, chargé de mission du président d'un EPR, Michel Durafour à Saint-Étienne. On retourne vers un EPR avec la spécialisation des compétences. Le débat portait sur la clarification des compétences ; on ne va rien simplifier du tout. Les exceptions sont d'autant plus nombreuses que le principe de spécialité appliqué aux départements et régions a fait débat – alors que les intercommunalités en sont familières du fait d'un principe de spécialité purement jurisprudentiel par le Conseil d'État.

78

Je pense que la vie des DG de demain va être difficile car ils vont être au cœur de la seule réforme territoriale utile : le redécoupage des périmètres, l'adéquation des périmètres et des compétences locales. Vous allez avoir entre vos mains des enjeux extrêmement forts sur l'aménagement du territoire. D'où le plaisir que nous avons eu à écrire un petit ouvrage avant nos concurrents. Ce qui se passe aujourd'hui dans les préfectures à travers la préparation de schémas, vous allez devoir le gérer du point de vue politique et managérial. Et puis il y a quand même les compétences pour lesquelles il a été rappelé que le législateur voulait faire une loi clarifiant les compétences a priori, mais la loi faisait déjà 700 pages.

Les textes intègrent la possibilité de prestation de service. Là aussi on va avoir la conjonction d'une intercommunalité institutionnelle à une intercommunalité conventionnelle qui va amener à créer du droit. Le droit conventionnel, c'est du boulot parce que ça s'ajoute au droit et ça se cumule au fur et à mesure des années jusqu'à l'incohérence. Des choses ont été clarifiées dans la gestion des équipements, des biens, des services avec la possibilité d'avoir des services communs avec les départements, les régions, les syndicats mixtes ouverts ou fermés même s'ils ne sont pas encore visés explicitement par les textes. Je pense qu'on va vers des services communs, avec les départements qui n'ont pas envie de mourir.

Les départements vont se transformer en prestataires de services en liaison avec des structures infradépartementales que vous représentez et non plus avec des dispositifs financiers.

J'ai participé à la rédaction de la loi ATR en tant qu'ancien de l'ADF. Le bon sens a prévalu, même au Conseil d'État, à la CJCE qui a démenti la Commission. La dernière formulation de l'Assemblée est un peu restrictive. Vous êtes dans le champ du « in house » (quasi régie) et vous allez pouvoir passer par le champ conventionnel. Je ne suis pas contre la coopérative et c'est aussi un des rôles de l'intercommunalité, mais je ne pense pas qu'il faille aller vers un transfert massif, les communes ont un fond de compétences qu'il faut qu'elles conservent mais est-ce nécessaire en totalité, ou plutôt en tant que de besoin. Ce pragmatisme juridique et fonctionnel, vous aurez à le mettre en œuvre, avec un mécanisme juridique que vous aurez à manier.

Je suis conseil d'une ville importante dont le maire est communiste. Ce maire est aussi président du CCAS. J'ai refusé de signer une note où on disait que certes le CCAS était celui de la ville, qu'il avait une cuisine centrale largement dimensionnée pour la mettre en commun, mais qu'il fallait passer par une mise en concurrence du point de vue du droit. J'ai dit à ma collaboratrice qu'elle avait raison en droit mais qu'on allait perdre notre client. Demain, la loi a écrit qu'on pourra se prêter les moyens.

Cette loi crée des outils issus d'un assouplissement du droit communautaire qui n'a pas voulu aller jusqu'à l'absurde et ces mécanismes vont faire le quotidien de demain. Ce sera moins simple que d'avoir une liste de compétences. Vous, vous n'avez pas de contentieux sur l'incompétence, vous ne mettez en œuvre que les compétences que vous avez. Je pense que demain, vous allez quitter le champ de la compétence spécialisée. C'est le paradoxe : on veut clarifier le champ d'intervention de chaque collectivité, on veut imposer le principe de spécialité aux départements et régions tout en ouvrant pour les EPCI le champ des interventions qui ne sont pas dans leur statut par la voie conventionnelle. Dire qu'on va dans le sens d'une clarification des compétences alors que l'imbroglio sera sorti est paradoxal, mais si c'est pour mieux répondre aux besoins des populations, ça me va car le droit n'est pas là pour faire un bon ordonnancement mais pour rendre des services à la population.

J'ai la faiblesse de penser, même si on est dans une phase de recentralisation assez nette, notamment pour ce qui est des régions, qu'on a des espaces de liberté mais il faut se bouger. Il y a des opportunités avec la CDCI, mais il faudrait vous associer aux débats. Le problème est certes politique, mais vous serez les utilisateurs et vous aurez des élus politiques loin des élus plan-plan que vous avez parfois. Ça va compliquer peut-être les choses, car ils vont vouloir prendre une place plus importante alors

que ma conviction est que les professionnels, c'est plutôt vous qui allez devoir accompagner cette réforme, l'anticiper aussi car ce qui va sortir des CDCI est très important. Cette loi n'est pas un big-bang territorial, mais une loi majeure qui va redessiner des périmètres, c'est dans ce cadre nouveau que les compétences vont s'exercer. La commission départementale, c'est trois mois après la promulgation de la loi.

Joseph Carles

Je retiens deux changements profonds qui vont impacter le mode de fonctionnement des DG. La mise en œuvre des compétences d'abord. Il faut peut-être inventer aujourd'hui des processus coopératifs dans cette démarche d'exercice des compétences élargies, notamment avec la compétence de l'aménagement qui est remontée d'un cran et qui est essentielle. Quand on aura un PLU communautaire, peut-il être fait au niveau communautaire ? Le deuxième est un changement sans enclencher de nouvelles relations dans la posture car ceux que vous aviez comme élus sont les représentants des communes, ils tiennent leur légitimité du conseil municipal. Quand je siège, je rends compte à un conseil municipal, ce qui signifie que l'intérêt de la commune doit être mis en avant. « À quoi me sert le projet communautaire ? » est une question logique pour les conseils municipaux. Avec les élus investis plus directement, les DG vont peut-être devoir trouver une autre manière de fonctionner. Il n'y a pas le politique d'un côté, le technique de l'autre ; la zone grise au milieu va être essentielle dans la définition de périmètre et le changement de gouvernance. Sur ces deux thèmes (comment s'approprier le processus contractuel et l'intervention sur des sujets qui ne peuvent être uniquement portés par le politique), y a-t-il des réactions ?

Jean-Paul Vogel

Je voudrais aussi faire des remarques sur la réforme. Cette loi n'est pas simplificatrice. Pour les citoyens, la façon de s'y retrouver dans les compétences communautaires et des autres collectivités, je suis persuadé que les élus communautaires qui vont voter les BP 2011, une très faible partie comprendra ces budgets, une très faible partie des fonctionnaires aussi maîtriseront les mécanismes budgétaires. Le législateur ne simplifie pas contrairement au but initial. Christophe a fait l'impasse sur la question des pôles métropolitains mais c'est un élément de complexité supplémentaire. Je suis aussi étonné de voir à quel point le législateur peut ne pas être en phase avec la réalité. Les débats sur la clause générale de compétence sont ésotériques. Le désengagement des départements hors compétences obligatoires est déjà à l'œuvre, le département n'a déjà plus de clause générale de compétence puisqu'il n'en a plus les moyens. Je fais un rapprochement avec les communautés : la clause générale de compétence dans les communautés, on l'a déjà. Demain, si on veut subventionner un congrès de pêcheurs à la ligne, on trouve les moyens de le financer. Et parfois le contrôle de légalité trouve les moyens

de nous faire payer une compétence que nous n'avons pas (exemple : éclairage d'une route nationale).

Pourquoi le législateur n'a pas été plus loin sur les PLU communaux et leur remontée au niveau communautaire. On est dans le paradoxe qui nous donne compétence sur le SCOT et multiples schémas (touristiques, etc.), mais dans notre département le préfet nous a écrit qu'il ne pourrait plus assurer la gestion de l'application du droit du sol pour le compte des communes. Je trouve paradoxal de s'occuper du SCOT et de l'application du droit du sol et pas ce qui est au milieu, à savoir le PLU. On pourrait prendre beaucoup d'exemples de ce type-là, et le citoyen ne s'y retrouve pas.

Philippe Petit

Je voudrais réagir. Le texte effectivement complexifie les choses, les citoyens ne vont pas forcément voir ce que font les EPCI mais, est-ce absolument indispensable ? Je pose la question de manière un peu provocatrice, mais je pense que les EPCI ne doivent pas remplacer les communes, mais être des boîtes à outils aussi largement ouvertes que possible en fonction des besoins. On va vous mettre en demeure d'exercer des compétences coûteuses qui sont dans vos statuts et que vous n'aurez pas les moyens financiers d'exercer (conflit négatif de compétence). La vraie question est : est-ce un drame humain si le citoyen ne sait pas exactement quelles sont les missions de l'intercommunalité – à condition que les élus, et c'est là que je nuance, se mettent d'accord de façon consensuelle sur ce qui est urgent et d'intérêt public.

81

Christophe Bernard

Le citoyen est protéiforme : consommateur, contributeur et électeur, pour le faire contribuer, il vaut mieux qu'il comprenne. Tout ne se résume pas à l'aspect fiscal, mais il ne faut pas négliger la question de légitimité de la communauté qui se pose. Par ailleurs, les élus nous disent que le premier vecteur de communication et de lien avec le citoyen est les élus municipaux. On sent bien que des élus communaux restant sur le côté, non informés, non participants à l'intercommunalité, ce n'est pas viable. 2^e élément de débat : reconcentration ou non ? On voit une recomposition de l'État avec une forme de gouvernement à distance qui s'affirme : la montée en puissance des agences et leur autonomisation par rapport au préfet (on le voit avec l'ANRU et les ARS qui sont deux objets très divergents). Un État également, qui, sous ses diverses formes, se recompose en libérant des espaces, le cas échéant en appelant les collectivités locales à prendre le relais ! Parallèlement, les régions et les départements sous la pression financière (et peut-être bientôt de la loi) révisent leurs politiques d'aide et leurs engagements sur tel ou tel champ. Ces mouvements ouvrent à des champs qui peuvent ouvrir à un investissement du bloc local. La question va se poser alors même que les ressources sont plus contraintes. Le mouvement que l'on constate dans l'ensemble

de l'édifice institutionnel français ne peut donc être résumé par la seule « reconcentration ».

Patrice Breton, CC du Pays de Limours

Juste une question de la démocratie, on voit un vrai recul sur le pourcentage de vice-présidents. On va contourner la question en donnant des délégations à des conseillers, mais cela ne relève pas de la même nature. Il y a une forme de recul dans la représentation de l'exécutif communautaire, qui est difficilement acceptable.

Sur la question de l'élection fléchée et de la représentation des nouveaux élus communautaires, je n'ai pas d'illusion sur le fait qu'il y ait plus de représentation de l'électeur que de représentation communale : les nouveaux élus seront élus sur la base d'une liste communale dans une représentation, certes faite par l'électeur, mais au niveau de la commune, et ils vont rester fondamentalement des élus de leur commune dans le conseil communautaire. Même s'il y a un déplacement de la légitimité, les habitudes ne vont pas fondamentalement changer.

Troisième question sur la démocratie locale. Il faut faire attention effectivement de ne pas faire évoluer la représentation locale vers la loi « PLM » (Paris Lyon Marseille). Cette loi n'est pas une loi qui permet une représentation réelle et démocratique des conseils d'arrondissement dans les compétences qu'ils exercent. Cette illusion n'est pas la solution à long terme.

82

Philippe Petit

Je suis parfaitement d'accord sur la loi PLM, ayant été élu dans un conseil d'arrondissement moi-même. C'est surtout décoratif. Et si c'est là le sort de nos communes demain, ça posera un problème.

Sur la visibilité de l'action publique, et sans être cynique, pour démontrer que l'assainissement est le nec plus ultra en terme d'utilisation de ressources en eau, il faut un peu de savoir-faire. Personne ne s'y intéresse, sauf quand il n'y a pas d'assainissement. Je suis dans un village où le prestataire passe tous les deux jours, car il y a vingt ans le syndicat d'eau et d'assainissement n'a pas pris les dispositions prospectives pour tenir compte de l'évolution démographique, des schémas directeurs qui précédaient les SCOT, des POS qui précédaient les PLU. La visibilité de l'action publique est seulement en creux, vingt ans après, quand les choses n'ont pas été faites. Si on peut travailler à l'abri de la critique permanente et du juridique, ce n'est pas une mauvaise chose, le tout est de faire les choses. Mais je doute de la visibilité de l'action publique au quotidien et de la capacité des citoyens à apprécier les charges comparatives de l'assainissement séparatif ou non. Cela ne veut pas dire tout autant qu'il ne faille rien expliquer.

Un intervenant

Une réflexion suite à vos propos à vous trois. Je fais le même constat : cette

loi va complexifier les choses. Pour autant, je crois qu'elle porte en germe des changements, importants et nécessaires, mais aussi d'autres modifications, rendues incontournables par cette complexification. On ne va pas pouvoir tenir longtemps sur des modes conventionnels, et ce qui se pratique dans les faits va finir par se traduire dans la loi à moyen terme. Une loi de simplification va nécessairement venir. Par ailleurs, je pense que l'unification en germe des départements et des régions est une bonne chose. On va ainsi renforcer le niveau local et créer un niveau régional qui sera en lien extrêmement étroit avec le niveau local. Le conseiller territorial va participer à moyen terme à la recomposition des territoires du fait de son importance puisqu'il va tenir les cordons de la bourse. À l'échéance de quatre ou cinq ans, le paysage intercommunal va se recomposer en référence aux nouveaux périmètres électoraux des conseillers territoriaux. Le bloc local est potentiellement le grand gagnant de cette réforme. Il va être au cœur de tout ce mouvement, ce qui est tout à fait passionnant. Je demeure un partisan de cette réforme, même si je pense qu'au quotidien, on va avoir besoin des avocats !

Joseph Carles

Je me pose la question suivante : la loi peut-elle simplifier des choses complexes ? On est condamné à faire les choses à plusieurs, car on ne peut plus faire seul, ce qui génère de la complexité. La loi veut simplifier en attribuant la compétence exclusive à un niveau, ce qui va empêcher les collectivités de travailler. Elle propose donc d'assouplir en instaurant le contrat, ce qui ne simplifie pas, mais complexifie. Il faut peut-être aujourd'hui réussir à vivre avec la complexité. Il nous revient peut-être de simplifier la complexité dans la construction des pratiques. L'un des enjeux des modifications profondes que la loi génère dans le mode de fonctionnement des directions générales est la capacité d'innover dans les processus pour pouvoir être à même de faire à plusieurs.

Philippe Petit

Vous allez effectivement devoir travailler en commun avec des personnes qui ne faisaient pas le même métier, et sur des territoires différents, même s'ils sont des collègues des agences départementales et de structures nouvelles de conseil et d'appui (et de moins en moins des agents de l'État). C'est complexe, mais c'est aussi source d'enrichissement à saisir. La spécialité des compétences trouve ses limites dans les financements insuffisants et l'enchevêtrement des fonctions. On est obligé d'allumer des contre-feux, après on vient vous parler des compétences partagées, des services communs, des biens communs (et non plus seulement une maîtrise d'ouvrage commune). J'ai travaillé sur des bâtiments qui devaient être mis à disposition d'une communauté d'agglomération et d'un syndicat à vocation départementale, sans en avoir l'outil. Aujourd'hui, on va disposer de cet outil, c'est un nouveau mode de travail auquel il va falloir s'adapter. C'est une plus grande liberté et un gage de plus d'efficacité de l'action publique

locale. Dans mon district, la compétence « zone industrielle d'activités économiques ». Le sous-préfet de Nantua voulait déferer car une commune faisait une zone d'activité, malgré la compétence exclusive de l'intercommunalité. Celle-ci avait le projet, les entreprises, le terrain et l'argent, alors que le district n'avait rien. Aujourd'hui, cette zone comprend une trentaine d'entreprises et une centaine d'emplois. La clé juridique a été de l'appeler « zone artisanale », bien qu'elle ressemble à une zone industrielle, telle que les statuts de l'intercommunalité en donnaient l'exclusivité. Depuis cette époque, j'ai une réserve sur l'application stricte du principe d'exclusivité qu'on enseigne à nos étudiants, car c'est un frein supplémentaire pour l'action. Il faut se prémunir juridiquement pour éviter qu'un contribuable belliqueux, qui existe dans toutes nos communes, demande l'annulation de tous les actes liés : la délibération, les marchés, le budget finançant des opérations non statutaires. Aujourd'hui, ce n'est plus possible de faire dans le formalisme, on ne nous le pardonnerait plus : le nouveau texte permet l'habillage et les risques ont été soulignés. Il faut faire avec.

Jean-Léo Ponçon, DGS, CC Beaujolais Val de Saône

Je voudrais revenir sur la question de la visibilité des compétences, sans répéter ce qui a été dit sur les PLU – qui ne devraient pas rester communaux, alors que SCOT et PLH sont de compétence communautaire – ni sur les compétences partagées – qui posent des problèmes entre la ville centre, les communes membres et l'agglomération (au niveau scolaire ou social par exemple). Pour revenir sur ce que disait Philippe Petit, il faut aussi évoquer le problème de certains transferts de responsabilités des maires vers l'agglomération, qui ne sont pas systématiquement accompagnés de transfert de compétences, ou du moins trop partiellement (ce qui fait qu'on ne sait plus qui doit faire quoi), ni de transferts de moyens. Pour prendre un exemple très clair, il y a deux ans, on a connu des inondations. Les élus communaux se sont tournés vers l'agglomération de Villefranche pour lui donner la compétence « hydraulique et rivière » en lui disant de s'occuper des problèmes de nettoyage des cours d'eau du Beaujolais, et ce, du jour au lendemain. Mais cette compétence ne va pas régler le problème en un ou deux ans. Il faut travailler sur le long terme pour mobiliser des moyens financiers énormes. S'il y a un orage majeur aujourd'hui, les élus vont se retourner contre l'agglomération, lui reprochant son inaction depuis le transfert de compétences. Il y a urgence de définir clairement l'intérêt communautaire, de définir les lignes de partage entre les compétences communales et communautaires, mais surtout les moyens qui leur sont liés.

Joseph Carles

Le processus d'ingénierie juridique dans la convention est de prévoir la responsabilité de chacune des parties. C'est une chose à laquelle on doit être habitué.

Philippe Petit

Effectivement, il faut savoir qui est responsable et de quoi. Ce sont des enjeux de sécurité civile et de sécurité des personnes, que l'on ne peut laisser au bon cœur du monde local, les magistrats répressifs ne s'en contenteraient pas. Que ce soit la commune ou l'intercommunalité, la mise en cause est généreuse et concerne tout le monde, sur les plans civil et pénal. En revanche, on ne peut pas distinguer les fonctions pérennes, où l'on doit savoir qui fait quoi de manière précise (et les conséquences en matière de pouvoir de police) comme la gestion des services publics déléguée qui va croissante, et les compétences de projets, qui peuvent subvenir sans être écrits. Il est difficile de les mettre dans les statuts : comment anticiper la capacité de faire dans cinq ans, l'opportunité ou le besoin de faire ? Il faut une administration très vigilante sur les risques liés aux compétences transférées pour les anticiper. Il faut distinguer ces deux pôles, et être au clair sur les compétences, qui induisent des responsabilités des personnels, notamment pour ceux qui auront deux autorités hiérarchiques. L'autorité hiérarchique s'accommoderait mal de ce partage, ce qui est un problème important comme celui des pouvoirs de police, qu'il faudra approfondir.

Jean-René Moreau, DGS SAN Ouest Provence

Je voudrais apporter deux éclairages. Le premier point sur notre métier de DGS qui va être confronté à une triple problématique. Notre investissement par rapport au champ de politique d'abord. La nouvelle légitimité des élus avec le fléchage va changer la donne. Ensuite, le problème des compétences, sur lequel je vais revenir. Et enfin, le nouveau contexte de la fonction publique territoriale. Ce texte de loi a été fait de façon conjoncturelle pour régler des questions politiques d'immédiateté. J'en veux pour preuve la réforme de la TP, précédant la réforme territoriale. Pour autant, cette loi pose des questions d'ordre structurel. Je m'explique : dans le métier de DGS, le fait de pouvoir s'approprier des processus conventionnels expérimentaux nous amène à faire d'autres pratiques et des applications plus ou moins pertinentes, mais réalisées. Ce peut être un atout d'innovation, mais le danger néanmoins est de créer plus de problèmes que cela n'en résoud car le conventionnement n'a pas de cadre juridique suffisant. Cela est dans une démarche qui se pratique au niveau européen. Je ne sais pas si cela a été fait consciemment, mais cela insufflé un esprit « libéral » (bien que le mot soit galvaudé) qui tranche avec les pratiques des organisations telles qu'on a pu les connaître. La difficulté à venir est la suivante : le champ du politique est souvent à géométrie variable, ce qui pose des problèmes dans le cadre d'un processus de contractualisation, c'est un point important. L'État laisse des espaces, que les collectivités ne vont pas pouvoir remplir à cause de la raréfaction des ressources. En plus, les populations vont avoir des attentes légitimes très fortes en fonction des compétences et des contractualisations, car ils vont être les principaux contributeurs de la taxe d'habitation et du foncier bâti. Les

intercommunalités vont rencontrer un nouveau problème : avec le suffrage universel, on va s'adresser directement aux élus communautaires, et non plus communaux, voire aux deux. Il y aura un jeu de rôle à définir.

En terme de préconisation dans le futur, il faut un présupposé pour cette contractualisation. Dans les syndicats d'agglomération nouvelle, l'élément fédérateur et régulateur de l'aménagement du territoire est le PLU qui est de leur compétence. Si demain, ils n'avaient pas la compétence, alors qu'ils réalisent la totalité des investissements des communes qui n'ont pas la dette, cela changerait grandement les choses. Pour que la contractualisation fonctionne, la question de l'aménagement des territoires et des PLU doit être fédérative.

Le deuxième point, qui est externalisé, porte sur le rôle amoindri des régions, qui seront dépendantes de l'État et ne pourront plus jouer leur rôle, ce qui est à l'antipode des pratiques européennes. Deux exemples parmi d'autres. L'Espagne, centralisée, est aussi fortement décentralisée avec des pouvoirs financiers importants et parfois des législations particulières, même dans des territoires très autonomes comme le Pays Basque et la Catalogne. L'Allemagne, pays fédéral qui est dans un principe de négociation permanente avec les Länder, y compris pour les financements, pour les organisations, pour l'aménagement du territoire, et avec des systèmes d'évaluation très précis. Si les intercommunalités n'ont pas cette possibilité fédératrice et intégrative d'aménagement du territoire d'une part, et que les régions ne peuvent jouer un rôle important d'autre part, avec une création d'un couple intercommunalité-région, on va perdre des champs entiers considérables en termes économiques, d'aménagement du territoire et d'entretien des infrastructures, qui vont être dramatiques au niveau européen et au niveau local.

Joseph Carles

En effet, en terme de prospective, il faut regarder ailleurs, non pas de manière artificielle, mais en profondeur. Les systèmes espagnols et allemands peuvent nous faire réfléchir autrement.

Philippe Petit

Deux points sur cette contribution au débat. D'abord, on nous vend le binôme interco-département ; ce couple date un peu. Avant il y avait deux binômes, les EPCI à fiscalité propre et les régions sur les enjeux d'avenir d'une part, et les syndicats et les départements sur les services aux habitants, d'autre part. En amoindrissant le rôle des régions, on va affaiblir les partenariats noués par les contractualisations sur l'aménagement du territoire, qui ont fait le progrès des dix dernières années de l'action publique locale.

Sur la question du libéralisme qui soufflerait encore sur les institutions européennes, ce n'est pas mon esprit. L'outil contractuel n'est pas pour déréglementer, mais pour éviter le grief des instances européennes de

ne pas laisser le marché faire les prestations. Il y a encore des gens publics compétents et des moyens, qu'il faut optimiser. Le contribuable ne fera pas de cadeaux si on se noie dans des problèmes de mises en concurrence qui n'en sont pas.

Christophe Bernard

Si le conseiller territorial ne rassemble pas le consensus au sein de l'ADCF, le sujet n'est pas évité, il nous faut en effet mesurer les incidences potentielles de cette évolution importante apportée à l'organisation entre régions et départements. Cependant, à partir du moment où les périmètres des communautés vont se recomposer, où des communautés deviennent de véritables autorités organisatrices de l'aménagement du territoire, on peut se poser la question de l'utilité d'aller vers un cénacle de présidents de communautés au niveau départemental, par exemple, pour prendre en charge des services à mutualiser. L'idée serait de repenser l'intervention au niveau départemental dans une perspective de couple avec une région plus forte et des communautés mises en scène ensemble sur le plan politique. Sur la recomposition de l'État, je m'interroge aussi sur la convocation des communautés à financer des ouvrages qui sont de maîtrises d'État ou de grands établissements comme les LGV. La logique d'appels à projet qui se multiplient nous pose aussi question, versus le processus de la contractualisation, qui devrait à notre sens être remis au goût du jour. C'est une pièce importante du puzzle dans le couple communauté-région. Des régions jouent le jeu à travers des conférences des présidents ouvertes aux agglomérations. Il y a là un enjeu de représentation de l'intercommunalité aux niveaux départemental et régional. Je rejoins l'idée que la complexité génère des outils protéiformes et des interventions croisées à organiser. L'organisation par la contractualisation est sans doute meilleure qu'une organisation flottante où l'on ne sait plus qui fait quoi. Nous étions également porteurs d'un principe de chef-de-filat plus affirmé. L'article 35 de la loi peut être l'occasion d'une discussion plus en profondeur sur ce sujet.

Un intervenant : Je voulais juste ajouter quelques mots sur le sens de la loi au regard du citoyen. Quand un texte et les institutions de la République sont en jeu, la majorité des citoyens ne s'intéressent pas, et ne savent ce qu'est une région ou un département, mais il est de la responsabilité des élus et des hauts cadres de faire en sorte que la démocratie puisse s'exercer en impliquant les citoyens par tous les moyens possibles. Sur la loi elle-même, c'est décevant. Cette loi initie des choses dont on n'a pas besoin. On crée des choses médiatiques pour des raisons politiques, comme les pôles métropolitains alors qu'il fallait le faire depuis vingt-cinq ans et qu'on n'avait pas besoin de texte pour le faire, puisqu'il suffisait de faire une association. On joue beaucoup sur des mots alors que la responsabilité d'un législateur n'est pas celle-là. Nos élus nationaux n'ont pas l'implication sur les textes qu'ils devraient avoir. Quelques

élus seulement sont impliqués dans le contenu, les autres subissent. On peut imaginer ce que cela doit être pour un citoyen.

Sur la CDCI et le schéma, j'ai participé à des commissions départementales de la coopération intercommunale et c'était à mourir de rire. Même si elles sont améliorées, avec un pouvoir de décision qui renforce le pouvoir du préfet, si on ne fait pas un effort de contenu, par la prospective notamment, elles vont devenir des réunions politico-administratives avec des débats fort sympathiques où il ne se passera rien. Il faudra être vigilant.

Deux regrets sur ce texte : 1^{er} regret : la réflexion, c'est le territoire avec ses bassins de vie et d'emplois et autour le territoire et ses zones classifiées (zones littorales, montagnes...). Il faudrait faire des nuances entre les territoires qui ont chacun des spécificités, ce qui amène à une autre façon de raisonner, comme en Espagne et dans les Pays nordiques. Mon 2^e regret : on a l'impression que ces structures se dirigent toutes seules. Le management des équipes et des exécutifs ne se fait pas tout seul, il implique les DGS, mais les élus nationaux n'en parlent pas.

Joseph Carles

Sur les métropoles, l'idée originelle était cohérente : la métropole devenait la collectivité territoriale et les communes devenaient des EPA. Ce n'est plus une communauté urbaine, car on dégrade le statut des composantes. Mais elles sont devenues à mi-chemin entre ce qu'on voulait faire de la métropole et ce qu'est la communauté urbaine.

Sur la CDCI, regardons aujourd'hui pourquoi les commissions ne sont pas arrivées à intégrer les communes : on n'a pas voulu les faire rentrer avec le fusil dans le dos. Il faut achever la carte de la coopération intercommunale ; c'est clair et consensuel. Bien sûr, à un moment, le préfet a peut-être des choses à dire et peut aider la commission. Mais travaillons d'abord sur la carte pour ne pas se faire imposer des choses non pertinentes.

Philippe Petit

Sur la CDCI, c'était une instance de notables dormante qui accouchait d'un schéma sans valeur normative. Aujourd'hui, on est dans le semi-opposable avec une exigence de conformité. Elle va devenir un document opérationnel qui va être opposable. Il sera rédigé à l'initiative des préfets, avec montée en puissance de la contrainte sur trois ans : réflexion, rédaction du schéma au 1^{er} janvier 2011, mise en œuvre en 2012, qui peut être anticipée, puis le pouvoir de coercition pour le préfet en 2013 si ça s'est mal passé en 2012. Je vous mets en garde : on ne pourra pas se bagarrer après. Je rappelle le chiffre sur la carte judiciaire : il y a eu des centaines de contentieux, mon cabinet s'honore d'avoir gagné le seul contentieux sur ce sujet avec la suppression d'un TGI, le seul, celui de Moulins, pour erreur manifeste d'appréciation. Mais ce recours sera ici une ligne de

défense désespérée. À l'intérieur de vos périmètres et territoires, il y a des choses qui se passent déjà, des élus qui lèvent le pied sur des investissements aujourd'hui en pensant que d'autres financeront plus tard. Vous avez dans vos périmètres des syndicats de communes, qui vont fusionner puisque la possibilité est offerte par le CGCT nouveau. Ces constructions techniques ont un sens, comme les niches fiscales, qui correspondent à une réalité fonctionnelle, économique et humaine. Il faut avoir une petite longueur d'anticipation sur ces fusions, et maintenant. Les services de l'État sont démunis en cadres supérieurs dans les préfectures ; l'expertise est plutôt chez vous aujourd'hui, d'où la nécessité de vous associer à ce travail tout de suite, en laissant le moins d'établissements possibles hors du champ de cet examen, qui doit être rationnel et exhaustif, et dégagé des débats purement politiques. Il faut que la logique fonctionnelle prime : avant de supprimer les syndicats, il faut regarder ce qu'ils font, ça peut être utile pour les remplacer. Il va y avoir un besoin d'expertise considérable, ce sera à vous, DGS, de la porter. Les élus seront plutôt politiques en réfléchissant sur les orientations pour 2020 et imposeront leurs choix car élus au suffrage universel, mais vous aurez à ménager ces fonctionnalités qui sont très diverses sur vos territoires.

Une intervenante

J'aimerais avoir votre avis sur les pays et la loi Voynet.

89

Philippe Petit

C'est un beau débat depuis la loi Pasqua et la loi Voynet. On a décidé de ne pas en créer de nouveaux mais de ne pas les supprimer. Ces structures ne mangeaient pas de pain, pour être trivial. Elles se sont créées sans personnalité juridique, moyens financiers, ni pouvoir de lever l'impôt. C'est une association politique d'élus dont l'objet pertinent était la gestion des politiques contractuelles. Je ne vois pas l'utilité de les supprimer, ni la plus-value simplificatrice de leur disparition.

Christophe Bernard

C'est un sujet sensible à l'ADCF découlant notamment de l'hétérogénéité des pays et de l'intérêt plus ou moins grand que les élus y portent. L'hétérogénéité tient au statut juridique (association, syndicat mixte fermé/ouvert/élargi...) mais aussi aux pratiques : relations avec les communautes, ampleur des équipes constituées, etc. Certains gèrent des compétences, d'autres assurent des missions ou enfin certains s'en tiennent à de la programmation ou de la planification. Le paysage est très éclaté. Je vous invite à relire les débats au Sénat et à l'Assemblée nationale sur le sujet pour constater la diversité des avis qui transcendent les frontières droite-gauche.

Le contenu du projet de loi est le résultat d'un compromis et d'un amendement de dernière minute. Formellement, il n'y a plus de possibilité de

créer de nouveaux pays, les conventions que les pays existants portent iront à leur terme. Quand on relit les débats, il a été dit qu'il pourrait y avoir de nouveaux contrats avec ces mêmes pays. Le constat, au final, est qu'il restera possible de s'associer dans des « syndicats » ou sous d'autres formes mais il est certain que le souffle porté par l'État lors du lancement de la politique des pays est coupé. Sur les volets territoriaux des contrats de projet État-région, qui ont été largement sous-employés, on voit mal demain les possibilités de les rouvrir de manière conséquente alors même qu'ils donnaient des capacités aux pays et aux communautés d'agglomération.

Philippe Petit

La notion de contractualisation est le contraire de la délégation de compétence. La vie pousse le droit. On s'est interrogé sur la nature juridique des contrats passés par les régions, et sur leur contenu : le maître d'œuvre du contrat doit-il posséder les compétences afférentes ? Faut-il qu'il y ait eu au préalable une délégation de compétences sur tous les objets du contrat, ou est-ce qu'une compétence « gestion des politiques contractuelles » suffit ? Le pays réglait juridiquement cette question, car ils avaient pour raison d'être de gérer les contrats. Mais il y a d'autres porteurs de ces projets, voire des pays organisés en syndicats mixtes. Il faudrait dynamiter ces obstacles juridiques.

90

Joseph Carles

La diversité du dispositif est liée à la diversité des situations dans lesquelles on est amené à contractualiser. C'est un enseignement pour la préparation des dispositifs contractuels. En fonction de la façon dont on veut conduire telle ou telle action, la contractualisation prendra telle ou telle forme. Je regrette qu'on n'ait pas laissé cet outil.

Christophe Bernard

Il faut avoir un recul critique. Il y a eu des instrumentalisations politiques des pays au plan local qui ont nui à l'outil pays lorsque par exemple des conflits se sont révélés entre présidents de pays et de communautés, il faut le dire. Une forme d'instrumentalisation par les régions a également été dénoncée par certains qui visaient une forme de pilotage des pays ou de convocation des territoires sur les politiques régionales. Les pays « semeuse à subventions » ont été aussi décriés.

Il y avait aussi un objectif du côté de l'État d'extinction des pays découlant de l'élargissement des périmètres des communautés. Or dans les espaces ruraux à faible densité, la communauté ne pourra pas toujours se confondre avec le pays et porter des objectifs opérationnels et programmatiques ou de planification. Avec les nouvelles règles de représentativité, des communautés recouvrant des actuels pays ruraux dépassant les 80 communes seraient difficilement gouvernables. L'intercommunautaire garde du sens et en gardera demain, notamment

pour les contractualisations, mais aussi pour des mutualisations inter-communautaires, que permettaient les pays.

Philippe Petit

Je ne suis pas complètement d'accord sur la critique de l'instrumentalisation des politiques régionales à travers les pays. Il faut bien que les régions, qui sont jeunes avec peu de personnels, incarnent leurs politiques à travers des partenariats, sinon il leur faudrait des services qui irriguent le territoire. En Rhône-Alpes, on a inventé les contrats de rivière qui continuent à rendre des services essentiels sur le plan environnemental. Sauf à mettre des antennes des régions dans toutes les villes, ces relais par les pays étaient pertinents, même si cela échappe à l'institutionnel.

Hélène Geindre, DGS CC COPLER (Loire)

Je n'ai jamais autant vu de syndicats mixtes se créer chez moi que ces dernières années : zones d'activités, contrats de rivières, SCOT, traitement des déchets... N'est-ce pas un moyen d'éluder la question du périmètre et de la pertinence du périmètre de l'interco ? Vont-ils être passés au crible du SDCI ? Cela ressemble à une fuite en avant. Les syndicats représentent 17 % de notre fonctionnement, or on n'en maîtrise pas les dépenses parce que les élus sont représentants de syndicats mixtes où ils ne sont pas majoritaires et où on n'a plus ensuite que le droit de payer.

91

Philippe Petit

L'objectif de la loi est bien de passer au crible la pertinence de ces structures, pour celles qui sont regroupables. Il va y avoir sans doute un examen au cas par cas. Il ne faut pas tirer sur le syndicat mixte par principe car c'est un outil juridique quand il n'y a plus d'autres issues. Il permet de monter des projets ad hoc ou de financer un service public déficitaire, comme à Lyon avec le Sitral. Certains n'ont plus de pertinence parce qu'ils se retrouvent dans le périmètre géographique et fonctionnel des intercommunalités, mais cela pose des questions techniques au regard des personnels, des biens et des contrats de ces derniers. À vous d'imaginer ce qu'il faudra faire de cette œuvre de rationalisation avant que le préfet ne vous l'impose.

Joseph Carles

La multiplication des syndicats mixtes a une autre origine : l'histoire des territoires non pertinents pour l'ensemble des compétences. Ceci montre bien la difficulté de la définition d'un territoire pertinent. Il faut travailler sur l'organisation des compétences à exercer sur un territoire de proximité : le syndicat peut permettre un espace plus pertinent que l'intercommunalité, mais dans sa gestion, on perd de la maîtrise, ce qui n'est pas souhaitable dans un contexte de contraintes financières.

Pascal Fortoul

Par rapport aux syndicats mixtes, je partage la remarque de ma collègue ; nous ne sommes pas tous à la même enseigne au regard de la raréfaction de la ressource. Si les syndicats mixtes se multiplient, c'est parce que la pertinence du territoire n'existe pas. Il peut être un outil adéquat pour l'inter-territorialité.

Dominique Garnier, CC Erdre et Gesvres

On a peu parlé des pôles métropolitains. On avait évoqué les syndicats mixtes partant de SCOT, qui pourraient s'élargir à des questions de développement économique. Ce sont des questions qui peuvent se poser, par exemple pour la Métropole Nantes Saint-Nazaire.

Philippe Petit

Il y a eu des réseaux de pôles métropolitains à travers des appels à projets qui sont tombés en jachère. Ils sont réapparus en dernière ligne droite dans le texte. Sur les pôles, la crainte, notamment de notre président, est que la définition donnée soit une ligne de fuite pour éviter de faire la métropole. La loi prévoit qu'il faille réunir 300 000 habitants avec au moins un EPCI de 150 000 habitants. On pressent un intérêt pour cet outil chez les élus, dans le domaine de l'inter-territorialité, pour établir des coopérations dans le domaine du développement économique, de l'universitaire, de la recherche et développement. Cet outil est posé dans la loi, on s'en étonne par rapport au sort qui est fait aux pays parallèlement.

Bernard Giazzi, DGS, CC du Genevois

Je voudrais réagir sur les pôles métropolitains, en particulier dans les zones frontalières. Il y a un vrai enjeu à s'organiser pour ces pôles métropolitains-là, sans fuite en avant : aujourd'hui les emplois sont à Genève, et les habitats en France, il va falloir rééquilibrer l'aménagement du territoire.

Christophe Bernard

L'amendement genevois est passé, une ouverture est donc faite.

Bernard Giazzi

C'est passé mais le président de l'Assemblée nationale a dit qu'il était contre parce que cela ajoutait une stratification, et qu'il revient à l'État de dialoguer avec l'État genevois.

Jean-Luc Bertoglio, San Ouest Provence

Un mot sur ces questions de métropole/métropolisation puisque j'en suis chargé sur Marseille. Il y a de la confusion. L'idée de métropole était d'avoir une dizaine de structures pesant sur la scène mondiale, voire européenne, ce qui suppose qu'elles aient de vrais contenus et impose de sortir des

logiques habituelles en termes de structures juridiques. La question était de fond, liée à l'économie mondiale, pour quelques endroits en France. Puis il y a la problématique de la métropolisation qui n'est pas juridique puisque ce phénomène existe déjà à Lyon, Paris, Marseille, Bordeaux. Le pôle métropolitain introduit une ambiguïté ; il y a deux manières de le concevoir : soit, comme à Lyon et Marseille, un sas de réflexion pour aboutir à terme à un périmètre cohérent de développement au niveau international par des rapprochements forts mais sans création de structures nouvelles, soit un pôle métropolitain lié à des enjeux régionaux spécifiques créé parce qu'il est simple et souple, en lieu et place d'un syndicat mixte.

Christophe Bernard

Nous avons également écrit qu'il y avait plus qu'une ambiguïté sur les pôles métropolitains. La métropole qui sort de la loi est une CU + mais ce n'est pas la métropole de dimension européenne présentée par le rapport du Comité Balladur. Dès lors, vu les contours juridiques de cette nouvelle métropole, il est intéressant de laisser y accéder d'autres communautés que les trois ou quatre grandes conurbations françaises présentes. S'il y avait un enjeu européen, il aurait été opportun que la loi désigne nommément ces métropoles. Nous n'en sommes plus là, donc nous essayons de faire monter de nouvelles communautés dans le wagon des métropoles, d'où nos revendications pour abaisser les seuils.

Joseph Carles

Cette question ne peut être déconnectée de ce qu'en fera Bercy. Derrière la métropole balladurienne, il y avait une question de financement privilégié pour ces espaces qui étaient concurrentiels, sur l'image de l'encouragement aux communautés urbaines par un DGF spécifique. Mais ces encouragements sont à enveloppe fermée, donc nous aurions eu un transfert financier des CC et CA vers les métropoles. Il va falloir rester attentif à la manière dont les choses vont se passer dans le jeu d'encouragement de telle ou telle structure à créer. La tactique consistant à faire entrer le plus grand nombre de collectivités dans les métropoles débouchera peut-être sur l'impossibilité de privilégier certaines collectivités, ce qui serait plus facile avec cinq ou six métropoles. Les intercommunalités seront moins pénalisées.

Un intervenant

Sur les métropoles, l'intervention de l'ADCF m'a paru tiède. Les pôles de métropole sont en marche. Prenons l'exemple lyonnais. Se dessine un partenariat d'agglomération depuis un an et demi, d'abord à trois avec l'agglomération stéphanoise (avec 450 000 habitants), la communauté urbaine de Lyon, qui va se transformer en métropole, et la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère, puis la communauté d'agglomération du Pays viennois ce mois-ci. Ce n'est pas un club de réflexion, même si aussi les discussions se font de manière informelle, dans

l'attente de la création d'une structure, sans doute un syndicat mixte. Ces collectivités ne font pas autre chose que de se mettre en conformité avec la réalité du quotidien. Nous sommes de fait dans la même aire métropolitaine lyonnaise, où les gens travaillent, étudient et habitent indifféremment des structures. Les exécutifs de ces agglomérations ont décidé de prendre en main les choses ensemble. Il n'y a pas d'autre perspective possible, ce genre de problématique est avancé pour d'autres territoires (Lille, Metz, Nancy, Saint-Nazaire...). Il nous faut travailler ensemble au niveau des agglomérations pour aménager le territoire avec des infrastructures et peser au niveau européen. J'invite l'ADCF à se pencher sur ce qui s'y passe.

Christophe Bernard

J'ai dû ne pas être suffisamment clair. Il n'y a pas de tiédeur sur les pratiques de terrain et sur les dynamiques qui se développent dans des coopérations métropolitaines entre communautés du secteur urbain. La seule tiédeur porte sur l'objet juridique présenté par le projet de loi, il nous semble par moments que l'on fait du droit pour faire du droit surtout lorsque l'on fait le parallèle avec ce qui est envisagé du côté des espaces ruraux pour les pays. Nous sommes sensibles aux préoccupations de tous les types de territoire du fait même de la composition de l'ADCF. Notre association est le lieu où les élus ruraux et urbains peuvent non seulement évoquer leurs situations mais également échanger les uns avec les autres.

94

Joseph Carles

Je vais essayer de conclure. Philippe Petit a commencé en disant que le changement serait dur mais passionnant. Il y a des innovations à trouver sur les modes de convention, sur les processus organisationnels, dans la relation à l' élu, dans la pédagogie sur les politiques. Il y a à être présents sur les réflexions sur les périmètres car ce n'est pas qu'une question politique, les équipes de direction doivent y être associées. Ces changements vont vers un rapprochement des élus et de leurs équipes de direction. Il faut trouver des processus de gouvernance innovants entre les élus et les équipes de direction.

Conclusion

Pascal Fortoul

Les choses se terminent, toute bonne chose ayant une fin. Permettez-moi en premier lieu de remercier vivement Joseph Carles, Philippe Petit et Christophe Bernard qui ont animé cette matinée; ils ont su mettre en perspective le projet de réforme territoriale, et ce que peut être notre avenir aux postes de direction des communautés.

Il me revient de conclure ces universités d'été, soulagé et satisfait. Soulagé par le résultat, fruit d'un travail conséquent d'organisation. Satisfait au regard de l'organisation qui a demandé un fort investissement, soulagé au regard d'une participation en hausse, ce sera encore mieux l'année prochaine, c'est une question de notoriété.

Satisfait sur le contenu des débats et des ateliers dont j'ai eu des échos positifs. Satisfait de l'ambiance de ces universités d'été, propre à notre association qui fait dire à nos partenaires que nous sommes uniques tant sur la forme que sur le fond. Sachons entretenir cette spécificité; le bureau tâchera de le faire.

Je tiens à remercier, au nom de l'ensemble du bureau de l'association, en premier lieu Le Grand-Bornand, son maire, Gérard Perrissin-Fabert et tout le personnel: Madame la directrice de l'office du tourisme. Vous avez mis la barre très haute, où peut-on avoir un pareil accueil sinon au Grand-Bornand? Cela nous incite forcément à revenir au Grand-Bornand.

En deuxième lieu, à tous ceux qui ont consacré du temps et de l'énergie à l'organisation de ces universités d'été. Je renouvelle mes remerciements à tous nos partenaires qui nous soutiennent dans l'organisation de ces universités d'été.

Merci à vous tous qui aurez le devoir de faire la publicité des universités d'été de l'année prochaine qui auront lieu les 4 et 5 juillet 2011.

Un très grand merci aux élèves administrateurs territoriaux de l'INET qui vont rédiger les actes du colloque, je les remercie au nom du bureau, et qu'à force de côtoyer les communautés, ils en fassent une préférence pour leur carrière professionnelle.

Je rappelle l'existence du site, www.adgcf.fr, il est nouveau, on m'a dit qu'il était attrayant et déjà très fourni.

Je vous donne rendez-vous à Dijon pour notre assemblée générale annuelle qui aura lieu le mercredi 13 octobre de 16 heures à 18 heures au Palais des Congrès de Dijon au même moment que l'assemblée générale de l'ADCF.

Encore merci à toutes et à tous.