

Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N° 11

le 25 octobre 2005

Le surcoût de l'intercommunalité

*Présidé par Denis Merville,
député de Seine-Maritime, maire de Sainneville*

Résumé

En théorie, l'intercommunalité devait permettre, en regroupant les moyens et les besoins des communes, de réaliser des économies d'échelle. En réalité, elle a trop souvent abouti à une augmentation considérable des effectifs de la fonction publique territoriale et à la multiplication des dépenses publiques, qui se traduisent pour les contribuables par la hausse vertigineuse des impôts locaux. Ce surcoût a fait l'objet d'un Rendez-vous parlementaire organisé par les Contribuables Associés et présidé par Denis Merville, député de Seine-Maritime, en présence de nombreux élus. Les intervenants – Richard Mallié, député des Bouches-du-Rhône, Gérard Bramoullé, professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille, Philippe Pemezec, député des Hauts-de-Seine, Maître Philippe Gras, avocat au Barreau de Paris, Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines – ont tour à tour montré par quels effets pervers les intercommunalités sont venues ajouter une nouvelle couche à un mille-feuilles institutionnel et administratif déjà trop important. Un système à réformer d'urgence...

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

Députés participants

BAGUET Pierre-Christophe	MERVILLE Denis
BEAUDOIN Patrick	MEYER Gilbert
BIANCHERI Gabriel	MICHAUX Pierre
BOUIN René	MOYNE-BRESSAND Alain
BROCHAND Bernard	PÉMEZEC Philippe
CHASSAIN Roland	PERRUT Bernard
CINIERI Dino	PRÉVOST Daniel
COCHET Philippe	PRORIOL Jean
COLOMBIER Georges	QUENTIN Didier
COSYNS Louis	RAMONET Marcelle
COUSIN Alain	ROUAULT Philippe
COUSIN Jean-Yves	ROUBAUD Jean-Marc
DECOOL Jean-Pierre	SALLES Rudy
DELNATTE Patrick	SIMON Yves
FIDELIN Daniel	TERROT Michel
FLORY Jean-Claude	TRASSY-PAILLOGUES Alfred
FOLLIOT Philippe	VITEL Philippe
FOURGOUS Jean-Michel	VOISIN Gérard
GAULTIER Jean-Jacques	VOISIN Michel
GIRO Maurice	
GONNOT François-Michel	
GREFF Claude	
GUIBAL Jean-Claude	
HERIAUD Pierre	
HILLMEYER Francis	
HUGON Jean-Yves	
JACQUE Édouard	
KOSSOWSKI Jacques	
LECOU Robert	
LE FUR Marc	
LEJEUNE Michel	
LE NAY Jacques	
LEPERCQ Arnaud	
LUCA Lionnel	
MALLIÉ Richard	
MARIANI Thierry	
MARITON Hervé	

Députés représentés

BERTHOL André	NOVELLI Hervé
BLANC Étienne	NUDANT Jean-Marc
BLESSIG Émile	OLLIER Patrick
BRANGET Françoise	POLETTI Bérengère
BRIOT Maryvonne	POUSSET Bernard
BUR Yves	RAISON Michel
CAILLAUD Dominique	RIVIÈRE Jérôme
CHRIST Jean-Louis	SANTINI André
COURTIAL Édouard	WARSMANN Jean-Luc
DECAGNY Jean-Claude	
DEPIERRE Bernard	
FRANCINA Marc	
FROMION Yves	
GATIGNOL Claude	
GEVEAUX Jean-Marie	
GORGES Jean-Pierre	
GROSSKOST Arlette	
HAMEL Gérard	
HERBILLON Michel	
HERTH Antoine	
HUNAUT Michel	
JOISSAINS-MASINI Maryse	
KAMARDINE Mansour	
KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie	
LAMOUR Marguerite	
LE RIDANT Jean-Pierre	
LETT Céleste	
MACH Daniel	
MOTHRON Georges	

Plusieurs intervenants se sont exprimés sur l'intercommunalité au cours de ce Rendez-vous Parlementaire :

Richard MALLIÉ, député et conseiller général des Bouches-du-Rhône,
Gérard BRAMOULLÉ, professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille,
Philippe PÉMEZEC, député des Hauts-de-Seine, maire du Plessis-Robinson,
et maître Philippe GRAS, avocat au barreau de Paris.

Sommaire :

Préambule

par Benoîte Taffin, porte-parole de Contribuables AssociésPage 6

Introduction

par Denis Merville, député de Seine-Maritime, maire de SainnevillePage 7

L'expérience de l'élu local. Des enseignements à tirer

par Richard Mallié, député et conseiller général des Bouches-du-RhônePage 8

La responsabilité des acteurs : l'État, les élus et les fonctionnaires locaux

par Gérard Bramoullé, professeur d'économie à l'université d'Aix-MarseillePage 13

Le livre noir de l'intercommunalité

par Philippe Pémezec, député des Hauts-de-Seine, maire du Plessis-RobinsonPage 19

Les causes juridiques des surcoûts de l'intercommunalité

par maître Philippe Gras, avocat au barreau de ParisPage 21

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

par Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines, maire d'ÉlancourtPage 26

Conclusion

par Denis MervillePage 27

Lexique des sigles :

SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique

DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale

TPU : taxe professionnelle unique

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

DGA : direction générale de l'administration

TEOR : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

DGF : dotation globale de fonctionnement

HQE : haute qualité environnementale

TP : taxe professionnelle

Loi SRU : loi solidarité et renouvellement urbain

CDCI : commission départementale de coopération intercommunale

ZAC : zone d'aménagement concerté

SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

Préambule

par Benoîte TAFFIN

porte-parole de Contribuables Associés

Nous avons choisi l'intercommunalité pour thème de cette réunion. C'est une suggestion de M. Denis Merville qui, lors d'une rencontre, nous avait dit que cela lui semblait un bon sujet pour Contribuables Associés, et je l'en remercie vivement. C'est même devenu un sujet dans le vent », puisque l'intercommunalité a déjà fourni la matière d'un livre noir et fera l'objet d'un rapport de la Cour des comptes, au mois de décembre 2005.

Contribuables Associés et les 135 000 membres que nous représentons tiennent à participer à cette réflexion pour deux raisons. D'une part, parce que l'intercommunalité pose un problème à de nombreux élus locaux: on commence à s'interroger sur son coût et l'on sait que, lorsque coût il y a, c'est finalement le contribuable qui paie les pots cassés des mauvaises organisations et des fausses bonnes idées. D'autre part, parce que ces rendez-vous parlementaires du contribuable sont généralement suivis d'une action concrète, qui permet de dépasser les échanges d'idées, en débouchant, par exemple, sur le dépôt d'une proposition de loi, comme ce fut le cas avec celles de M. Léonce DEPPEZ pour une modification du statut des fonctionnaires, ou de M. Lionnel LUCA pour la suppression de l'ISF.

Nous souhaitons qu'après avoir lancé le sujet et en avoir débattu, nous puissions aboutir à de telles propositions, susceptibles de vraiment changer les choses. Notre association est là pour aider les élus et mobiliser la population derrière eux. Tel est l'objet de ces rendez-vous parlementaires.

« C'est finalement le contribuable qui paie les pots cassés des mauvaises organisations et des fausses bonnes idées. »

Introduction

par Denis MERVILLE

député de Seine-Maritime, maire de Sainneville

L'argent public doit être géré le plus sérieusement possible. Je ne vais pas vous dire que l'on peut se passer des impôts, mais, bien qu'originaire de cette administration, je pense que nous devons tous réfléchir au périmètre de l'État. Personnellement, et même s'il faut reconnaître l'importance de ses missions régaliennes, je ne pense pas que l'État doive s'occuper de tout, au point d'amasser un endettement aussi conséquent que celui que nous connaissons aujourd'hui.

Depuis la décentralisation, il est vrai que les collectivités locales ont des atouts pour bien gérer – notamment la proximité. Tous les conseillers généraux connaissent, par exemple, l'efficacité des départements dans la gestion des collèges, en comparaison de l'époque où cette gestion incombait à l'État.

C'est aussi vrai dans d'autres domaines. Les élus n'ont pas attendu les textes Chevènement-Voinet pour coopérer. Nos prédécesseurs ont, par exemple, su créer, après guerre, des syndicats de l'eau, de façon à desservir, à partir d'une source, nos administrés. Bien des années plus tard, nous avons su transformer ces structures en syndicats de l'eau et de l'assainissement. Nous avons aussi conçu des syndicats électriques, ou encore des syndicats de transport scolaire pour desservir les communes rurales. À partir d'un SIVU à vocation économique, j'ai constitué un groupe de communes pour éviter la dispersion des zones d'activité... Il est toujours possible de réfléchir entre maires.

La DATAR m'a auditionné à plusieurs reprises, au titre de l'Association des maires de France, et interrogé sur l'anarchie qui paraît prévaloir sur le terrain. Or je crois qu'il ne faut pas confondre anarchie et bon sens. On voudrait, trop souvent, tout rationaliser en instituant de grosses structures permettant d'aboutir à des économies d'échelle, à une mutualisation des moyens. C'est vrai dans certains cas, mais je crois qu'il y aurait, en cette matière, beaucoup à dire.

En réalité, cette apparente anarchie tient souvent au bon sens des élus. C'est parce qu'il existe une source, que l'on crée un syndicat de l'eau ; parce que l'on dispose de données techniques spécifiques, que l'on monte

***« On voudrait,
trop souvent,
tout rationaliser,
en instituant
de grosses
structures. »***

« Les effectifs des intercommunalités se sont accrus, sans que les communes réduisent les leurs. »

un syndicat d'électrification; parce que l'État demande que les enfants fréquentent tel ou tel collège, que l'on fonde un syndicat pour faire fonctionner ces établissements.

Je suis conseiller général et je reconnais que la situation est différente entre les villes et la campagne ou le périurbain. En milieu rural, nous avons l'habitude de nous réunir entre maires. J'ai d'ailleurs constitué un comité de jumelage cantonal. Je reviens d'une fête de l'amitié qui réunissait 600 anciens de nos cantons, et ce genre de rencontre est rendu possible par l'importance du bénévolat et le nombre des dévouements: à l'évidence, il n'y avait pas besoin de structures très lourdes...

Il est vrai que la taxe professionnelle et les éventuelles inégalités de ressources entre les collectivités posent problème. À cet égard, la taxe professionnelle unique peut être une bonne chose, même si l'on peut craindre qu'elle ne se révèle démotivante: toutes les communes voudraient la percevoir, à condition que les entreprises restent chez les autres... Certains maires – j'appartiens à cette catégorie – créent une zone d'activités, sans que leur conseil municipal n'en discerne bien l'utilité, puisque la taxe professionnelle est finalement récupérée par la communauté de communes.

Cela dit, je reste favorable à l'intercommunalité, car elle autorise effectivement des économies d'échelle et une mutualisation des moyens. Mais j'ai trop souvent entendu le discours technocratique qui consiste à prétendre qu'il faut de grosses structures pour réaliser des économies. Or, comme en ce qui concerne les entreprises, je crois plus à l'efficacité des petites et moyennes structures qu'à celles des très lourdes.

Aujourd'hui, où en sommes-nous ? Comment vit-on l'intercommunalité sur le terrain ? J'ai appartenu à la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, avec Hervé Mariton. Nous avons procédé à de nombreuses auditions et avons pris connaissance des chiffres. S'agissant du personnel, 110 000 fonctionnaires territoriaux supplémentaires ont été embauchés, en trois ans, par les communes et les intercommunalités. En deux ans, leurs charges de personnel ont augmenté de 16 %. Les effectifs des intercommunalités se sont accrus sans que les communes réduisent les leurs parce qu'en définitive les administrés ont toujours tendance à s'adresser à leur mairie et à leur maire. Ainsi avons-nous confié la collecte des ordures ménagères à l'intercommunalité; mais, quand il y a un problème, c'est le secrétaire de mairie que l'on appelle – ou, dans les petites ou les moyennes communes, le maire lui-même.

On assiste à la constitution d'un quatrième échelon, qui s'ajoute à la région, au département et à la commune, alors que, face à la multiplication des échelons et au « mille-feuilles » institutionnel, l'intercommunalité devrait devenir l'élément de structuration de demain. Aujourd'hui, au contraire, on en arrive même, avec les pays, à la création d'un cinquième échelon ! Des bureaux se construisent, des secrétariats se développent et les frais de communication explosent. J'ai mené une enquête dans mon département : pourquoi les intercommunalités éditent-elles des bulletins distribués dans tous les foyers ? Leurs présidents ne sont pas élus au suffrage universel. Pourquoi publier un bulletin, embaucher un chargé de communication, dont nos mairies sont souvent dépourvues ? Et je ne parle pas d'autres dépenses que l'on constate par ailleurs...

Les réunions se multiplient elles aussi. Dans ma région et mon département, nous avons conclu le volet territorial des contrats de plan. Dans le cadre de notre contrat de pays, la région n'apporte même pas 1 % des crédits, mais une soixantaine de réunions ont été organisées. Une soixantaine de réunions, auxquelles sont associés les élus, les fonctionnaires, et bien sûr des représentants de la société civile... Combien de temps tout cela prend-il, coûte-t-il, et pour aboutir à quoi en contrepartie ?

En Seine-Maritime, ce volet territorial fait d'ailleurs double emploi avec l'action du conseil général. Ainsi s'est-on mis, au niveau des communes, à créer des chemins de randonnée, alors que le département les subventionnait déjà. Je pourrais citer bien d'autres exemples.

Concernant la fonction publique territoriale, j'ai siégé au CSFPT (conseil supérieur de la fonction publique territoriale). J'avais observé à l'époque la volonté du ministère – je ne suis pas sûr qu'elle ait changé depuis – de favoriser le développement de la fonction publique dans les intercommunalités, ne serait-ce que par le biais des primes, des indemnités et de la carrière. Aujourd'hui, on s'aperçoit que lorsque des fonctionnaires municipaux quittent la commune pour l'intercommunalité, celle-ci s'aligne systématiquement sur les primes les plus élevées. C'est un peu le principe des droits acquis. Ce constat a été clairement établi par la commission Mariton.

Je ne suis pas hostile, par principe, à l'intercommunalité ; mais une spécialisation serait nécessaire. Si l'on considère l'exemple des collèges, la spécialisation du département fonctionne bien, quelles que soient les sensibilités politiques. Le même constat vaut pour les régions. Par conséquent, sans doute faudrait-il revoir les textes dans le sens d'une spécialisation accrue des compétences, ainsi que pour faciliter un éventuel

« Des bureaux se construisent, des secrétariats se développent et les frais de communication explosent. »

**« Il faut corriger
ce qui ne va pas,
pour éviter
de multiplier
les échelons
administratifs
et limiter
les dépenses
publiques. »**

retrait des communes de la structure intercommunale, tant il est vrai que l'adhésion peut avoir été contrainte.

Il faut préciser ici que les préfets ont été notés en fonction du rythme auquel progressaient les intercommunalités. Un véritable bilan s'imposerait. La Cour des comptes prépare actuellement un rapport et des députés travaillent sur ce sujet: ces travaux vont dans le bon sens. Il faut corriger ce qui ne va pas, pour éviter de multiplier les échelons administratifs et limiter les dépenses publiques. Lors du mouvement de décentralisation de 1982, on nous disait: « *Ce sera une réussite si c'est plus simple, si ça coûte moins cher et si le citoyen s'y retrouve et participe davantage.* » Or je n'ai pas le sentiment que ce soit plus simple, ni que ça coûte moins cher, ni, enfin, que le citoyen comprenne mieux qu'autrefois ce qui se passe sur le terrain. Au contraire, il est difficile de s'y retrouver, aujourd'hui, entre les multiples interventions des différents échelons du « mille-feuilles ». Le discours technocratique se félicite du développement du partenariat. Pour monter un dossier, aujourd'hui, il faut en effet cinq ou six partenaires. Mettre tout le monde autour de la table prend beaucoup de temps et consomme beaucoup d'énergie.

Quand les technocrates parlent de « *l'effet levier des crédits* », cette locution signifie que, lorsque l'État accorde 5 ou 10 euros de crédits, il demande aux collectivités locales d'en ajouter 95 ou 90. En fait de décentralisation, on ne va pas jusqu'au bout: on maintient un bureau à Paris, avec quelques crédits. Si l'on décentralise, il faut être logique, supprimer des bureaux et des services centraux et se doter, sur le terrain, d'une gestion sérieuse, la plus transparente et la moins coûteuse possible. Il existe certes des différences entre les intercommunalités, selon les options de leurs dirigeants; mais en général, force est de constater l'envolée des frais de communication et de secrétariat, ainsi que la multiplication des locaux, des bureaux. Nous ne devons plus oublier qu'au bout du compte, c'est le contribuable qui paye.

L'expérience de l'élu local Des enseignements à tirer

*par Richard MALLIÉ,
député et conseiller général des Bouches-du-Rhône*

Je voudrais tout d'abord parler un peu de l'esprit de l'intercommunalité. Je suis « tombé dedans tout petit », si je puis dire, puisque j'ai créé une intercommunalité avec les maires de cinq autres communes dès le 1^{er} janvier 1994, dans la foulée de la loi du 3 février 1992.

Elle s'appelait « communauté de communes du pays d'Aix » – c'est aujourd'hui une communauté d'agglomérations. La plus petite des six municipalités qu'elle regroupait au départ comptait 1 500 habitants et la plus grosse, 130 000. Sa taille a augmenté depuis, passant de 6 à 9, puis à 15, à 19 et enfin à 34 communes, qui rassemblent aujourd'hui 330 000 habitants. La plus peuplée en compte toujours 130 000, contre 120 et 300 pour les plus petites, Saint-Antonin-sur-Bayon et Saint-Estèphe-Janson, le long de la Durance. Sa superficie est importante, puisque la commune d'Aix est l'une des plus étendues de France – la cinquième en surface – avec 18 000 hectares.

Dès le départ, nous avons souhaité mettre en commun nos moyens. L'exemple des ordures ménagères montre ce qu'il est possible de faire à cet égard. La commune de 13 000 habitants que j'ai gérée jusqu'en 2002, n'était pas assez riche pour traiter ses déchets ; nous ne pouvions que les collecter. En nous regroupant, grâce à la commune d'Aix, nous avons pu trouver une solution.

Auparavant, ma commune était membre, avec une autre municipalité, d'un syndicat de collecte que j'ai reconduit en 2000 et qui nous permettait de réaliser des économies. Sous-traiter l'utilisation d'une benne à ordures coûtait à l'époque un million de francs. Nos propres besoins correspondaient à une benne et demie, et ceux de la municipalité voisine à une demi-benne : soit deux bennes au total. Or nous payions pour deux bennes et nos voisins pour une – soit trois unités. En nous groupant, nous en avons économisé une, ce qui a fait sensiblement baisser le coût de la collecte, que la contiguïté de nos deux communes permettait en outre d'organiser par zones. L'intercommunalité doit normalement permettre de dégager ce type d'économies de moyens.

« En nous groupant, nous en avons économisé une benne, ce qui a fait sensiblement baisser le coût de la collecte. »

« Les petites communes ont tendance à imiter les grosses et s'inventent des besoins qu'elles ne connaissent pas jusqu'alors. »

La communauté de communes ou d'agglomérations permet aussi aux petites municipalités d'acquérir une dimension nouvelle, malgré leurs faibles ressources. Elle leur donne la possibilité, par exemple, de faire appel à des fonctionnaires de plus haut niveau.

Elle favorise aussi le développement économique et l'aménagement du territoire. En ces matières, ma commune, par exemple, n'avait pas les moyens de rivaliser avec Aix. En nous regroupant, nous avons adopté le régime de la taxe professionnelle unique, qui a supprimé la concurrence fiscale entre nous. Naguère, chaque commune voulait à tout prix se doter d'une zone d'activités, parce qu'elle s'imaginait que ce serait une mine d'or. Ce réflexe est devenu beaucoup moins important à l'échelle de l'intercommunalité, parce que la taxe professionnelle ne rentre plus aussi abondamment et que nous travaillons ensemble.

En pratique, certains inconvénients apparaissent parfois. Au sein des communautés d'agglomérations, par exemple, les petites communes ont tendance à imiter les grosses et s'inventent des besoins qu'elles ne connaissent pas jusqu'alors.

On relève aussi une tendance à superposer les compétences, que l'intercommunalité s'attribue sans que les communes y renoncent. C'est le cas, par exemple, lorsque la communauté crée des activités culturelles qui s'ajoutent, sans les remplacer, à celles que développaient antérieurement les municipalités membres. On aboutit alors à une inflation de moyens et de personnel, consécutive à la multiplication des besoins, qui génère des dépenses supplémentaires, donc une augmentation de l'impôt. Je voudrais d'ailleurs souligner le risque d'explosion de la fiscalité. La communauté à laquelle appartient ma commune souhaite rester en TPU. Mais des intercommunalités voisines sont passées en fiscalité additionnelle ; or celle-ci ne s'accompagne pratiquement jamais d'une diminution de la fiscalité communale et se traduit par un accroissement des impôts. Je n'en demeure pas moins un ardent défenseur de l'intercommunalité ; mais je crois qu'il appartient aux élus locaux de gérer ces communautés avec parcimonie et à bon escient.

La responsabilité des acteurs : l'État, les élus et les fonctionnaires locaux

*Par Gérard BRAMOULLÉ,
professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille*

Avec la croissance de plus de 16 % des charges de personnel de l'ensemble communes et groupements, le coût du personnel atteint aujourd'hui près de 30 milliards d'euros. Les seuls EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) emploient 161 000 agents en 2005 et les effectifs de ces groupements de communes à fiscalité propre ont crû de presque 30 % en deux ans. On peut considérer que, lorsqu'à l'assemblée des Collectivités territoriales, le ministre chargé de ces collectivités, Brice Hortefeux, a expliqué essentiellement par les augmentations de personnel le surcoût engendré par l'intercommunalité, il avait raison. Entre 2002 et 2003, les charges de personnel ont doublé dans les groupements à fiscalité propre. Entre 2003 et 2004, elles ont encore été multipliées par deux. On atteint donc des chiffres très importants, qui intéressent beaucoup de monde.

Plus de 32 000 des 36 000 communes de France font partie de groupements à fiscalité propre. Ceux-ci concernent 52 millions d'habitants : 84 % de la population française sont donc concernés par l'intercommunalité. On dénombre au total plus de 2 500 EPCI, dont la moitié à taxe professionnelle unique. Leurs dépenses totales ont représenté en 2004 (dernier chiffre officiel connu) plus de 170 milliards d'euros, avec une croissance annuelle des dépenses de plus de 9 % par an, alors que les produits correspondants n'augmentent que de 4 à 4,5 %. Apparaît ainsi un effet de ciseaux : les courbes des deux tendances se coupent à un moment donné, et ce moment intervient en 2004. À partir de 2005 et pour les années à venir, à moins d'une inflexion des dépenses publiques, on va se retrouver avec un écart considérable entre les produits et les dépenses, donc une tendance à l'augmentation des recettes. Elle se traduira par une hausse de la fiscalité locale, mais aussi par une aggravation de la dette.

Pour la première fois depuis 2004, les collectivités locales ont vu leur dette s'accroître, en proportion du produit national brut. Cette augmentation est due en grande partie à l'endettement des intercommunalités.

***« Plus de 32 000
des 36 000
communes
de France
font partie
de groupements
à fiscalité
propre. »***

**« Avec les textes
Chevènement-
Voynet, on est
passé à une
intercommunalité
incitative,
avec à la clé
une carotte
financière
considérable. »**

Jusqu'à une date récente, celles-ci ne s'endettaient pas, mais à cet égard, un bond considérable a été effectué en 2005. La communauté d'agglomérations du pays d'Aix, par exemple, qui bénéficiait d'un endettement zéro en 2004, accuse en 2005 un endettement prévisible de 60 millions d'euros. Ce phénomène s'est généralisé dans l'ensemble des intercommunalités. Pour éviter d'augmenter la taxe professionnelle, on reporte le coût du versement transport et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOR), du contribuable sur l'utilisateur.

Dans la quasi-totalité des intercommunalités, on enregistre une montée en puissance considérable de la TEOR. Les directives nationales indiquent qu'à l'horizon de dix ans, il faudrait que ce soit presque devenu un budget annexe, alors qu'en moyenne, à l'échelle nationale, le coût de la collecte et du traitement n'est couvert par cette taxe qu'à hauteur de 40 à 45 %, les budgets généraux comblant le reste. Si l'on veut arriver à une couverture à 100 % par la taxe, il va falloir l'augmenter considérablement. C'est ce qui est en train de se passer dans la plupart des intercommunalités. Il en va de même pour le versement transport, qui enregistre en ce moment des augmentations sensibles.

Je suis un partisan de l'intercommunalité, mais pas de celle qui a été mise en place, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Comment en est-on arrivé là ? Il existait à l'origine, dans l'ensemble de nos institutions administratives, une possibilité d'intercommunalité volontaire. Avec les textes Chevènement-Voynet, on est passé à une intercommunalité incitative, avec à la clé une carotte financière considérable.

La généralisation des intercommunalités, notamment à taxe professionnelle unique, résulte de l'attribution, par l'État, des DGF (dotations globales de fonctionnement) bonifiées.

Le surcoût qu'elles représentent – 200 euros par habitant – n'est pas pris en compte, comme il devrait l'être, dans les calculs contenus dans les différents rapports. Les organismes à taxe professionnelle unique sont bonifiés de cette manière. À Aix-en-Provence, même s'il existait un projet de territoire, c'est surtout la volonté de bénéficier de cette manne financière, conçue de façon tout à fait perverse, qui a joué. C'est comme si l'on dopait un individu en le droguant, avant, petit à petit, de lui retirer ses doses: la descente (le « *bad trip* » comme on dit) est terrible, et le réveil... fiscal!

Dans ces intercommunalités à TPU, la manne financière a été très importante et les trésoreries ont profité d'une abondance incroyable, ce qui a engendré des effets pervers considérables. Et puis, petit à petit, la DGF diminue, tandis que les dépenses augmentent: brusquement se

produit l'effet de ciseau et l'on est entré dans l'engrenage. Ainsi les maires ont-ils quasiment vendu leur pouvoir pour un plat de lentilles – pardonnez-moi l'expression.

Le processus s'est emballé et l'État en est responsable. L'erreur initiale, extrêmement importante à mon avis, a consisté à inciter financièrement les communes, de façon perverse comme je viens de l'expliquer, à constituer des intercommunalités.

L'État est aussi à l'origine d'une réglementation absurde, qui engendre des surcoûts considérables. Je voudrais vous donner quelques exemples de règlements extravagants.

À commencer par celui-ci, qui, je l'espère, sera bientôt modifié: les subventions d'équipement que les EPCI doivent consentir pèsent sur la section de fonctionnement des budgets, et pas sur la section d'investissement. J'espère que les choses vont changer à partir du 1^{er} janvier. Une proposition, extrêmement importante, a été déposée dans ce sens.

De nouvelles normes ont aussi été mises en pratique et engendrent des surcoûts considérables. Je pense à la norme HQE (haute qualité environnementale), qui aboutit à une augmentation minimale de 12 % des investissements en matière immobilière, quand ce n'est pas 15 %, pour réaliser des gains, en termes d'économie d'énergie, que l'on pourrait très bien faire de façon rationnelle, en gérant normalement les systèmes de chauffage des bâtiments.

Il en va de même de la mise en place du tri sélectif. Les intercommunalités sont chargées de cette collecte; mais le tri sélectif – notamment en porte-à-porte, pas seulement en apport volontaire – coûte une fortune quand on veut le mettre en place, pas seulement dans les zones pavillonnaires, où cela se conçoit un peu plus, mais dans des zones de densité urbaine. Or, une fois de plus, des normes édictées par l'État exigent que les intercommunalités recourent à ce type de fonctionnement.

Plus généralement, les 35 heures et les ajustements salariaux décidés au niveau de l'État, se répercutent directement sur l'intercommunalité, dont les effectifs explosent. Et les budgets s'envolent. Les emplois jeunes, posent le même problème.

En matière de fiscalité aussi, certains aspects de notre réglementation nationale sont absurdes. Pourquoi lie-t-on la taxe professionnelle et les impôts sur les ménages, ce qui empêche de manipuler véritablement cette TP ? Si vous en baissez le taux, de telle manière qu'il soit inférieur au taux moyen national de taxe professionnelle – c'est ce que nous avons essayé de faire à Aix – l'État va prélever sur les contribuables – parce que

« L'État est aussi à l'origine d'une réglementation absurde, qui engendre des surcoûts considérables. »

« Le statut et l'attitude des fonctionnaires locaux poussent à la surconsommation des crédits et des dépenses publiques. »

vous êtes en dessous du taux moyen national – un taux de péréquation qui peut atteindre jusqu'à 3,4 % du montant de la TP... Le système dans lequel nous évoluons n'est vraiment pas orienté vers une baisse de la contrainte fiscale ! Il n'existe pas de bouclier fiscal, mais un entonnoir fiscal.

L'État a une responsabilité majeure dans cette affaire, parce que l'environnement institutionnel qu'il définit n'est pas favorable à une réduction des dépenses publiques en matière d'intercommunalité. La responsabilité des fonctionnaires et des élus locaux n'est pas moins importante.

Dans les deux cas, les individus essayent, rationnellement, d'optimiser leur comportement dans ce contexte institutionnel défavorable à la réduction des dépenses.

Les fonctionnaires locaux, d'abord, ont, d'après l'analyse économique de la bureaucratie, des comportements tout à fait connus de maximisation des budgets et de leur personnel, pour développer leur carrière. Le système de la fonction publique territoriale pousse systématiquement les décideurs, directeurs généraux, directeurs généraux administratifs, etc., à la dépense, parce qu'ils perçoivent souvent des primes à la clé et que leur carrière avance en fonction de l'importance de leur budget et de leur personnel. Je citerai le cas d'un DGA chargé d'une mission, qui se bagarre depuis deux ans pour la transformer en direction. Évidemment, s'il y parvient, il aura droit à une secrétaire de plus et il acquerra sur son CV un meilleur profil. Ces fonctionnaires bénéficient de nombreux avantages, qu'il s'agisse du régime indemnitaire – optimisé, la plupart du temps, dans les intercommunalités – des tickets restaurant ou des voitures de fonction.

En outre, se développe de plus en plus, dans ces administrations de mission, ce que j'appellerai le « parapluie de compétence ». On essaye de recruter des personnes compétentes et de haut niveau : des ingénieurs, ou des gens qui ont une bonne formation administrative. Or leur premier souci, quand on leur demande quelque chose, consiste à faire appel à un consultant extérieur pour se protéger. Essayez de demander à un service des finances d'une intercommunalité comment traiter les propositions des banques quand on a des emprunts à faire : vous n'aurez jamais de réponse directe. Le service contacte un expert financier – Laurent, Kopfer... – qui fait payer très cher son conseil. Ce parapluie de compétence conduit aussi au surcoût et cela est fondamentalement lié, à mon sens, au statut de la fonction publique territoriale. Ce statut et l'attitude des fonctionnaires locaux poussent à la surconsommation des crédits et des dépenses publiques.

De surcroît, dans le cadre de ces fusions de coquilles vides, ou plutôt d'appâts financiers, de nombreux fonctionnaires communaux parviennent à être « chargés de mission » au sein de l'intercommunalité, ce qui leur permet d'améliorer leur salaire, parfois de le doubler.

J'en arrive au troisième volet de mon propos: le rôle des élus locaux. Dans les intercommunalités, ceux-ci sont beaucoup moins présents auprès de leur administration que dans les communes. On dit souvent que « *la France est un État centralisé, géré par des élus locaux* ». C'est assez vrai, mais ceux de l'intercommunalité sont gagnés par une sorte de schizophrénie. Représentant leur commune, et dépendant de leurs électeurs, ils font pression pour que l'intercommunalité la favorise. Or on favorise une commune en lui obtenant des reversements: beaucoup d'intercommunalités redistribuent ainsi aux communes, via l'allocation de compensation, la dotation de solidarité, etc.

Les élus municipaux poussent donc au reversement; mais en même temps, en tant que vice-présidents ou délégués à une fonction intercommunale, ils sont incités à accroître les dépenses publiques. Il en résulte un deuxième effet de ciseaux sur les budgets des intercommunalités, une même personne – un maire, par exemple – réclamant l'augmentation de la dotation de solidarité et des reversements aux communes, tout en proposant parallèlement des budgets d'investissement et de fonctionnement en progression de 50 à 60 % par an. C'est ingérable.

Autre effet pervers, l'absentéisme qui est en partie lié au cumul des mandats. Deux intercommunalités, seulement, ont mutualisé leurs administrations: Amiens et Mulhouse. Toutes les autres ont doublé les administrations et, les communes n'ayant pas toujours supprimé les compétences transférées, on en vient à doubler les services. En l'absence des élus, le système s'emballe tout seul.

L'intercommunalité aboutit en outre à une incroyable confusion politique, le clivage politique traditionnel droite-gauche tendant à s'effacer dans le cadre intercommunal. Des consensus se créent, qui pèsent sur les budgets: par exemple, « tout le monde veut de la redistribution » pour les communes. Ou encore, « les besoins augmentent », donc il faut les satisfaire... À cet égard, droite et gauche campent quasiment sur les mêmes positions.

Il existe d'ailleurs des clivages plus compliqués que celui qui sépare la droite et la gauche, comme celui entre grosses et petites communes. Ces dernières ont un poids considérable dans les groupements: un

« L'intercommunalité aboutit en outre à une incroyable confusion politique. »

président d'intercommunalité peut difficilement s'opposer au maire d'une petite commune. Se pose ici un problème d'équilibre des voix, que ne pondèrent pas le poids fiscal ou l'importance de la population, ce qui favorise la dépense publique.

Le système actuel incite d'ailleurs à tous les échelons – que ce soit au niveau de l'État, de la fonction publique territoriale ou du positionnement des élus locaux – au dérapage de la dépense publique. Le drame de l'intercommunalité, telle qu'elle a été mise en place, c'est celui de la logique territoriale. Elle doublonne avec le département et cet empilement de strates accroît aussi les coûts.

L'erreur commise a consisté à choisir cette logique territoriale, à la place de la logique fonctionnelle qui prévalait avant la loi Chevènement et Voynet, et qui permettait de s'associer sur un projet, puis de changer d'association sur un autre projet. Aujourd'hui, on va droit dans le mur en matière de dépenses publiques et je ne vois pas comment nos responsables politiques actuels pourront maîtriser cette situation.

***« Le système
actuel incite à
tous les échelons
au dérapage
de la dépense
publique. »***

Le livre noir de l'intercommunalité

par Philippe PÉMEZEC

député des Hauts-de-Seine, maire du Plessis-Robinson

Nous avons, mon collègue Patrick Beaudoin et moi, sorti un livre noir, une étude dans laquelle nous dénonçons tous les doublons, toutes les difficultés politiques et économiques que génère l'intercommunalité. J'espère que nous déposerons prochainement une proposition pour modifier, toiletter, simplifier et clarifier la loi car la situation actuelle engendre des dépenses supplémentaires.

Les incohérences de cette loi ont effectivement généré des surcoûts non négligeables pour le contribuable. Le transfert d'une compétence à l'intercommunalité ne s'accompagne pas d'une baisse systématique de l'impôt pour le contribuable de la commune. Lorsque le service de voirie, par exemple, est transféré, la commune est souvent obligée de recréer un petit service d'entretien, parce que la communauté ne sait pas s'occuper des déchets qui sont déposés au quotidien dans nos rues.

Le statut du personnel concerné génère également des dépenses supplémentaires puisqu'il est calqué sur le niveau le plus élevé. Les présidents d'intercommunalité ont la tentation de se doter d'une administration composée de cadres de haut niveau, ce qui est par nature inflationniste.

Le processus actuel conduit à tuer le plus beau niveau d'administration, de gestion et de démocratie qui soit: la commune. C'est incohérent. Je crois que nos responsables en sont conscients puisque Brice Hortefeux dénonçait récemment, à Angers, les problèmes posés par ces intercommunalités, qui sont souvent des coquilles vides.

Il ne se passe plus un jour sans que nous recevions des lettres, des e-mails ou des appels de maires qui, jusqu'à présent, n'osaient pas se manifester et qui nous félicitent d'avoir mis un pavé dans la mare avec ce rapport sur l'intercommunalité: ils osent maintenant dire qu'ils vivent très mal la situation actuelle.

***« Le transfert
d'une compétence
à
l'intercommunalité
ne s'accompagne
pas d'une baisse
systématique
de l'impôt pour
le contribuable
de la commune. »***

« Concernant le mode de fonctionnement des structures intercommunales, il existe un manque absolu de transparence. »

Concernant le mode de fonctionnement des structures intercommunales, il existe un manque absolu de transparence. Il faudra d'ailleurs prévoir que le président de l'intercommunalité fasse régulièrement, dans chaque ville, un rapport sur l'usage des fonds qui lui sont alloués. Sans doute, conviendra-t-il aussi que les aides de l'État cautionnent uniquement les investissements.

Notre rapport montre que la situation actuelle a un impact considérable sur la fiscalité locale et donc sur les contribuables. Patrick Beaudoin et moi-même allons poursuivre notre travail pour instaurer une vraie transparence financière et une vraie souplesse. On ne peut pas, à la fois, parler de liberté locale et ligoter des communes au sein de groupements dont l'existence se justifie par un intérêt communautaire qui, bien souvent, n'existe pas. Il faut donc leur donner la possibilité de sortir de ces structures lorsqu'elles le désirent.

Je nuancerai toutefois cette remarque, concernant les petites municipalités : 30 000 des 36 000 communes de France comptent, en effet, moins de 500 habitants. Beaucoup d'entre elles ne disposent évidemment pas d'une surface financière suffisante pour se doter d'équipements coûteux. Sans doute ont-elles besoin de se regrouper à cette fin. Peut-être même faut-il imaginer – je crois qu'un ministre a évoqué cette possibilité – d'aller encore plus loin, en fusionnant certaines communes qui le souhaiteraient. Je crois qu'il ne faut rien imposer. Pour les agglomérations, en revanche, les intercommunalités ne servent à rien.

Les causes juridiques des surcoûts de l'intercommunalité

*par maître Philippe GRAS,
avocat au barreau de Paris,*

Hier, alors que, déjeunant à la terrasse d'une brasserie, je réfléchissais au thème de mon intervention, je vis arriver un véhicule municipal avec deux agents municipaux chargés d'arroser les plantes sur la voie publique, que je supposais communale. Ces deux agents s'approchent de l'hôtel communautaire pour arroser les plantes des vasques suspendues ornant cet immeuble assez opulent.

En juriste, je n'ai pas manqué de me poser la question : à quelle condition un agent municipal peut-il arroser une plante se trouvant dans une vasque suspendue à un immeuble communautaire et surplombant la voie communale ? Je ne sais pas si les députés ici présents sont capables d'y répondre, mais je pense qu'elle peut faire au moins l'objet d'un cas pratique dans le cadre d'un troisième cycle juridique, voire d'un sujet de thèse.

Pour moi, la cause principale des soucis, et notamment des conséquences financières de l'intercommunalité, se trouve dans ce problème commun à toutes les sphères publiques françaises, celui de la répartition des compétences. Mais avant d'aborder cette question, je voudrais me pencher très rapidement sur celle des périmètres.

Le premier problème induit par la définition des périmètres, c'est l'absence de projet. La nouvelle intercommunalité issue des lois de 1992 et de 1999 est fondée sur un leurre, à savoir qu'on serait passé de l'intercommunalité de service à l'intercommunalité de projet, comme la loi SRU nous aurait fait passer de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet. S'agissant du leurre de l'intercommunalité, il est certain, comme l'ont dit les précédents orateurs, qu'après la guerre ont été constitués des syndicats intercommunaux pour concrétiser un projet d'adduction d'eau ou autre.

Aujourd'hui, on prétend, en théorie, que les nouvelles intercommunalités, communautés d'agglomérations, voire communautés de

« La cause principale des soucis, et notamment des conséquences financières de l'intercommunalité, se trouve dans la répartition des compétences. »

« Pour les préfets, il s'agissait d'une espèce de course dont l'enjeu consistait à remplir leur "tableau de chasse" d'un maximum de communautés d'agglomérations. »

communes, sont destinées à mettre en œuvre des projets de développement cohérents. En pratique – et c'est ce qu'organise la loi – une communauté d'agglomérations ou une communauté de communes voit son périmètre défini *ab initio*, ou son périmètre étendu sans prendre en compte ce projet.

Comment se passe le processus ? L'initiative vient soit du préfet, après consultation de la CDCI (commission départementale de coopération intercommunale), soit d'un conseil municipal pour créer une communauté d'agglomérations ou une communauté de communes. Cette délibération définit purement et simplement un périmètre sans préciser quelles seront les compétences, quel sera le projet du futur établissement public de coopération intercommunale. Ensuite, le préfet arrête le projet de périmètre.

Une fois que ce projet de périmètre est arrêté, il est transmis pour consultation aux conseils municipaux intéressés qui doivent se prononcer dans un délai de trois mois, et élaborer des projets de statuts. Une fois que le périmètre est défini et qu'il est intangible, puisque le Conseil d'État nous a expliqué que l'arrêté final créant la communauté d'agglomérations ne peut pas le modifier, on précise ce qu'on met dedans.

Par exemple, le préfet aura dessiné un projet de périmètre en amont pour un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui aura pour vocation à être compétent en matière d'eau potable. Il n'aura pas pris en compte l'existence des tuyaux, le point où se trouve la source en eau, quelles sont les communes qu'elle dessert, etc. ? Conséquence : aujourd'hui des syndicats d'eau ont été amputés au profit des communautés d'agglomération. Et l'on dit : « *Que fait-on des tuyaux, de la source, de l'usine de traitement d'eau ?* » On ne peut pas les couper en deux ! D'importants problèmes financiers se font jour parce que les emprunts n'ont pas été affectés et qu'il est difficile de les répartir. On en arrive à des situations ingérables et insolubles...

Pour moi, l'une des premières causes des problèmes engendrés par l'intercommunalité telle que la définit la loi Chevènement, est donc liée à l'absence de projet préalable.

La deuxième, c'est évidemment l'application brutale qui a été faite de la loi Chevènement dans les années 2000-2002. Pour les préfets, il s'agissait d'une espèce de course dont l'enjeu consistait à remplir leur « tableau de chasse » d'un maximum de communautés d'agglomérations, sans chercher à savoir où passaient les tuyaux, quelles étaient les véri-

tables solidarités, ni comment fonctionnaient les services intéressés par les transferts de compétence induits. L'essentiel était de pouvoir afficher à leur tableau de chasse, à la fin de l'année, une, deux ou trois communautés d'agglomération dans le département.

Aujourd'hui, cette obligation n'existe plus, même s'il me semble que l'administration préfectorale en subit toujours les conséquences.

Une autre source de dérive financière induite par la définition des périmètres tient au postulat qu'on ne retrouve pas dans les circulaires mais qui est présent dans tous les esprits des fonctionnaires d'État chargés de l'application de la loi Chevènement: « *Big is beautiful* ».

A priori, toute extension de périmètre, toute création de communauté d'agglomérations, était formidable, parce qu'on allait ainsi faire des économies d'échelle... alors qu'on aboutissait à des doublons et des surcoûts.

J'ajoute qu'en créant des établissements publics de coopération intercommunale avec un très large périmètre, c'est-à-dire avec une population importante et de gros besoins, on réduit considérablement les possibilités d'accès à la commande publique des petites et moyennes entreprises. En effet, lors de la passation d'un marché public ou de l'attribution d'une délégation de service public, ces petites et moyennes entreprises, qui, jusqu'à présent, avaient accès à la commande communale ou syndicale, ne peuvent évidemment pas fournir les références exigées, en équivalents-habitants ou en chiffre d'affaires. Les conséquences en sont aisément prévisibles, dans des secteurs aussi concentrés que ceux de l'eau, de l'assainissement ou des déchets, qui intéressent principalement les communautés d'agglomérations et les communautés de communes.

J'en viens enfin aux compétences et notre fameux pot de fleur n'est pas sorti d'affaire. Il souffrira peut-être de la sécheresse, mais surtout de l'insécurité juridique – d'abord induite par le nombre de pouvoirs déterminant la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale. Il en existe au moins cinq!

Citons d'abord le législateur, puisque la loi définit un certain nombre de compétences obligatoires, notamment pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes.

Puis le préfet, qui approuve ou modifie les statuts, lesquels doivent contenir, depuis la loi du 13 août 2004, la définition des compétences.

« Une autre source de dérive financière tient au postulat "Big is beautiful". »

« La question de la compétence est source d'insécurité juridique et lourde de conséquences financières pour les collectivités et leurs contribuables. »

Ensuite, le conseil de la communauté d'agglomération, ou la majorité qualifiée des conseils municipaux dans une communauté de communes, qui vont définir l'intérêt communautaire.

Puis les exécutifs des EPCI et des communes membres pour le transfert du pouvoir de police.

Et enfin, les parties à la convention qui va décider, par exemple, les délégations de compétences, en application de la loi du 13 août 2004 ; ces délégations de compétences sont possibles entre le département et la région, et les communautés d'agglomération.

Il faut donc chercher dans cinq séries d'actes pour être certain de la compétence, question fondamentale chaque fois que l'on monte un projet local ! Dans ma pratique professionnelle, j'ai l'habitude d'opérer un certain nombre de montages, en partenariat avec des communautés, et, chaque fois que je pose la question de la compétence, on la trouve curieusement incongrue... Le fonctionnaire, ou l'élu auquel j'ai affaire, est rarement capable de me répondre précisément, à brûle-pourpoint. Cela me semble être un grave problème, source d'insécurité juridique et lourd de conséquences financières pour les collectivités et leurs contribuables.

L'insécurité juridique est aussi générée par le flou de l'intérêt communautaire. Les compétences à intérêt communautaire sont parmi les compétences majeures puisqu'elles concernent les zones d'activité, les ZAC, etc.

La lecture des délibérations qui définissent ces intérêts communautaires est ardue, même pour un juriste chevronné. En pratique ces délibérations ne suivent pas du tout la doctrine ministérielle, laquelle est constante – Chevènement, Villepin ou Sarkozy. Il faudrait utiliser des critères objectifs : les zones d'activités de plus de cinq hectares, les stades d'une capacité de plus de 1 000 spectateurs, etc. En réalité, que trouve-t-on ? Des inventaires à la Prévert : la zone d'activité de tel endroit est d'intérêt communautaire, le stade de tel autre endroit aussi, et ainsi de suite...

Pour conclure, je remarquerai qu'en pratique, on a aujourd'hui oublié – même si les circulaires, et notamment celle de septembre 2004, les rappellent – les principes fondateurs en matière de répartition des compétences et d'intercommunalité, à savoir :

- le principe d'exclusivité, selon lequel une commune est dessaisie de sa compétence dès lors qu'elle l'a transférée à un EPCI. Elle ne peut plus légalement intervenir.

- Le principe de spécialité, qui est fondamental: un établissement public de coopération intercommunale, communauté d'agglomérations ou autre, n'est jamais qu'un établissement public et non pas une collectivité territoriale à vocation générale. Or ce principe de spécialité est mis à mal par un certain nombre de dispositifs législatifs qui aménagent les passerelles entre les communes membres et l'EPCI, ou entre l'EPCI et des organismes extérieurs à son périmètre. Il s'agit bien évidemment des fonds de concours. Il s'agit également du développement de la coopération conventionnelle entre les collectivités, qui a été considérablement facilitée par la loi du 13 août 2004, peut-être même au mépris du droit européen. Cette loi a porté un coup de boutoir au principe de spécialité en disposant que, à défaut de définition de l'intérêt communautaire dans un délai d'un ou de deux ans selon que l'EPCI existe ou non à la date de sa publication, la totalité de la compétence est transférée à l'EPCI.

J'y vois une illustration de la tendance lourde à vouloir transformer ces nouveaux EPCI, issus des lois de 1992 et 1999, en collectivités à vocation générale, avec les implications financières que cela génère. Sans parler du débat politique – qui me concerne, non pas en tant que juriste, mais comme citoyen – portant sur la disparition de notre chère commune.

« Le principe d'exclusivité et le principe de spécialité sont fondamentaux. »

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

*par Jean-Michel FOURGOUS
député des Yvelines, maire d'Élancourt*

**« En deux ans,
l'intercommunalité
a recruté 200
personnes
supplémentaires,
essentiellement
affectées à la
culture et à la
communication. »**

La communauté de Saint-Quentin-en-Yvelines comporte aujourd'hui sept communes contre onze au départ, quatre l'ayant quittée devant l'échec programmé de cette intercommunalité.

La structure fonctionne avec 70 personnes employées à la communication, dont un chargé de communication par service. Le siège de l'intercommunalité est dans un château. Le bureau de l'intercommunalité veut créer un nouvel hôtel communautaire pour 15 millions d'euros. Et l'implantation d'une nouvelle école de musique va être choisie pour 15 millions d'euros.

Le président de l'intercommunalité vient de louer une pleine page dans *L'Express* pour faire sa communication personnelle. L'intercommunalité a acheté une télévision, une radio, cinq journaux. Elle envoie, à chaque habitant, une centaine de documents par an. Six cérémonies de vœux sont organisées chaque année, une pour chaque catégorie de la population.

La maison de la poésie a également coûté 10 millions d'euros, pour cent personnes qui font de la poésie. La construction d'un vélodrome pour 100 coureurs sur piste est actuellement projetée, pour près de 50 millions d'euros. Il est envisagé de créer sur la colline d'Élancourt, la plus élevée de France, une piste de ski pour 45 millions d'euros !

L'intercommunalité est en train de piller notre taxe professionnelle : sur 12 millions d'euros de TP, on nous en rend 6 ; les 6 millions restant sont attribués aux communes politiquement conformes au modèle de la majorité de la structure.

En deux ans, l'intercommunalité a recruté 200 personnes supplémentaires, essentiellement affectées à la culture et à la communication. La communauté a apporté une caution de 400 millions d'euros pour permettre à une ville de gauche de dégager 2 500 logements sociaux, qui avaient été gérés de façon complètement aléatoire.

On ne sait plus comment sortir de cette situation. Saint-Quentin-en-Yvelines est un concentré de ce qu'il ne faut surtout plus faire !

Conclusion

par Denis MERVILLE

député de Seine-Maritime, maire de Sainneville

Je vous remercie de vos nombreuses et riches interventions. Nous avons eu le mérite de lancer ce débat, redevenu d'actualité. Personne ne fait le procès du concept de l'intercommunalité en tant que tel; mais la cellule de base reste quand même la commune, dont l'intercommunalité n'est que le prolongement. Cette dernière n'est pas une collectivité territoriale.

Le besoin de clarifier les compétences s'impose. Les principes de subsidiarité et de spécialisation doivent être respectés en prenant soin de ne pas tuer le bénévolat, qui existe dans les petites ou moyennes communes.

Alors que nous sommes confrontés à la multiplication des surcoûts engendrés par l'intercommunalité, il serait utile de corriger certaines idées toutes faites. C'est peut-être un rôle que pourrait jouer Contribuables Associés.

Dans l'opinion, toutes tendances politiques confondues, il est communément admis que la mise en commun des structures et des services permet de mutualiser et de réaliser des économies. Concrètement, c'est faux dans une large mesure. Il est vrai qu'un syndicat d'ordures ménagères permet d'éviter que chacun ne se paye son usine d'incinération. Mais il faut aussi combattre les idées toutes faites de technocrates qui, en haut lieu, sont poussés à les formuler par des réseaux ou par certains intérêts. Ici aussi, un important travail de clarification devra être entrepris dans les mois qui viennent.

Les élus sont, eux aussi, responsables des dérives constatées. Il faut en appeler à leur responsabilité: il existe aussi des exemples d'intercommunalités qui ont su éviter les doublons et bien gérer, en utilisant les mêmes services avec une certaine spécialisation, en ne se payant pas systématiquement des bureaux et faisant vivre un vrai projet de territoire. L'intercommunalité permet alors de faire à plusieurs ce que l'on n'aurait pas pu réussir tout seul.

« Les élus sont, eux aussi, responsables des dérives constatées. »

Responsabilité des élus locaux concernés, bien sûr, mais aussi des parlementaires que nous sommes, car il appartient désormais au législateur de ramener la rivière de l'intercommunalité dans son lit, pour remédier aux dérives que nous avons dénoncées.