

# MINI-DOSSIER : L'INTERCOMMUNALITÉ

**59** Paul Kerdraon, maire de Pacé « *Malgré conflits et discussions l'intercommunalité est indispensable* »

**65** Roger Morin *L'intercommunalité en réformes : La « commune du 21<sup>e</sup> siècle » se fait attendre...*



## Les grandes dates

**1967**

Le maire de Rennes, Henri Fréville, envisage la création de la communauté urbaine de Rennes.

**1969**

Devant l'hostilité que suscite ce projet, le préfet propose la création d'un simple district.

**1970**

Le district est créé. Présidé par Henri Fréville, il groupe 27 communes. Ses compétences : urbanisme et aménagement, secours contre les incendies, activités scientifiques et recherche. Le premier conseil se tient de 5 octobre à l'hôtel de ville de Rennes.

**1972**

Le district crée une agence d'urbanisme, l'Audiar, chargée d'étudier un schéma directeur d'aménagement urbain (Sdau) et de définir les politiques intercommunales.

**1974**

Le Sdau est élaboré

**1977**

Michel Phlipponneau, premier adjoint de la première municipalité Hervé, devient président du district. Il le restera jusqu'en 1989. Le Sdau est mis en révision.

**1980**

Création du Sitcar (syndicat intercommunal de transports en commun de l'agglomération de Rennes)

**1982**

Première extension du district du fait de la fusion de Fouillard avec Thorigné. Extension, également des compétences (accueil des gens du voyage).

**1983**

Le deuxième Sdau est approuvé. Début de l'élaboration du premier plan de développement du Pays de Rennes.

**1984**

Création de la technopole Rennes Atalante. Constitution du Comité de développement du Pays de Rennes (Codespar). Pont-Péan se sépare de Saint-Erblon : le district compte 28 communes.

**1989**

Edmond Hervé devient président du district. Celui-ci se dote d'une fiscalité propre.

**1991**

Nouvelles compétences : les transports collectifs et le traitement des déchets. Le projet d'agglomération est mis en œuvre. Une nouvelle révision du Sdau est engagée.

**1992**

Le Verger devient membre du district. L'agglomération est la première en France à adopter la taxe professionnelle unique.

**1993**

Nouvelles adhésions : Gévezé, Clayes et Parthenay-de-Bretagne. Le district compte 31 communes car Noyal et Chatillon-sur-Seiche se regroupent. Le 17 décembre, le district adopte le principe de la construction de la première ligne de métro.

**1994**

Nouvelles adhésions : Saint-Sulpice-la-Forêt et Chevaigné. Adoption du Sdau.

**1995**

Nouvelle compétence : le traitement et l'élimination des déchets. Adoption du programme local de l'habitat.

**1996**

Adoption de la charte d'urbanisme commercial et du plan de déplacements urbains.

**1999**

Adoption du 4<sup>e</sup> plan de développement ; création du Pays de Rennes : 67 communes, 419 000 habitants.

**2000**

Le district se transforme en communauté d'agglomération et prend le nom de Rennes Métropole. Nouvelles adhésions : Corps-Nuds, Orgères et Saint-Armel. Rennes Métropole compte 36 communes.

**2004**

Deux nouvelles communes entrent à Rennes Métropole : Nouvoitou et Bourgbarré.

**2005**

Retrait de la commune de Noyal-sur-Vilaine. Rennes Métropole passe à 37 communes.

Création d'une fiscalité mixte : les ménages payent un impôt additionnel à Rennes Métropole.

**2006**

Création de la Maison de l'emploi, de l'insertion et de la Formation Adoption du nouveau Programme local de l'habitat (PLH)

**2007**

Inauguration de l'Hôtel de Rennes Métropole, avenue Henri-Fréville

**2008**

Installation du nouveau conseil communautaire et élection de Daniel Delaveau à la présidence.

Sur les vingt-huit communes pressenties pour former le district de Rennes, en 1970, onze votèrent contre : Betton, Brécé, Bruz, Cintré, Chartres-de-Bretagne, Noyal-sur-Seiche, Noyal-sur-Vilaine, Saint-Erblon, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande, et Servon-sur-Vilaine. Mais seule cette dernière est pour le moment restée à l'écart.

Votèrent pour : Acigné, Cesson-Sévigné, Chantepie, La Chapelle-des-Fougeretz, La Chapelle-Thouarault, Châtillon-sur-Seiche, L'Hermitage, Le Rheu, Montgermont, Mordelles, Pacé, Rennes, Saint-Gilles, Thorigné, Vern-sur-Seiche, Vezin-le-Coquet.

# Paul Kerdraon, maire de Pacé Malgré conflits et discussions l'intercommunalité est indispensable

PROPOS RECUEILLIS PAR > **BERNARD BOUDIC**



**PLACE PUBLIQUE >** Paul Kerdraon, en tant que maire de Pacé, êtes-vous favorable à l'intercommunalité ?

**PAUL KERDRAON >** Oui, bien sûr. L'intercommunalité est un acquis incontournable. Dès l'origine, Pacé a été pour l'intercommunalité. En 1970, le maire, le docteur René Léon<sup>1</sup>, fut, avec le maire de Rennes, Henri Fréville, l'un des artisans de la création du district dont il devint vice-président. Ce qui fait qu'Edmond Hervé, président de Rennes Métropole jusqu'en 2008, a suggéré que l'une des salles de l'hôtel de la métropole porte son nom.

**PLACE PUBLIQUE >** L'instauration de l'intercommunalité rennaise était donc un souhait de Pacé ?

**PAUL KERDRAON >** Pacé a toujours été pour le principe de l'intercommunalité. Bien sûr, il y a eu des moments de conflit et de discussion. Par exemple, nous ne sommes rentrés qu'au début des années 90 dans le dispositif de transport public de l'agglomération. Pacé a toujours eu une attitude positive vis-à-vis du district d'abord puis de la communauté d'agglomération. Mais en même temps, nous avons toujours voulu maintenir l'identité de la commune

**PLACE PUBLIQUE >** Comment cela se passe-t-il ? Avez-vous le sentiment que les relations entre la métropole et les communes membres sont suffisamment équilibrées ?

**PAUL KERDRAON >** Globalement oui. Enfin, ça dépend des



1. René Léon, maire de Pacé de 1963 à 1977.





interlocuteurs. À Pacé, on trouverait des gens pour dire que la commune se laisse avaler par Rennes Métropole. Ce n'est pas mon avis, et pour cause : depuis le début de mon mandat de maire en 2002 et même avant, depuis 1995, comme premier-adjoint, je siège à la métropole. Je pense que nos relations sont relativement équilibrées. Je dis relativement parce que l'équilibre est toujours temporaire, évolutif, parfois fragile... On y travaille beaucoup, on est vigilants. Mais je pense qu'on a réussi à trouver un mode de fonctionnement qui n'est pas trop mauvais globalement. Tout le monde le sait : je ne fais pas partie de la majorité politique de Rennes Métropole. Mais je m'attache à faire la part des choses, à travailler d'abord au mieux des intérêts de ma commune qui sont bien évidemment dépendants de nos bonnes relations avec la métropole.

**PLACE PUBLIQUE >** Concrètement, à quoi pensez-vous ?

**PAUL KERDRAON >** Aux services ! Rennes Métropole en assure beaucoup sur le territoire communal et qui sont tout à fait intéressants pour la commune et pour ses administrés. Je pense aux transports publics qu'on améliore régulièrement, à la collecte des déchets...

**PLACE PUBLIQUE >** Les services les plus importants, ce sont les transports publics ?

**PAUL KERDRAON >** N'exagérons rien ! L'adoption du système de transport de la métropole n'a pas fondamentalement bouleversé la commune même si elle a amélioré beaucoup un service considéré comme majeur par la population. C'est très utile, en particulier à tous nos jeunes qui vont faire leurs études à Rennes ou au lycée Jean-Paul II à Saint-Grégoire. C'est clair : c'est l'un des services les plus opérationnels.

**PLACE PUBLIQUE >** Le programme local de l'habitat a parfois été ressenti comme une contrainte par les communes...

**PAUL KERDRAON >** Il a nécessité des discussions, des négociations avec Rennes Métropole. Cela s'est passé correctement et nous avons abouti à un accord équilibré. C'était nécessaire parce que notre principal projet de construction, la Zac de Beausoleil (1 600 logements sur une dizaine d'années), avait été lancé en 2003. 500 logements étaient construits au moment de la mise en place du PLH en 2005 et il a fallu discuter avec Rennes Métropole

pour que les différentes obligations du programme ne s'appliquent qu'aux tranches restant à bâtir. C'est un exemple de ce qu'on peut faire. Mais il y faut quand même une vigilance de tous les instants.

**PLACE PUBLIQUE >** Parce que vous sentez de la part de la métropole une volonté de passer en force ?

**PAUL KERDRAON >** C'est la tendance naturelle des gens, élus ou administratifs. Quand ils ont des compétences, ils les exercent le plus largement possible, c'est normal. Mais je suis quelque fois surpris. Il y a quelque temps, un cadre de Rennes Métropole voulait me rencontrer. Mon assistante a eu toutes les peines du monde à convaincre que le rendez-vous devait avoir lieu ici, à la mairie, et non pas à Rennes Métropole. De la même façon, dans les mois qui ont suivi son élection, Daniel Delaveau a organisé des entretiens en tête à tête avec les maires et je me suis étonné auprès de lui que ces rendez-vous aient lieu à Rennes Métropole. C'était plus pratique pour lui. Mais en même temps, Rennes Métropole est une communauté de communes. Il l'a tellement bien compris que quelques mois après, il est venu visiter Pacé. C'est la nature des choses : quand on a des compétences, on les exerce sans état d'âme le plus largement possible.

**PLACE PUBLIQUE >** Les possibilités de conflit dépassent-elles ces petits désagréments ?

**PAUL KERDRAON >** J'ai cité les discussions sur le PLH. Elles auraient pu ne pas aboutir...

**PLACE PUBLIQUE >** Qui a mis le plus d'eau dans son vin ?

**PAUL KERDRAON >** Je crois que les discussions ont été équilibrées entre Maurice Lelièvre, le vice-président de la métropole chargé de l'habitat à ce moment-là, et nous. On a eu plusieurs mises au point, plusieurs réunions de calage...

**PLACE PUBLIQUE >** Vous n'avez donc pas l'impression de ne pas exercer pleinement vos fonctions de maire ?

**PAUL KERDRAON >** Par définition, tout travail intercommunal nécessite sinon des abandons, du moins des altérations partielles de pouvoir. Je n'ai pas la responsabilité directe de la gestion des transports publics, de la gestion de la collecte des déchets, je n'ai même pas la responsabilité de la gestion directe de la déchèterie que nous avons aménagée à Pacé. Ce sont des choses qu'il faut

accepter, sinon il ne faut pas s'engager dans l'intercommunalité. Et l'intercommunalité, c'est indispensable ! Un autre exemple très éclairant, signe d'une collaboration très étroite entre Rennes Métropole et nous : la création et la mise en œuvre de ce qu'on appelle le pôle d'activités Rive Ouest (Zac des Touches)<sup>2</sup>. C'est une zone d'activité communautaire que Pacé a demandé à Rennes Métropole de prendre en charge au moment de sa création. Ce projet n'était pas à notre portée ni technique, ni financière, d'autant qu'il rayonne bien au-delà de la commune. Nous avons été très volontaires dans cette démarche-là. Depuis, nous travaillons à la mise en œuvre de cette Zac avec des comités de pilotage qui réunissent régulièrement Rennes Métropole, la société d'économie mixte Territoires<sup>3</sup> et la commune de Pacé. Nous sommes directement impliqués dans toutes les décisions. Ce qui veut dire qu'il faut être présent et pas seulement physiquement. Il faut proposer, avoir des idées, savoir débattre. Il faut parfois mettre de l'huile dans les rouages, ce n'est pas toujours harmonieux, c'est normal, c'est la vie !

**PLACE PUBLIQUE >** Vous aviez pourtant réalisé vous-même une zone de développement économique, la Zac de la Teillais. Vous aviez déjà de l'expérience, non ?

**PAUL KERDRAON >** Je ne suis pas sûr qu'on aurait été capable de la rééditer. Cette fois, la puissance de feu de Rennes Métropole nous était indispensable : pensez aux moyens financiers nécessaires, par exemple pour aménager les axes routiers autour et à l'intérieur de la Zac ; on aurait été totalement incapable de les assumer. Même si y on a pris notre part – c'est un des rares exemples d'ailleurs où une commune participe financièrement à une zone d'activité de compétence communautaire. On s'est mis d'accord là-dessus aussi.

**PLACE PUBLIQUE >** Parce que, habituellement, il n'y a pas de participation communale ?

**PAUL KERDRAON >** Normalement non. C'est pourquoi cet accord est original. On a calculé la participation respective de la métropole et de la commune en fonction de ce que la première retirerait de la taxe professionnelle et Pacé de la taxe sur le foncier bâti. On a fait des simulations. Chacun contribue sur cette base-là.

**PLACE PUBLIQUE >** Dans les grandes dates de l'intercom-

munalité rennaise, on cite souvent l'instauration de la taxe professionnelle unique<sup>4</sup>. Comment les communes ont-elles vécu cela ?

**PAUL KERDRAON >** L'instauration en 1993 de la taxe professionnelle unique a été un événement très important. En l'occurrence, Pacé y a plutôt gagné. Les entreprises y étaient peu nombreuses et nous avons bien bénéficié de la dotation de solidarité. Et c'est là l'origine d'un désaccord avec Rennes Métropole. Je m'explique : les intercommunalités qui percevaient la taxe professionnelle unique pouvaient aussi percevoir un supplément de taxe d'habitation et de taxe foncière, une fiscalité additionnelle payée par les ménages. Rennes Métropole a profité de ce droit depuis 2006. A mon avis, ce n'était ni urgent, ni même nécessaire. Les comptes de 2009 le montrent de manière éclatante : nous avons perçu 15 millions de taxe professionnelle de plus que les prévisions. Ce qui fait que la métropole se trouve dans une situation financière très saine : son endettement pourrait être résorbé en un an, alors que la moyenne des communes mettrait plutôt dix ans. Peut-être a-t-elle voulu anticiper et assainir au maximum le budget de transports publics avant la construction de la deuxième ligne de métro. Mais on a l'impression que la métropole vit aujourd'hui dans une relative aisance et les communes un peu moins. Ça, c'est un point de divergence de fond. C'est l'une des raisons pour laquelle je me suis opposé à la fiscalité additionnelle. De plus, elle avait l'inconvénient majeur de geler la dotation de solidarité communautaire puisqu'on ne pouvait pas à la fois instaurer un impôt supplémentaire sur les ménages et en même temps augmenter la dotation de solidarité communautaire. Compte tenu de nos be-

2. Le long de la voie-express Rennes-Lorient, le pôle d'activités Rive Ouest (83 ha, 3 000 emplois à terme) accueille un hypermarché (Cora), un magasin de meubles (Ikeä), une jardinerie, un magasin de sports, de puériculture, de vêtements, de jouets, des restaurants, et à terme des entreprises industrielles, de service, du bâtiment...

3. Territoires est un aménageur. Société anonyme d'économie mixte, ses principaux actionnaires sont la Ville de Rennes et Rennes Métropole. Territoires intervient aujourd'hui dans 22 des 37 communes de l'agglomération rennaise, pour leur compte ou celui de Rennes Métropole.

4. Dans ce régime, l'intercommunalité remplace les communes dans leur rôle de gestion et de perception du produit de la taxe professionnelle. La loi prévoit deux types de retour de la taxe vers les communes membres : l'« attribution de compensation » pour compenser financièrement la perte du produit de la taxe à la date du transfert et la « dotation de solidarité », instrument politique de redistribution et de péréquation du produit de la taxe entre les communes membres, en fonction de multiples critères. Tout cela va être profondément modifié par la suppression de la taxe professionnelle.





soins, j'aurais préféré que la dotation de solidarité continue à évoluer dans des proportions raisonnables et que la métropole et les communes passent un pacte financier. Ça n'a jamais été possible. Je trouve que c'est dommage.

**PLACE PUBLIQUE >** On parle beaucoup de la taxe professionnelle... Mais elle est supprimée !

**PAUL KERDRAON >** Oui, toutes les cartes risquent d'être rebattues et le bouleversement serait encore plus grand si la communauté d'agglomération pouvait adopter demain le statut de métropole. Dans la version de la réforme des collectivités territoriales votée par l'Assemblée nationale, le produit de la taxe sur le foncier bâti serait transféré des communes à la métropole. D'autre part l'on pourrait transférer à la majorité simple des communes toute la dotation globale de fonctionnement à la métropole. Ce n'est pas parce que Dominique Perben l'a proposé et que je suis plutôt de son orientation politique que je suis d'accord. Il restera quoi aux communes comme ressource ? La taxe d'habitation ! Dans ce cas-là, je serai contre l'accession de la communauté d'agglomération au nouveau statut de métropole. Bien sûr, on percevra des redistributions de Rennes Métropole, comme on en a eu pour la taxe professionnelle et la dotation de solidarité, mais on sera tout de même beaucoup plus intégrés qu'aujourd'hui. Ça veut dire qu'on n'aura plus les moyens de décider. Par exemple, le projet de loi prévoit que la voirie communale soit transférée à la Métropole ; je ne pense pas que ce soit une bonne chose, je ne vois pas en quoi ce sera mieux géré. On avait fondé, pour l'aménagement de la zone des Touches, notre participation respective, Métropole et commune, sur le produit de la taxe professionnelle et le produit foncier bâti : eh bien ! si on n'a plus tout le foncier bâti, moi je demande à renégocier. C'est clair.

**PLACE PUBLIQUE >** Vous êtes contre l'idée que Rennes devienne une métropole ?

**PAUL KERDRAON >** Je ne suis pas contre le fait que la communauté d'agglomération adopte le statut de métropole mais à deux conditions. C'est que l'on ait d'abord un bon équilibre entre les compétences intercommunales et communales et donc que les services de proximité restent de compétence communale avec les moyens financiers qui vont avec. D'autre part, qu'on ne se lance pas dans une course effrénée – en essayant de forcer l'avis

des communes ou des intercommunalités concernées – pour atteindre à tout prix le fameux seuil des 450 000 habitants ou plus.

**PLACE PUBLIQUE >** Il semble aussi que les compétences communales en matière d'urbanisme puissent être remises en cause ?

**PAUL KERDRAON >** En effet, il n'y aurait plus qu'un plan d'urbanisme intercommunal et les communes n'auraient plus d'autorité en matière d'urbanisme. Bien sûr on pourra trouver des terrains d'entente. Je n'imagine pas qu'une métropole impose à une commune des choix d'urbanisme dont elle ne voudrait pas. L'Assemblée nationale a encore renforcé cet aspect des choses en supprimant le vote pour avis des conseils municipaux. Des compétences d'urbanisme supprimées, des moyens réduits fortement : je considère que l'équilibre n'est plus bon.

**PLACE PUBLIQUE >** Vous considérez que l'on a atteint une sorte de limite ?

**PAUL KERDRAON >** Non, on peut encore faire mieux. Mais aujourd'hui le fonctionnement intercommunal de Rennes Métropole a déjà quasiment atteint le maximum de ses possibilités. Nous nous sommes donné des politiques très contraignantes. Aucune autre communauté urbaine ou d'agglomération en France n'a un PLH aussi ambitieux, aussi codifié, aussi contraignant pour les communes. Nous sommes très en avance. Si l'intercommunalité s'était développée partout en France avec des politiques intégrées aussi fortes, on n'aurait peut-être pas éprouvé la nécessité de modifier les choses.

**PLACE PUBLIQUE >** Cependant, la modification de la géographie intercommunale va se faire quand même. Des découpages semblent ne plus correspondre aux modes de vie des gens...

**PAUL KERDRAON >** C'est possible. Il faut s'y adapter de manière pragmatique. Aujourd'hui, l'influence de Rennes Métropole dépasse largement ses frontières mais si on va jusqu'au bout de cette logique la moitié du département au moins devrait être intégrée à la métropole ! Est-ce que c'est souhaitable ? Que restera-t-il du département ? Cela pose de nombreuses questions ! Certains maires de petites communes considèrent qu'à Rennes Métropole, les décisions leur sont un peu imposées. Ce n'est pas toujours

absolument faux. D'ailleurs, un groupe de travail réfléchit au mode de gouvernance de la métropole. C'est un vrai problème. Pacé est une commune assez importante pour que l'on ne se passe pas de son avis. Mais si j'étais maire d'une plus petite commune, mon opinion compterait sans doute beaucoup moins.

**PLACE PUBLIQUE >** Il y a quarante ans, il y avait combien d'habitants à Pacé ?

**PAUL KERDRAON >** Le recensement de 1968 nous donnait 2 338 habitants. Aujourd'hui nous sommes presque 10 000. Pacé est donc une commune « urbaine », avec une part rurale qui reste importante, puisque c'est en superficie la deuxième des 37 communes de la métropole, juste après la ville de Rennes. Sur nos 3 500 ha, nous en avons 3 000 en zone naturelle et agricole avec une quarantaine d'exploitations.

**PLACE PUBLIQUE >** Votre objectif est-il de garder cet équilibre ?

**PAUL KERDRAON >** Oui. On ne deviendra jamais une ville de 50 000 habitants ! L'un des objectifs du Scot est d'ailleurs de contenir l'urbanisation et la consommation d'espace. Entre Rennes et Pacé, nous avons voulu une coupure verte inconstructible de 5 km. C'est une volonté constante, depuis plus de 30 ans, des élus de Pacé et de ceux du district de Rennes (puis de la communauté d'agglomération).

**PLACE PUBLIQUE >** C'est un sanctuaire ?

**PAUL KERDRAON >** Oui. La limite de l'urbanisation passe derrière le pôle Rive Ouest. C'est une grande chance de conserver des terrains agricoles, des espaces naturels, des chemins de randonnée que l'on continue à développer. Ce cadre de vie est attractif.

**PLACE PUBLIQUE >** Il y a encore quelques grands équipements à venir à Pacé dans les années ?

**PAUL KERDRAON >** On attend de savoir à quelle sauce la réforme des collectivités territoriales va nous accommoder. On a des besoins importants qu'on ne sera pas capables de réaliser complètement, en équipements sportifs et culturels notamment. L'autre grand projet, lui aussi suspendu aux décisions qui vont être prises, est un projet de piscine sur lequel travaillent huit communes réunies au sein du Syrenor<sup>5</sup> ainsi que les villes de Saint-Grégoire et de Betton. Dans le secteur, c'est le grand équipement

qui manque. L'agglomération souffre d'ailleurs d'un manque cruel de piscines : on parle d'un déficit de 3 500 à 4 000 m<sup>2</sup> de bassins. C'est un projet qui ne peut se mettre en place que si nous disposons de moyens. Peut-être, ce sera de la compétence de Rennes Métropole demain mais pour l'instant, ça ne l'est pas.

**PLACE PUBLIQUE >** Où se réaliserait ce projet de piscine ?

**PAUL KERDRAON >** On a déjà décidé que ce serait à Montgermont. On peut être amené à mettre en route le processus en fin d'année ou en début 2011, mais il faudra trois ou quatre ans avant d'ouvrir.

**PLACE PUBLIQUE >** Au final, le maire de Pacé est-il un vice-président heureux de Rennes Métropole ?

**PAUL KERDRAON >** Dans toute intercommunalité, les maires doivent partager les compétences, c'est évident. Il faut composer en permanence. L'un des points de divergence fondamentaux, c'est la fiscalité. En matière de transports, Pacé apprécie la première ligne du métro. Mais je ne suis pas sûr que l'agglomération ait les moyens et fasse les meilleurs choix possibles. Avec d'autres moyens, on aurait peut-être pu mieux irriguer, au moins en partie, l'ensemble du territoire métropolitain. Je ne suis pas d'accord non plus avec le choix du site du couvent des Jacobins pour accueillir le futur centre des congrès, même si j'ai approuvé à, 100% le choix de l'architecte<sup>6</sup> : c'est un très beau projet, qui allie de manière harmonieuse l'ancien et le neuf, qui met en valeur le site patrimonial du couvent. Mais je considère que c'est un site trop contraint en termes d'accessibilité. C'est une analyse personnelle que je fonde en partie sur mon expérience professionnelle<sup>7</sup>. Il y a quand même de temps en temps des sujets de controverse, de polémiques ou de divergences, qui dépassent d'ailleurs souvent les clivages politiques.

5. Le Syndicat d'études et de recherches du nord-ouest de Rennes réunit Pacé, Montgermont, La Chapelle-des-Fougeretz, Vezin-le-Coquet, Saint-Gilles, Parthenay-de-Bretagne, Gévezé et Clayes.

6. L'architecte choisi est le briochin Jean Guervilly.

7. Paul Kerdrion est directeur du Space, le grand salon professionnel de l'élevage qui attire chaque année à la mi-septembre plus de cent mille visiteurs au Parc des expositions de Rennes.





Une réunion du conseil de Rennes Métropole dans la très belle salle de l'hôtel de Rennes Métropole, avenue Henri-Fréville. (Photo Richard Volante).

# L'intercommunalité en réformes : La « commune du 21<sup>e</sup> siècle » se fait attendre...

**RÉSUMÉ** > Deux réformes vont affecter dans le proche avenir la manière dont les communes et les intercommunalités se partagent la conduite de l'action publique territoriale de proximité. L'une, présentée comme suppression de la taxe professionnelle a déjà eu lieu, et les effets prévisibles commencent à en être discernables. L'autre, volet de la réforme territoriale concernant le « bloc communal », peut être tenue pour probable en dépit du cheminement plutôt chaotique du projet au Parlement.



TEXTE > **ROGER MORIN**



Pour introduire à la manière de Woody Allen la présentation des réformes des collectivités territoriales, la question de départ pourrait être la suivante : la réponse est la réforme, mais rappelons-nous quand même la question : que s'agit-il de transformer, et pourquoi ?

Le problème auquel les chantiers ouverts par ces réformes vont tenter d'apporter réponse trouve son origine il y a plus de deux siècles, dans une décision fondatrice dont on ne cesse de découvrir à quel point elle a structuré pour longtemps le jeu des acteurs publics locaux. C'est dans les premiers mois de la Révolution de 1789 que fut planté un décor dont aucune pièce essentielle n'a vraiment changé depuis. Il y eut à l'époque un débat que l'on retrouve, à chaque fois que se pose la question de notre organisation territoriale : fallait-il retenir un maillage large – grandes communes à une échelle de type cantonal – propice à une rationalisation de l'administration locale ? C'était l'option défendue par les modernisateurs de l'époque (Condorcet, Thouret). Ils n'eurent pas gain de cause ; ce furent les traditionalistes, menés par Mirabeau, qui l'emportèrent et firent prévaloir la trame que l'on connaît, calquée pour l'essentiel sur les paroisses et les

Roger Morin est chargé de cours dans plusieurs universités. Ancien directeur général des services de la ville de Brest, il fut aussi directeur de l'Institut national des études territoriales qui forme, à Strasbourg, des cadres territoriaux.





diocèses. Et ce qui fut alors créé – ce fameux émiettement communal qui singularise la France par rapport au reste de l'Europe – n'a jamais pu être remis en question.

Ce serait, bien sûr, trop forcer le trait que de soutenir que rien n'a changé depuis : la commune, support au début d'une très timide décentralisation, a gagné le droit à la libre administration. Le département et, plus tard, la région ont pris rang de collectivités territoriales de plein exercice, mais cette qualité leur est aujourd'hui contestée. L'intercommunalité apparaît quant à elle, avec le recul que permettent maintenant les deux décennies pendant lesquelles elle est montée en puissance, comme relevant de ces changements bien connus, effectués pour que, sur le fond, rien ne change.

### Des syndicats intercommunaux aux communautés d'aujourd'hui

L'intercommunalité d'aujourd'hui s'est introduite en deux temps dans notre paysage local. La première génération de ce que notre langage juridique appelle EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) remonte à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, quand il fallut faire face à des problèmes nouveaux – les réseaux : eau, déchets, électricité... – que les communes, pour la plupart trop petites, ne pouvaient traiter qu'en se groupant. Ainsi furent créés au fil du temps les 16 133 syndicats intercommunaux dénombrés en 2008.

La seconde génération est beaucoup plus récente. A la différence de la première qui avait donné lieu à la création d'organismes à caractère technique, celle-ci consiste en la création de nouvelles structures à caractère territorial, exerçant dans un périmètre intercommunal, un ensemble de compétences diversifiées, et habilitées pour ce faire à lever l'impôt (d'où leur appellation d'EPCI à fiscalité propre). Depuis la création des communautés urbaines en 1966 et surtout les lois d'administration territoriale de la République de 1992 (lois ATR) et Chevènement de 1999, cette forme de coopération a connu un large et rapide essor. Les trois familles de communautés qu'elle comporte aujourd'hui (urbaines, d'agglomération et de communes) sont au nombre d'environ 2500 et regroupent 91 % des communes.

C'est une réussite spectaculaire, et une nouveauté de première importance pour l'administration de nos terri-

toires. La trame en a-t-elle pour autant été modifiée en profondeur? Non, il est manifeste que la coopération intercommunale mise en œuvre jusqu'ici a tout du long obéi à une claire logique, qui consiste, pour permettre la pérennisation du système communal en place, à pallier au mieux ses carences. Jacques Caillousse notamment l'a maintes fois montré : « On se gardera de lire dans le succès, bien réel, de l'intercommunalité, l'effacement des intérêts spécifiquement communaux. [...] Sous l'innovation institutionnelle qu'offrent les formes intercommunales, la vieille tradition communale peut continuer de prospérer »<sup>1</sup>.

### Quelques verrous de grande importance pour protéger les communes

Dans cette logique, malgré un transfert de compétences de grande ampleur des communes vers les communautés, quelques verrous institutionnels de grande importance sont, jusqu'ici, restés bien place : la commune reste seule détentrice des attributs inhérents au statut de collectivité territoriale – élection au suffrage universel direct ; compétence générale – et le sacro-saint principe de non-tutelle d'un niveau sur l'autre la protège, dans les champs restés de sa compétence, de toute subordination à la communauté dont elle fait partie. Récemment, Philippe Laurent, maire de Sceaux, et par ailleurs actif défenseur de la décentralisation, a dit ce qu'il en était, plus franchement qu'il n'est d'usage en la matière : « La clé de la réussite de l'intercommunalité a toujours été le volontarisme et la prééminence de la commune. Les communautés procèdent des communes et non l'inverse »<sup>2</sup>.

Voilà donc comment s'est construit ce qu'il est convenu d'appeler, depuis le rapport Balladur, le « bloc communal », superposition d'ancien et de nouveau qui représente une part essentielle de notre fameux millefeuille. Cette entreprise fut conduite dans une certaine euphorie jusqu'au milieu environ de la décennie en cours, jusqu'à ce que, de rapports en rapports, le doute s'installe sur le bien fondé de la démarche engagée. La question fut po-

1. Jacques Caillousse, « Intercommunalités et réforme(s) des collectivités territoriales », *Revue Politique et Parlementaire* n° 1053/2009, p. 73. Jacques Caillousse est professeur de droit public à l'université de Paris II-Panthéon-Assas.

2. Philippe Laurent : « La clé de l'interco reste à la commune », *La Lettre du cadre territorial*, n° 403, 15 juin 2010.

Plus de 16 000 syndicats intercommunaux dénombrés en 2008...

Les communautés (urbaines, d'agglomération, de communes) ont servi surtout à maintenir le système communal en palliant ses carences.

sée sous plusieurs angles : le modèle en cours de déploiement était-il propice à la conduite d'une action publique de qualité, qui exige intégration et transversalité des politiques sectorielles plutôt que séparation des responsabilités en des domaines forcément très liés les uns aux autres ? Les périmètres retenus pour les communautés étaient-ils à la bonne échelle au regard de la réalité des territoires vécus ? La distribution des rôles entre communes et communautés, laissant par exemple aux autorités communales la maîtrise de l'utilisation des sols, était-elle adaptée aux lourds enjeux qui s'attachent à la montée des périls en matière d'énergie et de climat ? Était-il judicieux de créer partout une double administration locale, l'administration communautaire venant se superposer, dans une articulation souvent laborieuse, aux administrations municipales ? Et quid, dans l'affaire, de la relation au citoyen, privé de lien direct avec des autorités communautaires pourtant en charge de l'essentiel de la décision publique locale et habilitées à lever l'impôt ?

Chacune de ces questions fournissait en réalité une forte raison de remettre en cause la manière dont le remaniement de nos administrations locale est en train de se faire. Mais, dans notre tradition politique, les bonnes raisons suffisent rarement à déclencher le passage à l'acte. Il fallait que s'y ajoutent des impératifs plus contraignants : la montée des tensions financières les apporta ; ce fut le discours du président de la République à Toulon le 25 septembre 2008 – « Trop de niveaux, trop d'impôts » – qui ouvrit la tentative de grand *aggiornamento* des institutions locales proche aujourd'hui de son épilogue.

### La métropole, version Balladur édulcorée jusqu'à la quasi-insignifiance

Ce que proposa la commission Balladur en réponse à la commande de simplification et modernisation qu'elle avait reçue était d'un grand intérêt en ce qui concerne l'évolution de l'intercommunalité : pour la première fois, un rapport officiel proposait la création à l'échelle supra-communale d'une institution à statut de collectivité territoriale à part entière. La métropole version Balladur était en effet une collectivité territoriale de plein exercice, et les communes en son sein changeaient de nature, devenant des « personnes morales de droit public » : qualification à préciser, mais marquant clairement une subordination à la nouvelle entité. Certes ce statut n'était

proposé que pour les plus grandes agglomérations, mais le rapport ouvrait clairement la perspective de sa diffusion sur le mode du volontariat. Ainsi se concrétisait l'idée ambitieuse et novatrice de la « commune du 21<sup>e</sup> siècle », adaptée dans son périmètre et ses agencement internes à la réalité des villes d'aujourd'hui.

Ce qu'il est advenu de cette proposition révèle mieux que jamais la capacité de résistance du système en place. La dynamique que laissait espérer le rapport Balladur a été deux fois étouffée : d'abord dans l'élaboration du projet de loi par le gouvernement, puis dans l'examen du texte au Sénat et à l'Assemblée. Ce qui reste de la métropole à l'issue de ce processus est particulièrement révélateur : abandonné, le statut de collectivité territoriale ; aux oubliettes tout ce qui pouvait ressembler à une subordination des communes membres à la nouvelle institution (les décisions délicates comme la mise en commun de la DGF<sup>3</sup> ou de l'impôt ménage demandent l'unanimité des conseils municipaux) ; plus question de création des communautés par la loi : le volontariat des communes reprend ses droits ; quant aux compétences, ce sont à peu de choses près celles des communautés urbaines (elles sont mêmes moins étendues en matière d'urbanisme !), et elles ne pourront inclure les domaines importants actuellement de la responsabilité des régions et départements qu'avec l'accord préalable de ceux-ci. Il ne restera du coup aux agglomérations de plus de 500 000 habitants auxquelles est ouvert ce statut qu'une raison de l'adopter : l'effet de label, qui suffira sans doute, malgré tout, à assurer un certain succès à cette métropole édulcorée jusqu'à la quasi-insignifiance.

### Le déficit démocratique va perdurer

Sur un autre point-clé de notre affaire – le mode d'élection des conseils communautaires –, la commission Balladur s'était d'elle-même autocensurée en retenant, parmi les formules possibles d'évolution, la plus minimaliste. C'est beaucoup dire en effet qu'avec le système de fléchage sur listes communales qui s'appliquera à partir de 2014, les conseillers communautaires seront élus au suf-

3. Dotation globale de fonctionnement : la dotation globale de fonctionnement (DGF), instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement opéré sur le budget de l'État et distribué aux collectivités locales pour la première fois en 1979. Son montant est établi selon un mode de prélèvement et de répartition fixé chaque année par la loi de finances. Elle est versée aux régions depuis 2004.

Les propositions de la Commission Balladur étaient d'un grand intérêt en ce qui concerne l'évolution de l'intercommunalité.

Ce qu'il en est advenu révèle les capacités de résistance du système en place.





L'élection reste strictement communale. Le déficit démocratique va perdurer.

frage universel direct. C'est ignorer que l'élection reste du coup strictement communale : les candidats fléchés pour être en cas de succès conseillers communautaires sollicitent les suffrages des électeurs de leur commune, et seront enclins à mettre en avant le parti que pourrait tirer celle-ci de la communauté, plutôt qu'un projet communautaire.

On aurait pu s'attendre à ce que, au moins dans le cas de la métropole ou des formes les plus avancées de coopération comme les communautés urbaines ou les communautés d'agglomération le pas soit franchi de vraies élections communautaires, avec liste, scrutin, présentation de bilan et programme à cette échelle. Ce ne sera pas pour cette fois : le déficit démocratique pourtant reconnu comme défaut majeur du système actuel perdurera pour l'essentiel, à ceci près peut-être que la présence des oppositions municipales dans les conseils communautaires pourrait faire gagner en vitalité et en visibilité.

Il est tentant, et presque trop facile, de poursuivre l'inventaire des renoncements et incohérences qui caractérisent cette réforme, dans l'état où elle est avant son deuxième examen par l'Assemblée. Il faut pourtant ajouter aux deux grandes déceptions déjà évoquées des dispositions pour le moins surprenantes comme la formule des « communes nouvelles », censée offrir aux communautés qui voudraient aller au terme d'une intégration une solution intéressante. Reprenant quasiment à l'identique l'idée des fusions de communes de la loi Marcellin de 1971, dont on sait qu'elle fut un complet fiasco, son adoption au Parlement s'est accompagnée de commentaires plus que pessimistes sur ses chances de succès.

De même, la suppression du pays, assortie de réserves et précautions qui pourraient cependant lui autoriser des formes de survie, ne laisse pas d'étonner quand on sait que dans nombre de cas c'est cet outil qui permet aujourd'hui de pallier l'inadéquation des périmètres intercommunaux trop restreints à la prise en compte des bassins de vie et aires urbaines. Beaucoup de schémas de cohérence territoriale (Scot), notamment, dont la loi Grenelle 2 accroît la portée, sont aujourd'hui adossés à des pays : quelle structure en assurera demain le portage politique ?

## Géographie intercommunale : les préfets aux commandes

Tout cela permet de comprendre les commentaires en général sévères et désabusés qui accompagnent l'élaboration de la réforme. Il faut pourtant se garder d'un jugement trop sommaire qui conclurait à son insignifiance pure et simple. Il est probable, au contraire que les lignes vont de nouveau bouger au sein de ce « bloc communal ». Il ne peut rester durablement en l'état pour des raisons de fond qui sont là même si la réforme peine à les saisir.

Il y a d'abord un aspect sur lequel la réforme pourrait avoir un impact significatif, c'est celui des périmètres et de la carte communale et intercommunale. La réforme attribue aux préfets une feuille de route ambitieuse qui devrait les conduire à prendre la main pour achever et rationaliser la couverture du territoire par les intercommunalités. Ils pourront à ce titre proposer, voire – moyennant le respect d'un processus complexe de consultation des élus dans le cadre de la Commission départementale de coopération intercommunale – imposer des créations, extensions, fusions de communautés ou suppressions de syndicats. À l'issue du travail qu'ils doivent mener en ce domaine, il ne devrait plus, par exemple, subsister de communautés de moins de 5 000 habitants.

On peut bien sûr s'interroger sur leur capacité à mener le jeu de manière plus directive qu'avant, dans un domaine où l'obtention du consensus parmi les élus locaux a été jusqu'ici le point de passage obligé de toute évolution. Il faut toutefois tenir compte de ce que le contexte financier dans lequel ces chantiers vont être conduits va probablement fortement inciter les élus eux-mêmes à rechercher par eux-mêmes cette optimisation du bloc communal que vise la réforme. Les communes et les intercommunalités ne semblent pas devoir craindre d'effets trop dévastateurs de la réforme de la taxe professionnelle. Elles vont devoir assumer, en revanche, le gel annoncé des dotations de l'état, et le probable désengagement de la région et surtout du département dans des domaines où ceux-ci vont certes garder leur capacité juridique à intervenir – puisque la tentative de les priver de la compétence générale a tourné court – mais vont se trouver dépourvus des moyens financiers de participer aux co-financements qu'ils assuraient jusqu'ici. Elles vont être également amenées, puisque la réforme de la taxe professionnelle créée pour les communautés une

La suppression du pays, assortie de réserves et de précautions, ne laisse pas d'étonner.

quasi-obligation de recourir, comme les communes, à la fiscalité sur les ménages, à redéfinir le pacte financier actuellement en vigueur entre elles. Ce sera souvent le point d'entrée vers des chantiers importants de nouveaux transferts de compétences et de mutualisation de services qui dans certains cas conduiront à un modèle proche de cette « commune du 21<sup>e</sup> siècle » que le rapport Balladur appelait de ses vœux.

### La suppression des pays : une autre occasion de se regrouper

Pour d'autres raisons encore, un changement plus affirmé pourrait trouver son chemin. L'attrait du label métropolitain pourrait ainsi pousser nombre d'agglomérations actuellement sous la barre des 500 000 habitants. à s'étendre pour franchir le seuil, et entrer ainsi dans la cour des grands. De même, la suppression du pays amènera sans doute des communautés qui agissent aujourd'hui ensemble dans ce cadre à envisager une fusion qui leur apparaîtra comme le seul moyen sûr et clair de fournir un socle solide à des démarches aussi importantes que l'élaboration d'un Scot ou d'une politique commune de développement durable.

Ainsi peut-on prévoir que, malgré les faiblesses et incohérences qui font de cette réforme, à bien des égards, un rendez-vous manqué, la dynamique des territoires se trouvera néanmoins un chemin, tant le besoin de raccorder enfin le vécu territorial et les agencements institutionnels qui l'organisent est impérieux.

Reste que tout cela est bien compliqué et certainement trop lent au regard du besoin pressant de redonner à nos institutions locales la pertinence, l'efficacité et la lisibilité indispensables à leur légitimité. Au terme de cet épisode largement décevant, on ne peut manquer de s'interroger : où sont les blocages ? Comment comprendre que des changements reconnus depuis si longtemps comme nécessaires soient si difficiles à concrétiser ? Il y a bien sûr une explication toute trouvée du côté des résistances au changement des élus intéressés à conserver les positions qu'ils ont dans le système actuel : le lobby des maires, fort bien représenté au Parlement grâce au cumul des mandats, a été à cet égard d'une remarquable efficacité. Mais cette explication ne dit rien des raisons pour lesquelles la victoire des conservateurs a été si ample et facile.

### Citoyens, où êtes-vous ?

C'est peut-être davantage en profondeur qu'il faut chercher : si la réforme s'est ainsi enlisée, c'est peut-être qu'il lui manquait une dimension essentielle pour susciter l'adhésion du corps social, et s'adosser à un mouvement d'opinion qui aurait obligé les tenants du statu quo à bouger. Car, ainsi que l'a mis en évidence Rémy Lefebvre<sup>4</sup>, le citoyen est le grand absent dans cette réforme. Rien en ce qui concerne le bloc communal, pas même la pseudo-élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, n'apporte de réponse digne de ce nom au fameux déficit démocratique pourtant au cœur des problèmes à traiter. Sur ce point, le débat reste entièrement à reprendre, sans doute d'une autre manière que celle qui n'a jusqu'ici donné que de maigres résultats.

Il faudrait imaginer autre chose, qui donne davantage d'attrait au changement, que la simple transposition un niveau au-dessus d'une démocratie communale trop souvent mythifiée. La citoyenneté d'agglomération à construire devrait être plurielle, articulant subtilement représentation et participation directe des citoyens (en faisant monter en puissance les bonnes pratiques qu'ont pu initier certains conseils de développement dans le cadre des pays). Elle devrait être aussi multi-niveaux, associant affirmation des instances d'agglomération pour les décisions stratégiques et maillage démocratique de proximité pour la gestion du quotidien, lequel maillage pourrait trouver ses bases dans les actuelles communes des périphéries et, plutôt que dans la commune centre qui est en passe de perdre sa raison d'être, dans les quartiers dotés des instances démocratiques en préfiguration aujourd'hui. Ainsi peut-être prendrait consistance un « imaginaire métropolitain positif »<sup>5</sup> assez fort pour l'emporter sur les pesanteurs dont on vient de prendre une fois encore toute la mesure.

Il a manqué à ce projet de réforme une dimension essentielle pour susciter l'adhésion du corps social : le citoyen est resté absent.

4. Rémy Lefebvre, *L'impensé démocratique de la réforme territoriale*, <http://www.laviedesidees.fr/spip.php?page=recherche&recherche=lefebvre> 9 mars 2010. Rémy Lefebvre est professeur de sciences politiques à l'université de Reims et chercheur au CERAPS (Lille 2). Il est chargé de cours à Lille.

5. David Alcaud, *Des métropoles bien peu métropolitaines*, La Gazette, 28 juin 2010