



« LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES : ÉTAT DES LIEUX, FONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES »

AVIS

présenté par

Jacky DUPAQUIER

Commission N°1

« Aménagement des territoires, agriculture »

SEANCE PLENIERE DU 28 MARS 2007

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. Les communautés de communes ou la solidarité à l'échelle d'un territoire	2
2. La mise en débat du fait intercommunal	3
2.1. Les rapports de la Cour des Comptes et du Conseil Économique et Social de la République	3
2.2. Les schémas d'orientation de l'intercommunalité des préfets de département	4
2.2.1. Des propositions législatives	4
2.2.2. La simplification des échelons intercommunaux et le travail sur les zones blanches	4
2.2.3. Les modifications des périmètres en Bourgogne	5
3. Propositions	6
3.1. Des périmètres mieux adaptés à l'exercice de compétences intégrées	6
3.1.1. La suppression progressive des syndicats techniques redondants	6
3.1.2. Vers une réorganisation des territoires en bassins de vie	6
3.1.3. L'assouplissement des procédures de modification des périmètres	8
3.2. Une meilleure concertation entre acteurs des territoires	9
3.2.1. La mise en place de conseils de développement communautaires	9
3.2.2. Le maintien des initiatives associatives existantes sur les territoires	9
3.2.3. Des relations renforcées entre les services préfectoraux et les élus locaux	9
3.2.4. Pour une collaboration accrue entre communautés de communes	10
3.2.5. La prise en compte spécifique du périurbain	10
3.3. Une lisibilité accrue pour le citoyen	11
3.3.1. Les communes comme premier échelon d'information intercommunale	11
3.3.2. Des référendums communaux	11
3.3.3. La question de l'élection au suffrage universel des conseils communautaires ?	11
3.4. Pour une action communautaire plus efficace	12
3.4.1. Le Plan Local d'Urbanisme : la condition de l'exercice des compétences obligatoires	12
3.4.2. La Taxe Professionnelle Unique : un des outils de la solidarité territoriale	12
3.4.3. Pour une réforme de la fiscalité locale	12
CONCLUSION	14



COMMISSION N° 1

« AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

Président : Jacky DUPAQUIER, représentant de l'union régionale CFTC

Secrétaire : Gérard MOTTET, personnalité qualifiée

Membres :

Renaud ABORD de CHATILLON, représentant d'Aprovalbois, CRP et union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne

Jean ADAM, représentant de la Chambre régionale d'agriculture

Jean-Michel BROCHERIEUX, représentant des professions libérales

Guy BRUNET, représentant de la Confédération paysanne et coordination rurale

Gisèle CORNIER, représentante de la chambre régionale d'agriculture

Noël GILIBERT, représentant de l'union régionale des associations familiales, CODERPA, FNAR, ADMR

Brigitte JOUROT, représentante de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles

Sylvie LOMBARD-DOYONNARD, représentante du comité régional CGT

Christophe MONOT, représentant du Centre régional des jeunes agriculteurs

Eric TAUFFLIEB, représentant de l'union régionale des syndicats FO

Membre associé :

Jean-Claude DESLOT, personnalité qualifiée.

Cabinet :

Elsa DEBARNOT, chargée d'études associée aux travaux de la commission n° 1

Marie-Claude LEONARD, assistante

INTRODUCTION

La plupart des pays de l'Union européenne ont entrepris beaucoup plus tôt que la France de redessiner leur carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Au contraire, la France a démultiplié les structures : des échelons ont été créés, s'ajoutant à leurs prédécesseurs, sans les remplacer. Dans les années 1950 existaient en France trois niveaux institutionnels : l'État, le Département, la Commune. Aujourd'hui, il existe de fait six niveaux : l'Europe, l'État, la Région, le Département, la Commune et l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est pourquoi l'organisation territoriale du pays est de moins en moins lisible aux yeux des concitoyens.

La vocation première de l'intercommunalité, c'est-à-dire la simplification de l'organisation territoriale par la mutualisation des structures, s'est avérée difficile à mettre en œuvre, les Français étant très attachés à leurs communes.

La communauté de communes se présente donc, pour le moment, non pas comme une supra-structure, qui tendrait à une future suppression de l'échelon communal, mais bien comme une collectivité qui « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». (article L.5216-1 du code général des collectivités territoriales.)

La réalité de terrain n'est pas aussi optimale, plusieurs rapports récents¹ soulignent les incohérences du système actuel, lançant un débat de fond : empilement des échelons et des compétences, périmètres ne correspondant pas aux espaces de vie, projets factices. Les schémas d'orientation de l'intercommunalité présentés par chaque préfet de département, à la demande du Ministre de l'Intérieur, établissent un bilan de l'intercommunalité au 30 juin 2006. Ils dessinent des perspectives pour remédier aux dysfonctionnements, et asseoir la pertinence de l'échelon intercommunal dans le paysage structurel français.

L'autosaisine du CESR de Bourgogne s'inscrit dans ce contexte foisonnant, et se propose de participer au débat, considérant que les communautés de communes sont une belle opportunité de redynamiser les territoires, et qu'à ce titre, elles méritent d'être connues et reconnues par les citoyens.

¹ Rapports de la Cour des Comptes, du Conseil Économique et Social de la République et du Parlement, voir bibliographie.

1. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES OU LA SOLIDARITÉ À L'ÉCHELLE D'UN TERRITOIRE

Le paysage intercommunal français a été remodelé par la loi du 12 juillet 1999, créant la communauté urbaine pour les ensembles de plus de 500 000 habitants, la communauté d'agglomération pour les ensembles de plus de 50 000 habitants, et la communauté de communes, sans impératif de taille. Ces intercommunalités sont dotées d'une fiscalité propre. À l'heure actuelle, 90 % des communes françaises, et 85.5 % de la population appartiennent à un groupement de communes à fiscalité propre.

Les communautés de communes reçoivent une attribution de l'État, au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; celle-ci a d'ailleurs souvent constitué la première motivation des élus à former des établissements de coopération intercommunale.

Les communautés de communes ont le choix entre la fiscalité additionnelle, qui permet au groupement de disposer de la même autonomie fiscale que les communes, et d'appliquer éventuellement une taxe professionnelle de zone (un seul taux de taxe professionnelle appliqué aux activités économiques localisées dans le périmètre de la zone d'activité), ou la taxe professionnelle unique (TPU), qui permet à l'intercommunalité de percevoir la taxe professionnelle à la place des communes adhérentes. La TPU atteste d'une solidarité effective entre les communes.

Dès lors que les retombées de l'activité économique profitent à tous, nul besoin d'entrer en concurrence entre communes pour l'installation d'une entreprise. À ce jour, 65 % de la population appartiennent à un EPCI ayant adopté la TPU. En effet, si l'attribution de la DGF paraît à tous comme une réelle incitation à créer un EPCI, il est encore parfois difficile pour les « communes centres » d'admettre le partage de leurs ressources qu'implique la TPU.

Les compétences obligatoires des communautés de communes recouvrent l'aménagement de l'espace et le développement économique. Si elles ont opté pour le régime de la Taxe Professionnelle Unique, le législateur leur transfère également l'aménagement et l'entretien des zones d'activité. Elles exercent également des compétences optionnelles choisies parmi au moins l'un des cinq domaines suivants : l'environnement, le logement et le cadre de vie, les équipements culturels et sportifs et de l'enseignement élémentaire et pré élémentaire ainsi que l'action sociale (depuis la loi de cohésion sociale). Si la communauté de communes prétend à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée versée par l'État (réservée aux collectivités ayant adopté la TPU), elle doit exercer au moins quatre des six groupes de compétences d'intérêt communautaire suivants : le développement économique, l'aménagement de l'espace, la voirie, le logement, les déchets, les équipements sportifs (depuis la loi du 13 août 2004). En termes de compétences, une grande diversité de cas prévaut en France et en Bourgogne. Certaines communautés de communes dites « d'opportunité » se sont dotées de compétences minimales (« études ») d'autres au contraire se sont vu transférer des compétences importantes, telles que l'entretien des écoles, l'accueil périscolaire, le Plan Local d'Urbanisme, le ramassage des ordures ménagères... permettant à tous les habitants de l'intercommunalité de profiter de services équivalents.

Pour encourager une plus grande intégration intercommunale, l'article 164 de la loi du 13 août 2004 rend obligatoire la définition de l'intérêt communautaire. Aussi la plupart des communautés de communes ont-elles dû clarifier la nature et l'étendue des compétences transférées, dans le second semestre 2006, donnant lieu à des réorganisations territoriales et à une réflexion de fond.

2. LA MISE EN DEBAT DU FAIT INTERCOMMUNAL

2005 et 2006 ont été les années de la mise en débat de l'intercommunalité telle qu'elle s'est construite dans les vingt dernières années. L'année 2007 pourrait être celle des perspectives et des réalisations pour une intercommunalité de projet efficiente, intégrée dans les politiques d'aménagement du territoire.

2.1. Les rapports de la Cour des Comptes et du Conseil Économique et Social de la République

Le rapport du CES « Communes, intercommunalités, quels devenirs ? » présenté et adopté le 22 juin 2005, observe une hétérogénéité de la réalité intercommunale : 330 communautés de communes comptent moins de 3 000 habitants, 20 en ont plus de 50 000. Le rapport énonce les défis majeurs auxquels sera confronté l'intercommunalité :

- constituer une entité minimum pour être viable, réaliser des investissements nécessaires au rythme voulu, voire se fédérer autour d'un projet cohérent ;
- clarifier la répartition des compétences entre le niveau communal et le niveau intercommunal ;
- faire progresser la démocratie, qu'elle soit représentative ou participative pour permettre et amplifier l'adhésion des citoyens aux projets locaux et à la vie dans les territoires.

Le rapport de la Cour des Comptes révèle lui aussi plusieurs constats et émet des recommandations pour améliorer la carte intercommunale. Les observations concernent le plus souvent :

- les périmètres, qui ne répondent pas toujours à la mise en œuvre optimale des politiques publiques locales ;
- la discordance de périmètres et de compétences entre les anciens syndicats et les nouvelles communautés ;
- les zones « blanches » et la réticence de certaines communes à entrer dans un EPCI pour diverses raisons (volonté de garder une taxe professionnelle importante, contentieux ancestraux) ;
- les compétences parfois partiellement exercées ;
- la définition de l'intérêt communautaire trop souvent imprécise ;
- le cadre financier du développement de l'intercommunalité largement contraint par les incertitudes pesant sur les principales ressources de celles-ci, notamment la taxe professionnelle.

2.2. Les schémas d'orientation de l'intercommunalité des préfets de département

En 2006, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sollicitait les préfets de département pour qu'ils établissent avant le 30 juin des schémas de l'intercommunalité.

En Bourgogne, les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité ont été établis en concertation avec des élus membres des commissions départementales de coopération intercommunale, mais sans réelle écoute des élus de terrain. Ils émettent un diagnostic et proposent des pistes d'évolution. Les élus communautaires rencontrés par le CESR ne se retrouvent pas forcément dans ces schémas, dont ils déplorent qu'ils traitent de l'évolution de leurs territoires sans que leurs auteurs aient pris suffisamment en compte les vécus et ressentis des élus et des habitants qui y vivent. Dans deux départements, la Saône-et-Loire, et l'Yonne, les schémas n'ont pas été validés par la commission départementale de coopération intercommunale, réunissant des élus du territoire.

2.2.1. Des propositions législatives

Pour parvenir à un paysage intercommunal plus pertinent, les schémas d'orientation de l'intercommunalité proposent des pouvoirs d'incitation accrus pour les préfets de départements et la simplification des procédures pour favoriser les regroupements, fusions ou dissolutions.

2.2.2. La simplification des échelons intercommunaux et le travail sur les zones blanches

Les quatre schémas d'orientation de l'intercommunalité correspondant aux quatre départements bourguignons se retrouvent sur deux points : la nécessité d'encourager les territoires restés isolés à s'organiser, et l'obligation de dissoudre les structures en perte d'efficacité et rendues inopérantes.

En effet, force est de constater que la création de communautés de communes n'a pas forcément entraîné la dissolution des EPCI techniques. De nombreuses structures intercommunales de gestion, chargées d'une mission précise (hydraulique, électricité, télévision, gestion d'un établissement scolaire), poursuivent leur action parallèlement à celle des communautés de communes qui bien souvent couvrent le même domaine de compétence. Cette situation occasionne des doublons de mission et des pertes financières, car ces syndicats techniques ont des frais de fonctionnement non négligeables. Parfois, les problèmes de périmètres justifient cette coexistence, la formule du syndicat mixte devenant un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire. Cet enchevêtrement de structures rend en outre illisible au citoyen l'organisation territoriale.

Le fait intercommunal est avant tout l'affaire de communes qui, pour survivre ont besoin de mutualiser leurs ressources. C'est pourquoi les communes riches, autosuffisantes du point de vue de leurs retombées fiscales, montrent parfois moins d'enclin à entrer dans des groupements de communes.

Des communes demeurent encore isolées, leurs élus ne souhaitant pas rejoindre une communauté existante ou bien se heurtant à l'impossibilité de créer leurs communautés de communes. Les schémas insistent sur l'importance de parvenir à une couverture totale du territoire.

2.2.3. Les modifications des périmètres en Bourgogne

Les schémas proposent des modifications de périmètres à moyen ou court terme. En effet, trop de communautés de communes ne couvrent pas un territoire suffisant pour exercer pleinement des compétences ou alors leurs territoires réunissent des communes aux bassins de vie différents. Il s'agit désormais d'adapter au mieux les collectivités aux espaces vécus, afin que les instances d'opportunité disparaissent petit à petit au profit de territoires de projets. Les propositions contenues dans les schémas ont été diversement accueillies. Le projet de la communauté d'agglomération interdépartementale Beaune-Chagny-Nolay, contenue dans les schémas intercommunaux de Saône-et-Loire et de Côte d'Or, est sans nul doute à l'origine du rejet du schéma présenté par la préfète de Saône-et-Loire. Cette création a paru à certains élus comme un acte autoritaire. D'autres voient en elle une immense opportunité de développement pour les communes concernées, mais également pour leurs alentours.

La communauté Le Creusot-Montceau, quant à elle, a intégré des communes rurales, continuant d'agrandir son périmètre et ses missions.

Dans l'Yonne, l'attachement des élus à l'échelon communal et au principe de libre administration semble être la cause du rejet du schéma. En Côte d'Or et dans la Nièvre, les élus se sentent plus ou moins concernés par les préconisations contenues dans les schémas d'orientation de l'intercommunalité de leur département, bien que les CDCI les aient validés.

Il semble qu'en général les élus locaux se soient peu appropriés les contenus et préconisations des documents, et se soient sentis peu associés aux démarches. Un vif attachement à l'échelon communal et au principe de libre administration semble dominer dans les débats suscités par les travaux des préfets.

3. PROPOSITIONS

3.1. Des périmètres mieux adaptés à l'exercice de compétences intégrées

3.1.1. La suppression progressive des syndicats techniques redondants

Dans l'objectif d'optimiser l'utilisation des deniers publics et le service rendu à la population, il est important que, dans toutes les situations le permettant, le nombre d'EPCI sur un même territoire soit réduit et les structures redondantes dissoutes ou fusionnées, afin de parvenir à un paysage intercommunal lisible pour la population. Dans cette incitation à simplifier l'organisation territoriale, le Conseil régional et les services de l'État doivent jouer pleinement leur rôle.

3.1.2. Vers une réorganisation des territoires en bassins de vie

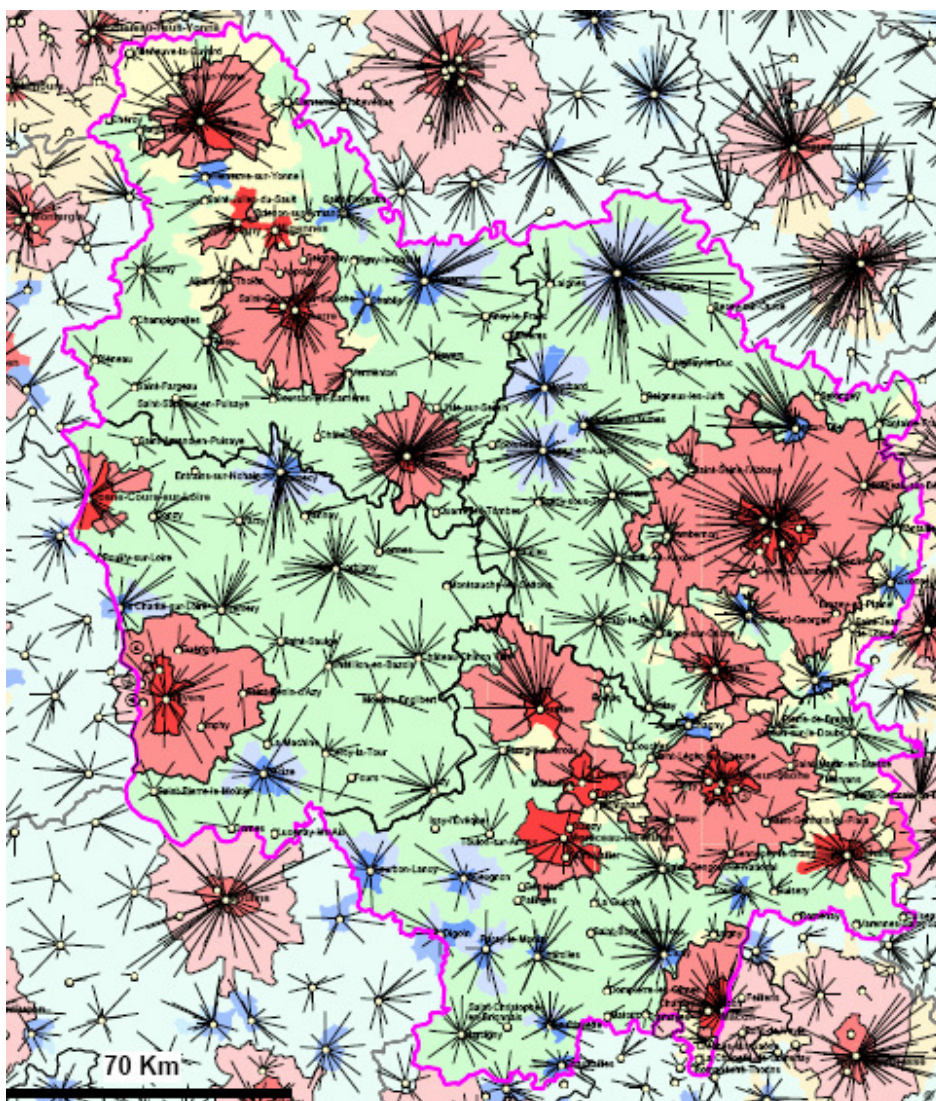
Jusqu'à ce jour, le principe de libre administration a prévalu dans la création des communautés de communes, laissant toute amplitude aux élus locaux de constituer des ensembles correspondant au mieux à leur vision de leur territoire et à leurs intérêts, sous le contrôle éclairé des services de l'État. Une grande diversité prévaut dans les profils des intercommunalités en place, rendant difficiles les collaborations. Mis en cause dans les critiques adressées à l'intercommunalité les périmètres discontinus, trop réduits ou bien peu pertinents, sont souvent à l'origine des dysfonctionnements en termes de services rendus et d'exécution des compétences. Entre la plus petite communauté de communes de Bourgogne, les Coteaux de la Chanteraine dans l'Yonne qui comptabilise 1 103 habitants, trois communes, et la plus grande, la communauté de communes du Pays Châtillonnais regroupant 95 communes et 23 024 habitants répartis sur 6 cantons, peu de points communs peuvent être trouvés en matière de moyens, d'intégration intercommunale et de dynamique territoriale.

Afin de permettre l'exercice effectif des compétences et l'élaboration de projets d'envergure, une intégration intercommunale véritable mériterait d'être encouragée. Aussi une réflexion de fond sur les espaces vécus pourrait être impulsée avec les populations et les élus. La carte, élaborée par l'INSEE à partir de données transversales entrecoupant les services intermédiaires rendus sur un territoire et les déplacements effectués par les habitants, délimite des bassins de vie qui pourraient servir de base à un travail sur des périmètres plus pertinents et adaptés à la collaboration territoriale entre structures.

Le Conseil régional, en tant que chef de file de l'aménagement du territoire, pourrait poursuivre les forums de territoires organisés en 2006 dans chaque Pays par des forums portant plus spécifiquement sur les bassins de vie afin de préparer une future évolution des périmètres. Ainsi seraient valorisés les travaux de l'INSEE sur les territoires vécus et les bassins de vie.

E.P.C.I. et Pays de Bourgogne





La carte des territoires vécus en Bourgogne (ci-contre), réalisée par l'INSEE en 2002 à partir notamment des aires d'influence des pôles de services intermédiaires, comparée avec celle des périmètres actuels des EPCI², montre que dans certains cas, les espaces de vie des habitants n'ont pas été pris en compte pour constituer les intercommunalités. Il s'agirait de rapprocher progressivement les périmètres intercommunaux des espaces pertinents pour l'accomplissement de compétences intégrées.

3.1.3. L'assouplissement des procédures de modification des périmètres

Les bassins de vie évoluent, les périmètres des communautés de communes également. Actuellement, les procédures de retrait d'une communauté de communes, d'intégration dans une autre intercommunalité, de fusion ou de dissolution, sont complexes, longues et dissuasives. Il

² www.insee.fr/fr/insee_regions/bourgogne/rfc/docs/terr_vecus.pdf

semble important qu'un droit à l'erreur soit inscrit dans l'édification des périmètres des communautés de communes. **Concernant les communautés de communes à dominante rurale, dans le cas du retrait de la « commune centre », des solutions doivent être recherchées par tous les acteurs des territoires, afin de proposer une alternative aux communes restantes, leur permettant de poursuivre leur collaboration.**

Le Conseil économique et social abonde la proposition des préfets de département de Bourgogne dans leurs schémas et plaide pour un assouplissement des procédures et une plus grande concertation permettant à des communes de changer de communauté de communes pour que les modifications de périmètres, adhésions, fusions, retraits, soient facilités.

3.2. Une meilleure concertation entre acteurs des territoires

3.2.1. La mise en place de conseils de développement communautaires

Afin que les communautés de communes gagnent en lisibilité pour la population et s'ouvrent aux forces vives de leurs territoires, le CESR suggère que sur l'exemple des Pays, les intercommunalités associent à leur réflexion les mondes économique et associatif. **Il propose que des « conseils de développement » communautaires soient mis en place, réunissant entreprises, organismes sociaux, culturels et associations, représentatifs de l'activité du territoire. Pour que ceux-ci aient les moyens de leur fonctionnement, le CESR propose que des indemnités soient prévues pour les personnes investies dans ces instances de consultation.**

3.2.2. Le maintien des initiatives associatives existantes sur les territoires

Pour améliorer dans toutes les communes les prestations offertes aux habitants, de plus en plus d'intercommunalités se voient confier les secteurs de la jeunesse et de la petite enfance, attractifs pour l'installation d'actifs mais également les services à la personne, notamment le portage des repas à domicile. Dans les secteurs sociaux, éducatifs et culturels, les associations assument traditionnellement des missions importantes.

Pour le CESR, il est important qu'en cas de reprise par les communautés de communes de services assurés de façon satisfaisante par des associations, celles-ci soient confortées dans leurs actions. La dynamique associative d'un territoire étant partie intégrante de sa richesse, il serait dommage que la professionnalisation de certains secteurs entraîne l'assèchement des initiatives de terrain.

3.2.3. Des relations renforcées entre les services préfectoraux et les élus locaux

Afin que les acteurs s'approprient les collectivités à l'œuvre sur leur territoire, il est important que les services préfectoraux et les élus locaux prennent le temps de la concertation pour trouver des périmètres reconnus par tous comme des bassins de vie. Si les communautés de communes créées

sont vécues comme des contraintes par les élus des communes et leurs habitants, il est fort possible que peu de projets intercommunaux d'envergure ne naissent.

A l'heure actuelle, les documents et règlements fournis par les services préfectoraux, de part leur contenu peu clair et leur volume important, compliquent la tâche des élus de terrain, déjà fort sollicités. Afin que le travail des élus locaux soit facilité, et leur engagement encouragé, les textes juridiques émanant des préfetures et les procédures gagneraient à être simplifiés.

Le CESR considère que seule la consultation avec les acteurs de terrain peut aboutir à des structures assumées par les élus, leurs populations, et donc à même de fonctionner.

En cas de situations conflictuelles, les élus et les services préfectoraux pourraient faire appel à un médiateur extérieur, qui donnerait un avis sur les périmètres dessinés.

Le CESR pourrait jouer ce rôle en tant que représentant de la société civile organisée

3.2.4. Pour une collaboration accrue entre communautés de communes

Bien des communautés de communes se sont constituées sur les périmètres des cantons, pas toujours suffisants pour l'accomplissement d'un certain nombre de missions. Parfois, des conventionnements entre communautés de communes permettraient, sur des projets précis, de dessiner des territoires plus adaptés aux compétences à exercer. **Le CESR suggère qu'un système de contractualisation soit ouvert pour que des communautés de communes puissent tisser des partenariats.** L'hétérogénéité des situations (budget, compétences, fiscalité intégrée ou non) d'une communauté de communes à l'autre peut être un frein à ce type de collaborations, pourtant pertinentes d'un point de vue strictement territorial. **C'est pourquoi le CESR appelle de ses vœux une évolution des communautés de communes dans le sens d'une plus grande intégration fiscale et de réels transferts de compétences.**

3.2.5. La prise en compte spécifique du périurbain

Dans les politiques du Conseil régional les territoires sont encouragés à s'organiser au sein des Pays, qui fonctionnent d'autant mieux lorsque les communautés de communes adhérentes s'investissent. Ces dernières, si elles ne font pas partie d'un Pays, sont appelées à s'organiser pour pouvoir prétendre à un certain nombre de soutiens financiers. Les zones périurbaines sont à cet égard assez spécifiques dans le sens où elles ne sont pas toujours constituées en Pays, ce qui pénalise leurs communautés de communes.

Le CESR propose que les territoires périurbains fassent l'objet de dispositifs régionaux adaptés à leurs particularités.

3.3. Une lisibilité accrue pour le citoyen

3.3.1. Les communes comme premier échelon d'information intercommunale

Avec la montée en puissance des communautés de communes et leur implication dans les services rendus à la population mais également dans le développement économique, la question du contrôle démocratique par les citoyens se pose de plus en plus. Si les administrés connaissent l'échelon communal et son instance décisionnaire le conseil municipal, il est plus rare qu'ils se soient appropriés les conseils communautaires, peu connus, et dont les décisions sont moins relayées. Il serait dommage que la communauté de communes soit vue par le citoyen comme une collectivité fermée dont les instances de décision seraient toutes puissantes. **Pour le CESR, la première étape d'information des habitants passe d'abord par la commune, mais doit se poursuivre au niveau supérieur de et par la communauté de communes.**

Il est primordial que les maires tiennent informés leurs conseils municipaux des réalisations de leur communauté de communes. Le CESR propose que les questions importantes relevant des communautés de communes soient débattues dans les conseils municipaux, en amont des conseils communautaires.

3.3.2. Des référendums communaux

Le CESR s'interroge sur la nécessité aujourd'hui d'instaurer des référendums communaux pour permettre aux habitants des communes concernées de se prononcer sur l'adhésion de leur commune à une communauté de communes et sur les éventuelles modifications de périmètres.

3.3.3. La question de l'élection au suffrage universel des conseils communautaires ?

Une proposition de loi présentée en juin 2006 par Jean-Pierre BALLIGAND, député de l'Aisne, propose l'élection des présidents des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct.

Le CESR considère qu'une collectivité qui assure des missions importantes de service public doit pouvoir être contrôlée par le citoyen. Si le suffrage universel était instauré pour les conseils communautaires, il constate qu'il serait difficile de le conserver pour les conseils municipaux. Dans cette hypothèse, le conseil communautaire pourrait désigner des représentants dans les communes. En Bourgogne, les élus communautaires se disent inquiets d'une telle éventualité, craignant que la politisation des conseils communautaires ne mette en péril un travail qui, pour le moment, ne souffre pas des vicissitudes électoralistes. Par ailleurs, certaines communautés de communes ne disposent pas encore de suffisamment de compétences intégrées pour être confrontées au suffrage universel.

La période actuelle se présente comme une phase transitoire de montée en puissance des communautés de communes.

Le CESR observe donc qu'il est encore trop tôt pour instaurer l'élection au suffrage universel des présidents d'EPCI à fiscalité propre, car un grand nombre d'intercommunalités sont encore trop jeunes pour profiter pleinement d'une telle mesure. Il est favorable à terme à l'établissement du suffrage universel pour l'élection des conseils communautaires, et à sa substitution avec celui de l'élection des Maires.

3.4. Pour une action communautaire plus efficace

Le CESR entend ici énoncer les conditions qui lui semblent participer à l'édification de « collectivité de projets ». **Il soumet ses suggestions aux élus locaux, en affirmant son attachement au principe de la libre administration.**

3.4.1. Le Plan Local d'Urbanisme : la condition de l'exercice des compétences obligatoires

Une communauté de communes ne peut exercer de façon satisfaisante les compétences obligatoires que sont le développement économique et l'aménagement du territoire si elle ne peut organiser son espace. **C'est pourquoi le CESR encourage toutes les communautés de communes à se doter de la compétence Plan Local d'Urbanisme, condition de leur contrôle sur l'aménagement de leur territoire.**

3.4.2. La Taxe Professionnelle Unique : un des outils de la solidarité territoriale

L'intégration fiscale étant l'une des conditions de la viabilité des projets, et la Taxe Professionnelle Unique sa concrétisation pour établir une vraie solidarité financière et une politique de développement économique communautaire, **le CESR suggère que la Taxe Professionnelle Unique devienne progressivement la règle en matière de fiscalité intercommunale.**

3.4.3. Pour une réforme de la fiscalité locale

Les évolutions actuelles restreignent l'autonomie fiscale des collectivités à Taxe Professionnelle Unique et remettent en cause l'évolution à moyen terme des dotations de décentralisation, sans pour autant réformer une fiscalité des ménages largement inadaptée. L'Etat se désengage financièrement, techniquement et administrativement de l'organisation territoriale décentralisée. Ce scénario fait peser une hypothèque sérieuse sur le développement de la communauté de communes.

Le CESR préconise que la taxe professionnelle soit réformée, et que les communautés de communes disposent d'une fiscalité à part entière, afin de garantir aux intercommunalités les moyens de leur développement. Dans ce cadre, **les formalités administratives** que les élus

communautaires et leurs équipes effectuent doivent être **simplifiées**, et non pas alourdies, sous peine de démobiliser les acteurs.

La réforme de la taxe professionnelle et l'instauration d'une fiscalité propre aux intercommunalités souhaitées par le CESR et par grand nombre d'élus locaux devront rendre les ressources plus égalitaires entre les différentes communautés de communes, et reconnaître les efforts des collectivités en matière d'intégration intercommunale et notamment de définition de l'intérêt communautaire.

CONCLUSION

L'intercommunalité se situe dans une période intermédiaire : de collectivités d'opportunité, les communautés de communes sont en passe de devenir des collectivités de projets, assumant des compétences de plus en plus cruciales pour les territoires. Afin de parvenir à plus d'efficacité et de clarté, des réorganisations s'imposent, en termes de révision des périmètres, de fusion ou de dissolution de structures redondantes, de transfert de compétences et de moyens.

De l'efficacité des collectivités, et notamment des communautés de communes, dépend la confiance du citoyen. A ce jour, les administrés ne sont pas toujours informés des missions confiées aux intercommunalités. Il importe pourtant que ces derniers s'approprient des structures qui jouent un rôle de plus en plus important en matière de services rendus à la population. **Le vécu des usagers, leurs déplacements, leurs besoins en matière de services, gagnent à être pris en compte dans l'élaboration des périmètres, afin que la communauté de communes puisse correspondre à un territoire vécu et assumer des compétences intégrées.**

Les communautés de communes et l'intercommunalité se présentent en effet comme une remarquable opportunité d'optimisation de ressources d'un territoire. Elles sont la condition de survie des communes, auxquelles les Français sont tant attachés.

Lorsque les communautés de communes travaillent de concert au sein des Pays, les retombées positives en termes de développement territorial paraissent incontestables. Même si de telles réussites ne se sont pas encore généralisées, elles doivent guider les élus et les acteurs de terrain pour que, progressivement, elles deviennent la règle.

AVIS ADOPTE PAR 30 VOIX POUR ET 22 ABSTENTIONS

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention de Pierre JARLAUD
au titre de la Réinsertion sociale, des missions locales, PAIO et entreprises d'insertion

La création d'une communauté de communes en milieu rural pose plusieurs problèmes :

⇒ l'élaboration préalable d'un plan de développement économique et d'aménagement du territoire n'est pas suffisamment rigoureuse, trop souvent négligée ;

⇒ la mise en place de la TPU n'est pas imposée et la commune centre est trop réticente. Un processus progressif imposé devrait être prévu ;

⇒ la définition des compétences est délicate et complexe et met souvent en cause la solidarité intercommunale ;

⇒ le droit de blocage de la commune centre dont l'agrément est obligatoire pour que les compétences soient transférées crée des situations de blocage.

En règle générale, une assistance technique à la création devrait être prévue (par les départements ou les régions) et serait particulièrement bienvenue.

J'ai apprécié la proposition qui est faite dans le rapport de confier cette mission assistance médiation au CESR.



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

Depuis longtemps, notre groupe a souligné la nécessité de travailler un avis sur les nouvelles structures d'organisation du territoire, tant l'urgence d'une lisibilité pour les populations est évidente. Le projet d'avis qui nous est présenté participe de cette démarche pour ce qui concerne les communautés de communes et il nous faudra sans doute poursuivre ce travail avec les communautés d'agglomérations, ainsi que leur articulation avec les communautés de communes, les départements, les régions. Ce travail pourrait être utilement complété par un travail de prospective en direction de ce que pourrait être l'organisation du territoire du 21ème siècle dans lequel les compétences, les missions, l'organisation de la démocratie locale seraient à la fois connues, acceptées et partagées par les populations. Vaste sujet, direz-vous, mais en regard de ce qu'est la situation actuelle (d'ailleurs fort bien relevée dans le projet d'avis ainsi que dans l'avis du CES national) c'est bien une question essentielle qui conditionne la réponse aux besoins de proximité. Ce travail serait sans aucun doute d'une réelle utilité, notamment en regard d'un certain nombre d'affirmations péremptoires visant à affirmer pour certains qu'il faut supprimer les communes, pour d'autres les départements, sans d'ailleurs aucune analyse et justification fondées.

Pour ce qui concerne les communautés de communes, nous partageons un certain nombre de propositions formulées dans le projet d'avis.

C'est le cas de la proposition du chapitre 3.1. visant à réorienter leur organisation à partir des bassins de vie. C'est en effet à partir de cette identification, relevée par la carte des territoires vécus de l'INSEE, que se structure l'ensemble des activités et des besoins locaux des populations, en termes d'emplois, de services, de transports, de logements, d'activité sociale et culturelle.

Nous soutenons également la proposition du chapitre 3.2. consistant à agir pour une meilleure coordination entre acteurs des territoires et plus particulièrement la mise en place de conseils de développement communautaires, dans lesquels, bien entendu, il nous semble nécessaire d'accorder une place aux organisations syndicales représentantes légitimes des populations salariées. De même, poser l'exigence d'une collaboration accrue entre communautés de communes nous paraît évident dans la mesure où justement aujourd'hui c'est plutôt la compétitivité entre territoires qui domine. Et c'est sans aucun doute dans cette démarche de coopération que pourraient être aplanies les différences et les inégalités entre territoires résultants des choix faits dans la démarche de projet initiale.

Si le titre du chapitre 3.3. « une lisibilité accrue pour le citoyen » nous convient, par contre plusieurs propositions qu'il contient nous paraissent à la fois prématurées, voire contradictoires. Par exemple il est dit au paragraphe 3.3.1. que « la première information des habitants passe d'abord par la commune et qu'elle doit se poursuivre au niveau supérieur de et par la communauté de communes », il est affirmé un peu plus loin que « le CESR est favorable à l'établissement du

suffrage universel pour l'élection des conseils communautaires et à sa **substitution avec celui de l'élection des maires** » ? Si nous partageons l'idée que toute assemblée de gestion d'une collectivité territoriale doit être soumise au suffrage universel, pourquoi le projet d'avis propose-t-il cette idée en substitution à l'élection des maires ? A moins que ce ne soit une confusion de termes et que l'on veuille dire « concomitamment » ?

Mais, notre désaccord est plus profond sur la question de la fiscalité. S'il est vrai que depuis longtemps la CGT milite pour une réforme profonde de la fiscalité locale (je vous remets en mémoire notre intervention sur la taxe professionnelle dans le cadre du débat d'orientations budgétaires 2007), nous ne sommes pas favorable à l'instauration d'une nouvelle fiscalité pour les communautés de communes comme le projet d'avis semble le proposer. Même si nous constatons (et dénonçons) le désengagement de l'État dans le financement de l'organisation territoriale décentralisée, cela ne nous conduit pas à proposer un niveau supplémentaire de fiscalité. Ceci d'autant plus que la fiscalité locale, qui ne repose pas sur les possibilités contributives comme l'impôt sur les revenus, d'une part est profondément inégalitaire et d'autre part entérine les différences de ressources entre les territoires. Nous restons fermement accroché à l'idée d'une égalité de traitement des contribuables sur l'ensemble du territoire dans un régime fiscal adossé à un système de péréquation national visant à équilibrer les ressources à tous les niveaux d'organisation du territoire.

La proposition évoquée dans le projet d'avis d'une fiscalité à part entière pour les communautés de communes, contrairement à ce qui est affirmé, ne garantirait pas aux intercommunalités les moyens de leur développement, mais bien au contraire ne ferait qu'entériner les différences de potentiel fiscal. Enfin, affirmer le principe d'une fiscalité propre pour les communautés de communes sans examiner l'ensemble des problèmes soulevés pour **toutes** les fiscalités locales et territoriales nous semble pour le moins prématuré.

Eu égard à la qualité du rapport et à notre accord sur un certain nombre de propositions que nous avons relevées plus haut, c'est avec regret que nous nous abstiendrons sur ce projet d'avis, en raison essentiellement de nos désaccords sur la fiscalité.

Intervention de Michel MORINEAU au titre du CRAJEP

Avis qui fait un état des lieux en Bourgogne, à la lumière des dispositifs juridiques et de la fiscalité, et qui analyse les difficultés rencontrées en Bourgogne. Un état des lieux qu'il faudrait approfondir.

Le sujet est important puisqu'il met en jeu la vie future de nos concitoyens. C'est pourquoi il doit être englobé dans une analyse plus large de la situation qui embrasse les mouvements de fond et les métamorphoses récentes de la société et du territoire français, métamorphoses qui s'observent dans la géographie sociale et économique du Pays. Le rôle des communautés et leur fonctionnement ne peut échapper à cette analyse préalable.

Trois observations rapides qui n'ont rien d'original, car elles sont tirées des meilleures études produites récemment sur ce sujet.

Première observation : les styles de vie, les structures d'emploi et de consommation « s'urbanisent » jusqu'au fond des campagnes. Le pic de croissance démographique était, il y a cinq ans à 15 ou 20 km des centres villes. Aujourd'hui il est à 25 km ! C'est un phénomène majeur de la période actuelle. On ne peut plus raisonner la communauté de communes sans l'inclure dans un « suburbain » ou « un périurbain » qui la détermine. C'est un phénomène que l'on a baptisé de « métropolisation » du territoire français.

Quelles conséquences cette métropolisation aura-t-elle à terme dans « la psychologie » et « les mentalités » des citoyens quant à leurs attentes par rapport aux communautés de communes et aux villes et bourgs centres ? Les citoyens me semblent trop absents des préoccupations du rapport.

Dans le même temps où cette évolution s'opère, les mêmes études insistent sur un autre constat qui est un peu la conséquence de ce qui vient d'être dit : les différences entre régions se sont fortement estompées, les inégalités entre les régions et entre les départements en termes de revenu par habitant se réduisent, alors que les inégalités se sont aiguisées à l'échelle fine des territoires locaux. Ces inégalités s'accroissent à l'échelle locale. Autrement dit, l'inégalité territoriale n'est plus un problème interrégional, elle est d'abord un (énorme) problème local ! C'est un grand basculement qu'il faut intégrer dans nos analyses.

C'est au sein même des communautés et des agglomérations que les écarts n'ont cessé de se creuser entre les communes riches et les communes pauvres.

Ceci nous amènera à poser la douloureuse question de la redistribution et de la répartition équitable des ressources publiques entre les communautés et qui n'est pas posé sous cet angle dans l'avis.

Deuxième observation : toujours à propos des territoires, de 1960 à 1990 la mobilité des Français a explosé. Les distances parcourues en moyenne par personne et par an ont triplé ! De nouvelles inégalités s'en suivent et s'enracinent là où on ne les attendait pas. Entre un cadre auxerrois qui peut aller travailler à pied ou en vélo parce qu'il habite le centre ville et un employé condamné à

prendre sa voiture pour venir au même endroit parce qu'il habite à 10 km, le budget familial est multiplié par 4 à 6 rien que pour les frais de transports. Quand l'homme et la femme travaillent, l'inégalité se renforce parce qu'il faut deux voitures. Par ailleurs, la mobilité change profondément la nature du rapport au territoire vécu : le temps n'est plus où les voisins étaient aussi les collègues de travail, les amis, etc. Désormais nous vivons presque tous, à des degrés divers, dans la multi appartenance territoriale. D'où le découplage progressif des lieux de consommation, des lieux de résidence (où s'effectuent les dépenses) et des lieux où se créent les revenus.

Comment dès lors penser d'un même mouvement l'aménagement du territoire et l'unité de son développement pour contourner les risques majeurs pour la cohésion sociale que sont l'appauvrissement des périphéries et les discriminations par rapport à la ville centre ? Comment penser le projet de communauté ? Et de quoi parle-t-on quand on invoque « une lisibilité accrue » pour les citoyens des projets et du fonctionnement de la communauté ?

Troisième observation : dans la majorité des territoires autres que ceux des grandes villes ce n'est plus l'emploi privé exportateur qui est la source du dynamisme local : c'est le revenu issu du secteur public, de la consommation des non-résidents, du tourisme, des prestations sociales et des retraites. Autrement dit la performance productive d'un territoire, d'une commune moyenne, réside davantage dans sa capacité à « attirer la dépense » qu'à développer un lourd potentiel commercial ou industriel. Mais cette dynamique présente des risques : vivre de la redistribution protège à court terme mais devient dangereux à moyen terme.

Il faut donc s'interroger là encore sur ce que signifie « le passage d'une communauté de communes par opportunité à une communauté de communes par projet ». Que souhaitons-nous voir prendre en compte ? Sur quoi recommandons-nous de s'appuyer pour aider au passage ?

S'agissant du souci formulé par l'avis « du rôle des citoyens par rapport aux communautés », il faudra tenir compte des représentations et des perceptions de nos concitoyens sur « le politique » ! Il en est peu fait état. Je m'interroge sur les raisons pour lesquelles la dimension nécessairement politique de toute vision sur l'organisation de la cité a été esquivée. Comment concevoir l'information des citoyens par exemple si l'on ne s'intéresse pas à ceux à qui elle est destinée. Et surtout ne pas oublier que « l'histoire et la géographie commandent... ou se vengent si on les oublie » !

Un mot pour finir sur les conseils de développement communautaire qui sont une des propositions de cet avis qui méritent réflexion.

Je passe sur la discussion préalable qu'il faudrait avoir sur le sens et le contenu que le CESR peut donner à ce que l'on appelle, à tous propos, « la démocratie participative ». Il faudrait y consacrer une séance. Pourtant comment motiver un avis sur le fonctionnement des communautés de communes en faisant cette impasse ?

Je m'attarderai à quelques brèves remarques auxquelles l'avis nous invite à propos de la place des associations.

Si la prise en compte du fait associatif local par les communautés de communes est indiscutable, pour autant, les contours de la « politique associative » des communautés restent flous. C'est « un impensé » !

Quelle politique associative faut-il mettre en œuvre ? On ne peut pas s'en tenir simplement « à souhaiter le maintien des initiatives associatives existantes » comme le dit l'avis.

Quelques questions à élucidées préalablement :

- comment sortir progressivement d'une conception largement partagée par tous les pouvoirs publics -et que l'avis aurait peut-être dû dénoncer- qui doutent de la capacité de l'association à prendre en charge l'intérêt général, lui refuse sa légitimité dans les institutions de la démocratie participative, la sollicite quasi exclusivement comme agent exécutif des politiques publiques (pensées et décidées par ailleurs), la reconnaît principalement pour ce qu'elle fait (par la voie du contrat ou de la convention) et rarement pour ce qu'elle est (difficulté à financer son identité propre) ; en un mot une politique associative qui, sans volonté délibérée bien entendu, mais du simple fait de cet « impensé », instrumentalise le développement associatif.

Il faudrait donc dire ce que le CESR préconise quant aux missions nouvelles des associations vis-à-vis du développement communautaire.

Par ailleurs,

- de quoi parle-t-on quand on évoque la participation des associations dans les conseils communautaires ?

1 – Des associations qui se constituent et se développent pour répondre à des besoins particuliers de leurs adhérents.

2 – Des associations qui remplissent des missions d'intérêt général, en réponse à des besoins d'une population ou d'une catégorie de population, et qui le font souvent au titre de la puissance publique ou par délégation de mission de service public.

3 – Des associations de défense ou de promotion d'une cause particulière ou de promotion d'un objet particulier ou d'une philosophie. On retrouve ici des associations très militantes qui ont une forte capacité de mobilisation, de protestation.

4 – Enfin des associations qui s'adressent « aux citoyens », exclusivement, dans le but de les éduquer, de les sensibiliser, de les informer, de débattre, de les inciter à s'engager socialement (dans les structures politiques ou syndicales ou autres...).

Au travers ce qui précède, on voit bien que les rapports entre une collectivité et ses associations ne peuvent pas être de même nature selon le type d'association. Les modalités d'aide et de financement ne peuvent pas, par conséquent, être d'un seul type, ni d'une seule modalité.

Que les choses soient claires ! Toutes les associations ont leur raison d'être. Il ne s'agit pas de les mesurer les unes aux autres et encore moins d'établir une liste au mérite. **Il s'agit de trouver les bons critères qui permettent de comprendre la nature du lien qui les relie à la collectivité et par conséquent de justifier leur légitimité à siéger dans les conseils communautaires.** L'avis rendu doit aller plus loin sur cette question.

J'insiste sur ce fait : la démocratie participative qui sous-tend la proposition des conseils communautaires, ne concerne pas que les individus-citoyens, elle doit impérativement impliquer les

corps intermédiaires. Les associations en font partie et on renouvellerait déjà pas mal la vie démocratique en trouvant les modalités nouvelles de leur participation à la réflexion politique. Elles sont d'ailleurs les mieux à même de comprendre que la démocratie participative doit venir conforter la démocratie représentative et non s'y substituer ; parce qu'elles sont en général constituées de citoyens formés à l'exercice de responsabilités publiques, parce qu'elles ont bien intégré en général la ligne de démarcation entre les deux, (ce que bien des discours ambiants sur la démocratie participative n'ont encore pas su préciser !)

Ce rapport est une bonne entrée en matière ! Mais il faut aller plus loin ; être plus large, plus précis dans les propositions. Pour cette raison, je m'abstiendrai.

Intervention d'Eric TAUFFLIEB à titre personnel

Quelques réflexions qui ne remettent pas en cause le projet d'avis, ni mon vote positif sur celui-ci.

Mais, tout de même, et je l'avais défendu en commission, je pense que nous aurions pu aller plus loin dans la logique de simplification de nos structures territoriales.

Après tout, nous sommes la société civile organisée, représentant des citoyens de toutes tendances et d'abord impliquée dans notre vie quotidienne.

Nous sommes tous d'accord sur l'enchevêtrement de l'organisation de nos territoires, nous l'avons déjà évoqué lors de nos différents avis sur les pays, mais nous restons toujours sur le constat.

Je l'ai déjà dit ici même, avec l'explosion de l'intercommunalité, et au delà d'une nouvelle règle à organiser pour les communes, notamment en regard de leur taille et de leur bassin de vie, on peut très bien supprimer les départements. Je ne parle pas ici des conseillers généraux, ni des structures départementales souvent proches du citoyen, surtout en matière sociale, mais de l'institution territoriale.

En intégrant la gestion des départements, par exemple à l'échelle régionale, on renforce la Région comme structure forte, reconnue, représentative. On n'enlève rien aux domaines d'interventions existants, au contraire, on les solidifie.

Je ne vais pas ici développer toute l'argumentation qui peut être avancée derrière cette nouvelle organisation territoriale possible. Mais, un exemple, parmi d'autres, on intégrerait les mandats des représentants des cantons, qu'il faudrait redécouper, pas électoralement, mais de manière cohérente, au Conseil Régional. Celui-ci aurait ainsi des représentants de l'ensemble de ses territoires, et la gestion de proximité, à juste titre défendue par les tenants des départements (souvent eux-mêmes conseillers généraux), serait conservée.

Cette nouvelle assemblée régionale, renforcée par une représentation plus locale, plus territoriale, renforcée par un budget mieux structuré, des compétences élargies, serait plus forte pour intervenir sur ses territoires et lui permettrait de mieux accompagner son développement.

Evidemment, cela est un exemple parmi de nombreux autres qui plaident, il me semble, aujourd'hui, pour développer cette proposition.

Je retiens, aussi, avec plaisir la proposition que nous faisons de l'élection au suffrage universel des conseils communautaires. Je l'avais défendue en commission et remercie la commission de l'avoir intégrée.

Pour le reste, il me semble que ce sujet de l'intercommunalité doit être régulièrement revu et que le CESR devra le travailler à étapes régulières.

Intervention de Gérard MOTTET
Personnalité qualifiée

Le CESR n'étant pas une assemblée politique, il pourrait lui revenir un rôle de médiation en cas de conflit entre les élus d'une communauté de communes et le représentant de l'Etat dans la mesure où, à travers la commission n° 1 « Aménagement du territoire », puis son assemblée plénière, il présente une capacité objective d'analyse des périmètres faisant discussion.

Pourquoi demande-t-on l'avis du CESR sur la pertinence des périmètres des « pays » et pourquoi ne serait-il pas sollicité sur celle des communautés de communes ?, dès lors que cet avis s'appuie sur des critères objectifs, bassins de vie, territoires vécus, à l'image des travaux de l'INSEE, du RIES, des travaux géographiques, de la carte scolaire, des déplacements quotidiens de travail, des zones de chalandise, etc ?

S'agissant de l'INSEE Bourgogne, le CESR prend acte avec intérêt du travail qu'il vient de réaliser sur le « Grand Mâconnais » où, enfin, dans le périmètre de celui-ci, la Saône a été franchie, la limite historique entre « Royaume » et « Empire » et institutionnelle actuelle entre Bourgogne et Rhône-Alpes a été effacée au profit de l'aire réelle d'influence de l'agglomération mâconnaise ou rive gauche de la Saône.

Il manque à notre pays une structure de médiation territoriale. Les CESR pourraient jouer le rôle à l'échelle régionale et le CES de la République à l'échelle nationale quant aux grands projets interrégionaux d'aménagement du territoire.

Intervention d'Alain BOULONNE
Personnalité qualifiée

M'appuyant sur la connaissance d'une des principales communautés de communes de l'Yonne, je souhaite faire trois remarques :

Pour s'installer, les communautés ont besoin de temps. Il est normal qu'elles se soient bâties sur des réalisations très concrètes et poussées par la perspective d'une dotation de fonctionnement qui viendrait augmenter les moyens des communes. Elles évolueront avec le temps. Mais difficilement, car ces communautés posent des problèmes de renonciation à des pouvoirs.

Le poids de la ville centre est incontournable. Les communes doivent l'admettre et lui donner la place qui lui revient tout en négociant avec elle des règles du jeu.

Le citoyen a peu conscience du rôle de chacune des structures qui interviennent sur des projets, région, conseil général, communauté de communes, pays, communes. Il s'en moque même, très souvent, sensible seulement à la qualité des services proposés.

Le recours au suffrage universel pour désigner tout ou partie des représentants des communautés de communes, introduirait donc une source de confusion, voire de conflit, supplémentaire. Je considère qu'il constituerait une erreur. J'y suis très opposé au moins tant que les simplifications nécessaires dans l'empilement des structures ne seront pas faites.



Intervention de Pierre BODINEAU
au titre du Centre régional d'études et d'actions sur les handicaps et les inadaptations

Je voudrais émettre un regret : notre avis aurait pu utilement tirer profit du travail déjà réalisé par notre assemblée dans un passé récent sur la mise en place des pays : si ceux-ci sont évoqués, il est significatif que le terme ne figure dans aucun des titres et sous-titres de l'avis : il faut se méfier des modes dans ce domaine.

Il serait dommage que l'intercommunalité ne prenne pas en compte tout le travail réalisé pour mettre en place les pays -je pense notamment aux Conseils de développement- et je crois que souvent elle a en fait tenu compte de ce travail, même si les pays n'ont plus la notoriété qu'ils ont comme dans un passé récent.

Par ailleurs, je pense que nous devons rester modeste dans les propositions que nous faisons en matière de réorganisation administrative et politique : autant nous sommes dans notre rôle quand nous amenons notre expertise dans la réflexion sur le découpage administratif des pays ou des communautés de communes et d'agglomérations, autant nous devons laisser les propositions de redistribution des pouvoirs au choix des citoyens dans le cadre normal du débat politique : la définition des collectivités territoriales et de leurs pouvoirs respectifs fait partie des compétences constitutionnelles, définies dans d'autres lieux et par d'autres instances que notre Conseil : sachons rester à notre place, mais sachons prendre toute notre place dans les débats qui sont de notre compétence d'assemblée socio-professionnelle, respectant ainsi notre liberté de citoyen.