

# Intercommunalités, ruineuses et superflues

*Les communautés de communes et autres agglomérations prolifèrent et se développent à qui mieux mieux. Pour le plus grand bonheur des cumulards de tout poil.*

Sur le papier, qu'il y a-t-il de plus logique, de plus incontestable qu'une intercommunalité? Ce qu'une commune ne peut faire toute seule, elle peut y arriver avec d'autres. Ce qu'elle ne peut s'offrir en restant dans son coin, elle peut, en s'alliant avec d'autres communes, y avoir accès. Une belle piscine serait trop chère? Intercommunalité! L'espace transculturel de nos rêves hors de portée? Intercommunalité! Le rond-point tant désiré trop onéreux? Intercommunalité! Intercommunalité, vous dis-je. C'est le bon sens même. Tout le monde y trouve son compte: les habitants, qui bénéficient de prestations supplémentaires, et les élus, si soucieux de l'argent public, qui font des économies.

L'union fait la force. C'est le slogan qui justifie l'intercommunalité. Cette institution a été créée comme « remède à l'émiettement communal et un instrument de l'organisation

**JEAN-MICHEL FOURGOUS :**  
**ATTENTION AUX PROJETS PHARAONIQUES !**  
page 21

**METZ, LE TOUR DE PASSE-PASSE**  
page 22

**GÉRARD DUMAS : UN FONCTIONNEMENT ANTIDÉMOCRATIQUE**  
page 23



rationnelle des territoires », écrivent Patrick Beaudouin et Philippe Pemezec, dans un rapport parlementaire devenu « *Le livre noir de l'intercommunalité* ». Elle « favorise aussi le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire », poursuivent les élus. Elle est supposée, enfin, être une « réponse pragmatique aux problèmes de gestion que rencontre l'ensemble des élus municipaux ». « *La coopération intercommunale prépare la France (...) à l'accélération des échanges économi-*

ques et humains », concluent les auteurs. Un vrai conte de fées.

Sauf que ce discours officiel, si séduisant dans l'absolu, est constamment battu en brèche par la réalité.

Ce que l'on constate, quand on enlève les lunettes roses de la théorie pour regarder les faits bruts, c'est ceci : les intercommunalités, loin de générer des économies d'échelle, font le plus souvent doublon avec celles de la commune. Peu à peu, l'intercommunalité est devenue une énième strate du millefeuille administratif, qui n'en manquait pourtant pas. Auquel s'ajoutent la commune,

le département, la région et le pays.

Le premier problème concerne le fonctionnement même de ces intercommunalités. Le plus souvent, la communauté de commune, décidée autoritairement par le préfet, se conduit comme une super-commune, ce qu'elle n'était absolument pas supposée être au départ. Comment? Par les subventions qu'elle accorde, ou pas,

suite page 20

## Intercommunalité: de quoi parle-t-on ?

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Depuis la loi de 1999, les communes ne peuvent pas adhérer à plus d'un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre. À la différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées.

suite de la page 19

aux communes (voir aussi le témoignage de Gérard Dumas, page 23).

Les députés Pemezec et Beaudouin ont interrogé à ce sujet Christian Jeanjean, député de l'Hérault et maire de Palavas-les-Flots. Il décrit la façon dont se pratiquent ce genre de marchandages: « Il y a [...] deux raisons qui font que ce système ne peut pas fonctionner. Premièrement, il y a un système de subventions: on achète les maires qui sont autour de la ville centre en leur promettant d'importantes sommes pour leurs investissements, en disant: "en cas d'objection, ces subventions seront ôtées". La deuxième chose qui est gênante, c'est la distribution, pour certains maires autour de la grande ville, de vice-présidences, ce qui est honorable et qui induit une émulation certaine. Mais cela pervertit le système. Le président d'agglomération conditionne bien souvent la fonction de vice-président à l'approbation des mesures initiées par la communauté d'agglomération. Les petits maires se voient ainsi offrir une indemnité de vice-président bien plus importante que celle de maire d'une petite commune. Il leur arrive alors de voter contre l'intérêt de leurs administrés ».

Les présidents de communautés de communes peuvent d'autant plus empiéter sur les plates bandes des communes qui la composent que les répartitions de compétences ne sont pas clairement définies. Le récit de Maître Philippe Gras, avocat à la Cour, spécialiste en droit public, que cite « Le Livre noir de l'intercommunalité », est



révélateur: « En rencontrant le maire, j'apprends qu'il est membre d'une communauté d'agglomération. La question se pose alors de savoir si ce n'est pas la communauté d'agglomération qui est responsable de la zone d'activité. Personne à la mairie ne le sait. Une réunion avec le directeur du développement économique est alors organisée. On pourrait croire qu'il connaît le contenu de la délibération qu'il a peut-être rédigé pour définir l'intérêt communautaire. Or il ignore la date de cette délibération et encore plus son contenu. Nouvelle réunion avec cette fois-ci la délibération; au vu de cette délibération, il semble que la zone d'activité relève de l'intérêt com-

munautaire; il faut donc la faire approuver par la communauté d'agglomération, mais des oppositions se manifestent. En conséquence, il a fallu faire un montage juridique pour échapper à la compétence communautaire. »

Deuxième problème, et pas le moindre, les intercommunalités coûtent cher. D'abord en raison des coûts de fonctionnement. La communauté de l'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe, présidée par Laurent Fabius, ne compte pas moins de 45 vice-présidents! L'un est chargé de l'Égalité des chances et de la lutte contre les discriminations, l'autre des Entrées d'agglomération (sic), un autre

## Indemnités, mode d'emploi

Dans les intercommunalités comme dans les communes, l'importance de l'indemnité est fonction de celle de la population concernée. Le président d'une communauté de communes percevra 478,44 euros si la population administrée par l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compte moins de 500 habitants, mais 4 080,83 si elle en réunit plus de 200 000. Les indemnités diffèrent aussi selon les types d'intercommunalités: le président d'une intercommunalité de plus de 200 000 habitants perçoit des indemnités de fonction d'un montant mensuel brut de 5 441,10 euros s'il s'agit d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine; de 4 080,83 euros dans le cas d'un autre type d'EPCI doté d'une fiscalité propre (levant un impôt spécifique tel que la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, comme les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle); de 1 403,80 euros pour un EPCI sans fiscalité propre (syndicats de communes, syndicats mixtes « fermés »); de 702,09 euros dans le cas des syndicats mixtes « ouverts » (associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités). Les indemnités d'un président de communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine de plus de 200 000 habitants ont augmenté de 60 % de 2002 à 2008 ! ■

LAURENT ARTUR DU PLESSIS

encore des Moyens des services (?), sans oublier les Partenariats internationaux, les Politiques européennes et les Grands Événements culturels. Il faut bien caser tous les copains ! Tous ces titres ronflants et creux ne mériteraient qu'un haussement d'épaules si les fonctions auxquelles ils correspondent ne coûtaient pas si cher : chaque vice-président est payé 1 805 euros par mois. Cette débauche de

nominations n'est pas l'apanage de Rouen. Dans le genre, Metz ne se débrouille pas mal non plus (*voir page 22*). Ensuite, les intercommunalités ont, pour beaucoup d'entre elles, cédé à la folie des grandeurs. Les témoignages de Jean-Michel Fourgous (*lire page 21*), député maire d'Élancourt (Yvelines) et de Gérard Dumas (*lire page 23*), qui dirige Macs initiative, la dynamique association anti

gaspillages des Landes, sont symptomatiques. De la piscine à plus de 16 millions d'euros à Saint-Geours de Maremne (Landes) à la maison de la Poésie, à Saint-Quentin (Yvelines), qui coûte 10 millions, les élus intercommunaux débordent d'imagination et multiplient les projets pharaoniques. Et c'est le contribuable qui trinque ! ■

CHAES-HENRI D'ANDIGNÉ

## Interview de Jean-Michel Fourgous, député-maire d'Élancourt (Yvelines), dont la ville fait partie de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

# Attention aux projets pharaoniques !

**Vous faites partie d'une intercommunalité dont vous avez dénoncé la politisation. Êtes-vous toujours sur la même position ?**

Ce qui justifie l'intercommunalité, ce sont les économies d'échelle qu'elle engendre (je sais de quoi je parle quand je prononce le mot économie : ma commune a augmenté les impôts de 3 % seulement en quinze ans). Par ailleurs, pour répondre à votre question, ce qui me frappe dans beaucoup d'intercommunalités, et notamment dans celle dont Élancourt fait partie, c'est le recrutement de militants politiques. C'est un vrai problème. Or, s'il y a une intercommunalité, c'est que les personnels sont censés être plus compétents que ceux des communes qui la composent. Je constate au quotidien que ce n'est pas le cas. Alors qu'est-ce qui se passe ? On fait appel à des sociétés extérieures pour mener à bien les

projets puisqu'on ne sait pas le faire soi-même. C'est de l'argent public : c'est magique ! Au total cela coûte cher à la collectivité. Et puis vous avez des projets pharaoniques.

**Par exemple ?**

Par exemple notre intercommunalité a inauguré il y a plusieurs années une Maison de la poésie. Ça va nous coûter plus de 10 millions d'euros. Tout ça parce que le président de l'époque était fondu de poésie ! Il y a également le théâtre de Saint-Quentin, qui a coûté une fortune. À côté de ça, vous allez avoir du mal à financer une école. D'une manière générale, les dépenses de fonctionnement ont dépassé celles d'investissement. C'est tout à fait anormal.

**Quelles dépenses de fonctionnement sont en cause ?**

En particulier les dépenses de communication. Nous avons



Jean-Michel Fourgous, député UMP des Yvelines. DR

une télévision, une radio, des journaux ! L'intercommunalité envoie ses vœux aux enseignants, aux entreprises, au personnel... Or elle ne devrait pas avoir besoin de communiquer : les clients de l'intercommunalité ce sont les communes, pas les administrés en direct.

**Vous ne critiquez pas l'intercommunalité en tant que telle ?**

Non, elle peut être fort utile, notamment en milieu rural. Si vous êtes une commune de 200 habitants isolée, il y a des services que vous ne

pouvez pas vous payer. L'intercommunalité est alors une nécessité. C'est moins vrai dans une commune de 30 000 habitants comme la mienne... En revanche, un simple syndicat de communes, dans mon cas peut être utile, par exemple pour le ramassage des ordures.

**Faut-il privilégier la liberté d'association des communes ?**

Il faut faire attention avec cela. Si on s'associe parce qu'on s'entend bien, on sortira de l'intercommunalité si ça n'est plus le cas. Il est nécessaire qu'il y ait une certaine stabilité et qu'on se base sur des critères objectifs d'attributions des crédits.

**L'intercommunalité ne condamne-t-elle pas les départements ?**

Il est certain qu'il y a aujourd'hui un étage en trop. Le département, en effet, apparaît comme assez obsolète. Les deux étages les plus

pertinents, aujourd'hui, me paraissent la région et la commune.

**Quelles solutions verriez-vous pour améliorer la situation ?**

Il faut d'abord préciser que l'intercommunalité n'est pas toujours nécessaire. Ensuite que les simples syndicats de communes sont suffisants dans bien des cas ; l'étage le plus proche du citoyen, c'est tout de même la commune, c'est nous qui connaissons le mieux les gens. Enfin imposer quelques règles simples : pas de budget communication, pas de projet pharaonique, un budget d'investissement supérieur à celui de fonctionnement, pas de militants politiques mais des gens compétents. En un mot : l'intercommunalité doit être un prestataire de services pour les communes, elle ne doit pas être un enjeu supplémentaire de pouvoir local ! ■

PROPOS REQUEILLIS  
PAR AMÉDÉE DUBUIS

**Comment le président de Metz métropole a réduit le nombre de vice-présidents... sans le réduire vraiment. Astucieux !**

## Metz, le tour de passe-passe



L'affaire commence au mois d'avril 2008, au lendemain des élections municipales. Les 170 délégués de la communauté d'agglomération de Metz métropole (CA2M) élisent leurs... 48 vice-présidents, excusez du peu. « *Cela faisait plus de vice-présidents que la communauté de Marseille !, s'indigne Daniel Delrez, avocat à la retraite et ancien conseiller municipal socialiste. Ces vice-présidents étaient payés 1 409 euros net par mois.* » Indemnité qui s'ajoutait à celle que les délégués touchent en tant que maires (pour ceux qui le sont), ce que l'avocat trouve discutable : la commune ayant transféré à la communauté d'agglomération un certain nombre de ses compétences, il aurait été logique selon lui que l'indemnité de maire soit réduite d'autant.

### Le Républicain lorrain en pointe

« *Beaucoup de ces élus ne sont là que pour les indemnités, insiste Daniel Delrez. En témoigne la réflexion du maire d'Ars-sur-Moselle : "Si je n'ai plus d'indemnités, je me retire".* »

Alerté par plusieurs articles du quotidien *Le Républicain lorrain*, très en pointe sur

cette affaire, Daniel Delrez dépose au mois de mai 2008 un recours devant le tribunal administratif de Strasbourg, en arguant de la façon suivante : la communauté de communes de Metz a 14 compétences (certaines issues de la loi, d'autres dont elle s'est elle-même dotée). Elle n'a donc pas besoin de 48 vice-présidents, mais de 14. Les autres vice-présidences, en effet, relevaient du copinage et de calculs politiques. Certaines étaient extravagantes : l'une avait pour objet les catastrophes naturelles, l'autre le parc automobile... Il y avait même un vice-président chargé des relations avec la régie de traitement des déchets Haganis, alors que le président de cette société siège à la communauté...

### Majorité assez courte

L'explication est simple : le président de la communauté de communes, Jean-Luc Bohl, ne disposait que d'une majorité (de droite) assez courte : 88 soutiens contre 80 pour son concurrent socialiste. Peu sûr de pouvoir compter sur ses « amis » politiques, parmi lesquels beaucoup de maires apolitiques de petites communes, il avait multiplié le nombre de ses vice-présidents.

Du côté de la communauté d'agglomération, le cabinet avait fait savoir que cette organisation ne date pas de l'actuelle majorité, qu'elle obéissait à des raisons historiques et que certaines compétences très importantes, comme les transports et l'aménagement du territoire avaient été scindées en deux, pour plus d'efficacité... Le tribunal administratif a-t-il suivi Daniel Delrez dans son raisonnement ? Impossible à savoir puisqu'il a annulé l'élection, dans son jugement du 3 juillet 2008, pour vice de forme – les délégués de la CA2M avaient voté à main levée (pour gagner du temps, s'étaient-ils justifiés), ce qui est interdit par le règlement. Cela a évité aux juges d'avoir à statuer sur le fond. Ce n'est donc qu'une demi-victoire qu'avait remportée Daniel Delrez, et à travers lui les contribuables messins. Une victoire d'étape, on le verra.

Les membres de la communauté d'agglomération, quant à eux, avaient tiré la leçon de cette affaire. Sur le fond ? Non, sur la forme ! Les 19 et 20 août 2008, ils avaient élu, à bulletin secret, de manière parfaitement régulière et légale... les 48 vice-présidents ! Dans la foulée, le président Jean-Luc Bohl avait annoncé l'installation d'un groupe de travail qui allait plancher sur le « *mode de gouvernance* » de la communauté d'agglomération.

### Conseillers communautaires délégués

Daniel Delrez comptait bien déposer, à l'époque, un nouveau recours. Le président Bohl a réussi à l'en dissuader en lui promettant de réduire le nombre de vice-présidents. Promesse tenue ? Sur le papier, oui. L'assemblée a été amaigrie grâce à une réforme qui a réduit le nombre de délégués de 170 à 105 et le nombre de vice-présidents de 48 à 20. Et ceux qui ne sont plus vice-présidents ? Rassurez-vous, ils ne sont pas oubliés. Ils sont devenus, par la grâce du président, « *conseillers communautaires délégués* ». C'est moins chic que vice-président, bien sûr, mais ça rapporte tout de même quelque 1 000 euros par mois. C'est toujours ça... ■ C.-H. A.

## « Un fonctionnement antidémocratique »

*Interview de Gérard Dumas, président de MACS Initiative, association qui défend les intérêts des habitants des 23 communes affiliées à la communauté de commune MACS (Maremne Adour Côte Sud), dans les Landes.*

**Quel bilan tirez-vous de vos deux années d'existence ?**

Nous sommes le caillou dans la chaussure ! Nous avons affaire à une communauté de communes au fonctionnement totalement antidémocratique. Quand les dossiers passent au conseil, ils ne sont communiqués que cinq jours avant aux délégués, ce qui est très insuffisant quand le sujet est complexe. Quant à nous ils ne nous sont évidemment pas communiqués. Quand il s'agit du budget, nous avons droit à une énumération de chiffres, énoncés de la manière la plus technique possible, ce qui est plus que rebutant pour le public: cette attitude est peut-être volontaire pour dissuader le public d'assister. Après la délibération, quand nous réclamons les documents ayant servi à la prise de décision, ils ne nous sont communiqués qu'un mois après. Au début les responsables ne nous les communiquaient pas du tout, nous étions obligés de passer par la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs). Bref c'est une guerre d'usure ! Ajoutez à cela un fonctionnement clanique – le pré-

sident de MACS est un fidèle du président du conseil général, et il est hors de question qu'il en soit autrement – et vous aurez un tableau presque complet de la situation.

**Quelles sont vos actions ?**

Nous déposons des recours. Par exemple contre le projet réalisé par la commune de Capbreton de contournement de son agglomération. Cela a coûté 475 000 euros à la communauté de communes MACS, et autant au Conseil général, dont nous sommes aussi contribuables. Nous contestons le montage de ce projet et demandons que la commune rembourse MACS. Par ailleurs nous avons aussi attaqué la communauté de communes parce qu'elle se réunissait chaque fois dans une commune différente sans délibération préalable ; suite au recours que nous avons déposé le président fait chaque fois délibérer le Conseil pour fixer le lieu de la séance suivante.



**Quels sont les principaux gaspillages de la communauté Macs ?**

MACS s'est offert ces derniers temps une très belle piscine, Ayguebleue, installée au milieu de nulle part, dont la contribution du budget principal au déficit prévisionnel sera de plus de 1,863 million d'euros pour 2010 (46 euros par habitant) ; une boucle à très haut débit à plus de 12,5 millions d'euros sans étude de marché ; un siège social, d'un budget supérieur à 1,6 million d'euros, en cours d'agrandissement. Et maintenant une cuisine centrale publique, sans compte d'exploit-

tation prévisionnel, sans consultation d'offres privées concurrentes, sans bilancarbonate. Citons aussi les indemnités mensuelles du président qui s'élèvent à 3 086 euros et celles des 10 vice-présidents, qui sont de 1 234 euros. Et le personnel recruté par MACS est passé de

60 personnes en 2002 à 212 en 2009.

**Et l'opposition ?**

Il y a quatre conseillers (sur 62) qui appartiennent à l'opposition, toutes leurs questions restent sans réponse, et n'attirent que les sarcasmes haineux du Président ; aucun autre délégué ne moufte durant les conseils, parce qu'ils veulent, eux aussi, profiter des subventions... Aucun vrai débat n'est possible

**Vous ne critiquez pas la communauté de communes en tant que telle, mais son fonctionnement...**

Non, en effet, une communauté de communes qui mutualiserait certaines fonctions pourrait être utile. Encore que certaines mutualisations ne donnent pas les résultats escomptés. Il a été décidé, par exemple, de regrouper les achats de fourniture. Cela ne fait pas faire d'économies en raison des lourdeurs administratives que cela engendre. En outre le système informatique est géré par la communauté de communes, ce qui signifie une mainmise sur les communes elles-mêmes.

**Comment faudrait-il réformer le système des intercommunalités, selon vous ?**

Il y a deux solutions. Soit on supprime les communes, qui deviennent des arrondissements des communautés de communes. Soit on garde le système actuel, mais les communautés de communes ne lèvent plus l'impôt. Il faut choisir. Aujourd'hui ces intercommunalités, qui ne procèdent pas du suffrage universel direct, lèvent l'impôt, ce qui est tout à fait discutable, pour ne pas dire illégitime sur le plan de la démocratie. ■

PROPOS REQUEILLIS  
PAR AMÉDÉE DUBUIS