

**Discours de Daniel Delaveau,
Président de l'AdCF,
21^{ème} convention nationale de Dijon, 14
octobre**

Monsieur le Maire, Monsieur le Président
du Grand Dijon, cher François,
Monsieur le Président de Région
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs les présidents de
communautés,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,

C'est un nouvel honneur qui m'est donné
d'ouvrir cette 21^{ème} convention nationale
qui intervient dans un contexte
particulier, mêlé à la fois de motifs de
satisfaction et de regrets, d'inquiétudes
mais aussi d'espoirs.

Les débats qui vont suivre permettront
aux parlementaires de faire état des
désaccords qui subsistent encore entre
les deux assemblées et qui ont conduit au
report de la commission mixte paritaire
qui devait se tenir hier au soir.

Mais comme vous le savez, ce n'est plus le volet intercommunal qui fait débat. La plupart des dispositions qui le concernent ont été votées conformes par les deux assemblées et sont stabilisées. **Elles répondent à plusieurs de nos demandes : généralisation - démocratisation - mutualisation - consolidation.**

D'un côté, donc, notre nouvelle convention constitue un temps d'aboutissement pour de nombreux objectifs que nous poursuivons depuis plusieurs années. **L'intercommunalité est même la seule institution locale clairement renforcée par la réforme en cours.**

Malmenée par les critiques il y a trois ou quatre ans, l'intercommunalité sort victorieuse de la bataille. **Notre Livre blanc de l'intercommunalité a pris le pas sur le Livre noir.**

Dans le même temps, nous ne pouvons faire abstraction de l'« éco-système » dans lequel va se déployer notre nouvelle marche en avant. Le contexte budgétaire n'a plus rien à voir avec celui de 1999. La réforme fiscale inquiète nombre d'élus. Les concours de nos partenaires vont se contracter. De toutes parts, l'intercommunalité est d'ores et déjà sollicitée pour prendre le relais.

Que ce soit dans le domaine du logement, du développement économique et de l'emploi, des transports urbains, des déchets, de l'assainissement, de la santé, des énergies renouvelables... nos interventions sont attendues. Il faudra trouver de nouvelles ressources, gérer au plus près, rationaliser nos politiques d'investissement.

Les défis à relever sont donc considérables.

Mais c'est dans les périodes de gros temps que l'on vérifie la solidité des charpentes et le tempérament du barreur.

Le bilan

Nous allons durant ces deux jours examiner et débattre au fond des réformes en cours. Nous allons mesurer les acquis, mais aussi les chapitres contestables.

Je pense bien sûr à la question des conseillers territoriaux qui n'a cessé, comme l'a dit cette semaine le président de la Commission des finances du Sénat, Jean Arthuis, de « vampiriser » la réforme des collectivités et d'affecter le jugement global porté sur elle.

Je pense également aux nombreuses occasions manquées, comme sur les

métropoles et la clarification des compétences ; chapitres qui nous semblent très éloignés des ambitions initiales du rapport Balladur. Un bilan général doit donc être dressé.

Mais compte tenu des urgences, il va surtout falloir préciser durant ces deux jours le **mode d'emploi de ces réformes** pour nos communautés. Il faut permettre à chacun d'en mesurer toutes les incidences pour s'y préparer et agir au plus vite.

L'Assemblée des Communautés de France doit continuer à s'inscrire dans un état d'esprit de bâtisseur. C'est son code génétique et son originalité. Notre association agit au niveau national pour influencer les réformes législatives mais nous savons également que l'intercommunalité ne se décrète pas, qu'il faut persuader et convaincre.

Nous devons donc rester les aiguillons du passage à l'acte. Il faut anticiper les échéances. Garder un coup d'avance.

Notre convention a souvent été le laboratoire et l'incubateur des nouvelles pratiques. Dijon doit être la rampe de lancement d'une nouvelle étape.

Les nouveaux pactes communes-communautés

Notre mot d'ordre est cette année :
« *Communes-communautés : Pour de nouveaux*

pactes ». Il a une double signification. Il évoque d'une part l'impératif de renforcer les solidarités internes de ce que nous avons appelé depuis 2006 le « bloc communes-communautés ».

Mais il évoque également les nouveaux pactes que nous attendons de nos partenaires institutionnels et, surtout, de l'Etat.

En premier lieu, nous allons en effet avoir de nouveaux rendez-vous avec nos communes. Qu'elles soient fondées sur des mariages d'amour ou des mariages de raison, les communautés ne peuvent avancer sans de solides accords locaux. La période qui s'ouvre va multiplier les occasions de les redéfinir.

De nouveaux pactes fiscaux et financiers

Dès le 1^{er} janvier 2011, nous aurons à nous familiariser avec notre nouveau panier de ressources et à en redéfinir les clefs de partage. La fiscalité mixte sera généralisée.

Le ralentissement de la croissance, le gel des dotations... vont imposer de mettre à plat les situations de chacun. La nouvelle situation va nous contraindre à revoir nos fonds de concours, nos dotations de solidarité voire nos attributions de compensations.

Une opération vérité va avoir lieu.

L'intercommunalité joue déjà un rôle de solidarité puissant mais nous savons tous que, dans trop de territoires, la pénurie continue parfois de côtoyer l'opulence.

Après cinq ans de combat et de démonstrations, nous pouvons nous satisfaire de voir que les nouvelles orientations sont d'appuyer la péréquation nationale sur l'intercommunalité.

Mais attention, cela signifie que nous porterons la responsabilité de suppléer les défaillances des anciens systèmes.

De nouvelles options vont nous être données pour aller plus loin dans l'intégration financière et fiscale. Nous pourrons expérimenter la DGF territoriale si nos communes en sont d'accord. Nous pourrons également choisir d'unifier tel ou tel impôt direct à l'échelle de la communauté, que ce soit le foncier bâti ou un autre.

Ces innovations pourront être mises au service de nos nouveaux pactes pour en renforcer la cohérence et l'efficacité. Elles pourront faciliter la modernisation de nos valeurs locatives, chantier tant attendu.

Recomposition de la carte

2011 sera également l'année de réalisation des schémas départementaux de

la coopération intercommunale. Dans quelques semaines, les CDCI seront recomposées, ce que nous demandions.

Je vous invite par conséquent à vous investir fortement dans ces commissions et **à éviter la politique de la chaise vide**. D'ores et déjà, nombre d'entre vous réfléchissent aux évolutions possibles des périmètres de leurs communautés. Soyons ambitieux !

Nous devons viser des intercommunalités cohérentes avec nos bassins de vie. Là aussi, prenons les devants pour ne pas voir les forces d'inertie reprendre le dessus. Prenons les devants pour ne pas voir les préfets redessiner en solitaires le cadastre intercommunal. **Nous devons imposer une véritable co-production de la nouvelle carte !**

Intégration des compétences et mutualisation

Le troisième thème du rendez-vous sera celui des compétences. Déjà nombreuses, les compétences intercommunales se renforcent, changent peu à peu de nature. Cette intégration va se poursuivre à l'avenir. De nouveaux champs sont pris en main comme l'urbanisme ou l'action sociale, offrant davantage de cohérence aux choix publics et d'égalité dans le service rendu.

Nous avons regretté que le législateur n'encourage pas davantage les prises de compétences nouvelles. Dans le domaine de l'urbanisme, sujet si capital, le résultat du Grenelle 2 nous a déçus malgré le courage de Michel Piron. Malgré le statu quo législatif, la dynamique de terrain est déjà bien lancée, sur le fondement de la conviction et de la persuasion.

Dans de nombreux domaines, comme en matière d'urbanisme, il faudra montrer que **le sujet n'est pas de déposséder les communes de leurs compétences mais de mieux les exercer ensemble.** Voire tout simplement de leur donner une consistance. Combien de compétences restaient théoriques dans nos 20 000 communes de moins de 500 habitants ? Combien de communes n'ont pas de PLU à ce jour ? **Le moment n'est-il pas venu d'arrêter de se raconter des histoires ?**

Et de cesser de parler d'un temps que les moins de vingt ans ne peuvent pas connaître.

Pour aller plus loin, nous savons que l'approfondissement de l'intercommunalité passera par une implication plus résolue des élus municipaux dans nos processus de décision.

Notre défi sera de développer l'esprit communautaire dans nos territoires. **Nous**

devrons pour cela certainement innover, créer de nouveaux outils, mieux informer, expliquer.

Nous devons renforcer la lisibilité de l'intercommunalité et la participation de tous au projet de territoire.

C'est cette confiance entre communes et communauté qui nous permettra d'aller plus loin dans la mutualisation de nos services. Celle-ci est bien sûr un levier important pour réduire les redondances, optimiser la gestion de nos ressources humaines, assurer des économies d'échelle sur le long terme. Mais elle est surtout l'occasion de renforcer les synergies entre les équipes administratives, de susciter une culture commune entre elles et un pilotage concerté des projets.

La période que nous allons traverser n'est pas sans risque. Les difficultés laissées par la crise peuvent conduire chacun à se recroqueviller. Nous sentons tous ici où là dans nos territoires des propensions au « chacun pour soi ». Les égoïsmes peuvent à tout moment s'aviver sous l'influence de propos démagogiques.

Malgré cela, nous devons rester confiants dans l'avenir. Nous devons être persuadés d'être les premiers acteurs de la modernisation de la gestion locale et de la solidarité territoriale. **Contre les tenants du « moins disant**

intercommunal », nous devons créer le parti du « mieux disant ».

Le nouveau visage de l'intercommunalité

D'ici 2014, nous serons dans une relation nouvelle avec nos concitoyens. Avec les contribuables, avec les usagers mais aussi avec les électeurs.

Si l'on regarde bien, il n'y aura plus de très grandes différences entre les communautés et les collectivités de plein exercice. Généralisées à la France entière, dotées de compétences étendues, d'une fiscalité assise sur les ménages, animées par des élus désignés directement par les citoyens, **les communautés en auront nombre d'attributs.**

Il restera une différence néanmoins. Fondamentale à mes yeux.

Les communautés continueront d'être des constructions locales, ascendantes, reposant sur des statuts négociés entre élus locaux, sur des périmètres évolutifs, des compétences sans cesse ajustées à nos projets de territoire. C'est notre qualité d'établissement public qui nous confère cette plasticité d'une étonnante modernité.

L'intercommunalité incarne en profondeur **l'esprit de la décentralisation** en donnant aux acteurs locaux de larges libertés pour s'organiser eux-mêmes. **Pour**

paraphraser Renan « elle est un plébiscite mais aussi une réinvention de tous les jours »

Nouveaux pactes avec le « dehors »

J'en viens maintenant aux autres pactes que nous allons devoir développer, non plus au-dedans mais au-dehors de nos communautés.

Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, chacun se recentre sur son « cœur de métier ». Avant même que n'entrent en vigueur les nouvelles règles d'encadrement des financements croisés, la couleur était annoncée par de nombreux exécutifs. Nous connaissons tous l'état critique des finances départementales. Les régions à leur tour doivent faire face aux coûts de leurs compétences de gestion. La réduction de leur autonomie fiscale les prive de tout ajustement de leurs ressources. Quant aux crédits européens, ils vont devenir très sélectifs (s'il en reste après 2013 !).

C'est en quelque sorte la rareté de l'argent public qui va pousser à la division du travail. Un langage de vérité s'impose à ce sujet. Nous sommes mêmes prêts à l'entendre.

Mais nous devons demander, en contrepartie, d'aller jusqu'au bout de la clarification des compétences !

Nous ne pourrions pas faire l'économie d'une nouvelle étape de la décentralisation que la réforme des collectivités ne propose pas. Nous devons savoir qui fait quoi et désigner les « chefs de file » longtemps annoncés.

Depuis combien de temps parle-t-on de cette notion ? Au moins depuis la loi d'aménagement du territoire de 1995. Elle figure désormais dans notre Constitution mais qu'en faisons-nous ? Rien. Et pour une raison simple, c'est parce que nous essayons de clarifier depuis Paris, en trouvant des règles uniformes valant pour l'ensemble du territoire national.

L'AdCF a proposé de procéder autrement en identifiant des « autorités organisatrices » des grands domaines de compétences, capables, le cas échéant, d'en déléguer la réalisation à d'autres collectivités. Voilà ce que serait la vraie réforme.

Cette avancée nous permettrait également de mettre de l'ordre dans les schémas et documents de planification qui se multiplient à tous les étages et se télescopent, sans véritable cohérence. Pourquoi ne progresse-t-on pas dans cette direction ?

Mes propos s'adressent donc à l'Etat, tant au pouvoir exécutif qu'au législateur. Veut-on, oui ou non, aller jusqu'au bout de la décentralisation ?

Cette question sera capitale pour les prochaines années puisque seule une réponse claire permettra d'apaiser les relations entre l'Etat et les collectivités. Que constatons-nous aujourd'hui ? On encadre les financements croisés entre pouvoirs locaux mais on exclut de ces règles les concours demandés aux collectivités sur les maîtrises d'ouvrage de l'Etat. Non seulement les collectivités se voient de plus en plus transformées en « sous-traitantes » des politiques nationales mais il leur est de surcroît demandé de les financer sur le dos du contribuable local.

L'Etat ressemble à Janus, dont l'une des faces demande aux collectivités de dépenser moins pendant que le côté pile tend la sébille sur les lignes à grande vitesse, les universités, le logement étudiant, les maisons de santé... ?

Au moment où l'Etat choisit de geler en valeur, pour trois ans, plus de 50 milliards d'euros de ressources budgétaires des collectivités, un nouveau pacte de confiance doit être passé et gravé dans la loi. C'est ce que nous

demandons aux commissions des finances des assemblées.

La première chose est d'en finir avec les mauvais procès. Le **rapport Carrez-Thenault a permis d'établir un diagnostic objectif**. Tenons-nous en là ! La vérité est que les collectivités ont vu leurs dépenses s'accroître à un rythme comparable à celui de la richesse nationale depuis 15 ans. Quant à l'intercommunalité, elle a clairement permis de maîtriser, depuis 1994, les évolutions de la dépense du secteur communal. Quand on voit tout ce que les collectivités ont développé comme services nouveaux ou comme infrastructures depuis cette date, en se substituant souvent à des ministères exsangues, il serait plus avisé de ne pas nous montrer du doigt.

Nous sommes des acteurs publics responsables. Quelles que soient nos sensibilités politiques, nous savons quels efforts de redressement des finances publiques nous avons à faire. Mais il n'est nul besoin d'accuser les collectivités de creuser les déficits ou de dépenser trop pour justifier le gel des dotations. **Nous ne voulons pas être montrés comme des mauvais élèves que l'on punit. Mais comme des grandes personnes qui connaissent la gravité de la situation.**

Plusieurs conditions me semblent donc nécessaires pour retrouver la sérénité perdue.

Notre première attente est d'obtenir un engagement ferme et durable de l'Etat de ne plus faire de « cadeaux » sur la fiscalité locale. Ce sont les coups de canif répétés qui ont gonflé ce que, dans le langage de Bercy, on appelle désormais les « concours financiers de l'Etat » au lieu de parler tout bonnement de dettes.

Nous demandons que soient sanctuarisées nos ressources fiscales ! Le remplacement de la taxe professionnelle va encore se traduire par 2,5 milliards de dotations dans nos budgets. Ce n'est pas sur cette base que les parlementaires ont voté la réforme l'an passé.

C'est pourquoi nous demandons avec la plus grande force que le remplacement du régime d'imposition des petites entreprises donne lieu à une nouvelle taxe et non à des dotations. Il ne serait pas raisonnable, vu l'état de nos finances publiques, d'exonérer de tout impôt local des centaines de milliers d'entreprises, situées hors de toute concurrence internationale.

En deuxième lieu, nous voulons également que les remboursements de TVA soient durablement considérés comme un dû et non comme des « concours ». Il n'est pas

possible de jouer au yo-yo et de les intégrer dans l'enveloppe « normée » quand ils augmentent et de les en retirer lorsqu'ils baissent. Nous demandons aux parlementaires de rendre impossibles à l'avenir ces jeux de passe-passe du ministère du Budget.

Troisième demande, nous demandons le lancement effectif du chantier de modernisation des valeurs locatives. 75% de notre fiscalité seront dès le premier janvier assis sur ces valeurs obsolètes. Ce sont ces assiettes qui formeront le socle de notre autonomie financière et fixeront l'évolution de notre pouvoir d'achat. Nous voulons pouvoir retirer les dividendes du dynamisme de nos territoires.

Quatrième demande : nous voulons que soit suivie d'effets l'annonce du moratoire sur les nouvelles normes. Encore l'an passé, 900 millions d'euros de dépenses nouvelles ont été mis à la charge des collectivités si l'on en croit la CCEN (*je le dis sous le contrôle de son vice-président Gérard Gouzes, notre président délégué*)

900 millions, c'est de l'ordre de grandeur des recettes supplémentaires dont les collectivités seront privées avec le gel en valeur des dotations !

Enfin, notre dernière demande est de portée plus générale. Elle vise à repenser les cadres de la concertation entre l'Etat et les collectivités. Notre société a profondément changé depuis vingt ans. Une nouvelle division du travail s'est organisée entre les acteurs publics. L'Etat lui-même se recompose à une vitesse accélérée. Il agit davantage à travers des aides fiscales définies à Bercy que par des subventions gérées par les préfets. Les agences nationales et opérateurs se sont multipliés. Les services déconcentrés se regroupent et s'amenuisent.

Les collectivités ont de leur côté renforcé considérablement leurs capacités d'expertise et pris le relais. Leur concours actif devient indispensable à la réussite des politiques nationales. Elles sont le véritable vecteur de leur « territorialisation ».

Cette mutation impose de repenser en profondeur les modalités d'association des collectivités à la conception même des politiques publiques.

Nous voulons pouvoir souscrire aux grands objectifs nationaux, vérifier leur réalisme et leurs impacts financiers sur les collectivités. La politique du fait accompli n'est plus possible. La France a ratifié la charte de l'autonomie locale.

Nous voulons qu'en soient tirées les conséquences.

Les communautés représentent aujourd'hui des institutions majeures de la République. Nos budgets excèdent ceux des régions. Elles constituent le deuxième employeur local. Elles exercent des compétences déterminantes dans l'organisation de la vie locale. Le temps est également venu de leur donner la place qu'elles méritent à la table des négociations.

Conclusion

Je conclurai mon propos en revenant sur les motivations essentielles de notre action d'élus locaux. Nous sommes issus de toutes les régions de France. Nos amis d'Outre-Mer, que je tiens à saluer, sont également présents aujourd'hui. Association pluraliste, l'AdCF fédère des élus de toutes les sensibilités politiques.

Ce qui nous réunit est la passion commune que nous avons pour la chose publique et notre souci de l'intérêt général. L'intercommunalité incarne les plus belles des valeurs : elle porte une promesse de solidarité. Elle fait vivre au quotidien la coopération. Elle est un lieu de respect de l'autre. Il faut absolument que nous préservions cette richesse.

Nous devons également rester fidèles à ce que nous sommes : notre volonté commune de faire bouger les choses et de regarder au loin.

Il y a tellement de monde pour retarder les horloges ! Faisons partie de ceux qui veulent les remettre à l'heure du XXIème siècle !

La France est un pays riche, envié. Nos atouts sont immenses et dans le même temps beaucoup de choses ne vont pas. Nos fractures sociales se doublent de fractures territoriales et environnementales. Nous ne parvenons pas à loger correctement tous nos concitoyens. L'accès aux services publics est inégal. Nos PME peinent à se développer et à exporter.

Sans noircir à l'excès le tableau, force est de reconnaître que nous pouvons collectivement mieux faire.

Dans cette perspective, je suis de ceux qui croient dans l'intelligence territoriale et les responsabilités locales. **La plupart de nos grands systèmes en crise sont ceux qui sont demeurés pilotés de manière centralisée, à contre-courant de toutes les évolutions du monde moderne.**

A l'avenir, nous devons faire le pari d'une large dévolution de prérogatives à

nos autorités territoriales. Préservons nos communes et nos départements dans leurs missions de proximité, mais confions à nos 26 régions et à 1500 ou 2000 communautés de véritables responsabilités de pilotage des politiques publiques, assorties des moyens réglementaires et de ressources financières adéquates.

Regardons la France telle qu'elle est en 2010. Imaginons celle qu'elle sera en 2020. Nos territoires ont profondément changé et continuent de changer. Notre ruralité est aujourd'hui attractive, moderne et même souvent « branchée ». Nos agglomérations sont réorganisées, innovantes, insérées dans des réseaux. Nos principales métropoles catalysent nos économies régionales et en diffusent largement les dividendes.

Il nous faut une nouvelle organisation territoriale qui conforte ces dynamiques au lieu de les brider.

Nos communautés renforcées, rationalisées seront les fers de lance de cette réorganisation.