



Quelles clés de réussite pour une relation constructive entre une intercommunalité et ses communes?

Vincent Chassagne, expert associé à Territoires conseils/Banque des Territoires

Des formes d'articulation communes-communauté variées

Les témoignages montrent bien que les EPCI inventent des principes de fonctionnement qui permettent de préserver la place des communes et des élus communaux, tout en exerçant pleinement les compétences intercommunales, dans le cadre de projets de territoire. Et ceci, en mettant au point finement (et parfois chemin faisant), des formes de coopération communes-communauté.

7 La question du fonctionnement communautaire est centrale et encore plus pour les nouvelles grandes intercommunalités

Il n'est pas simple d'obtenir un très bon fonctionnement communautaire, avec des renouvellements de plus en plus importants à chaque mandat, avec le peu de temps dont disposent les élus, qui sont sous la pression du quotidien, et qui courent de réunion en réunion. Cette difficulté est renforcée par les récentes fusions et par les nouvelles compétences à exercer.

Et pourtant, nous le voyons bien à Territoires Conseils (service d'intérêt général de la Banque des Territoires), « une communauté de communes qui coopère bien avec les communes et avec les niveaux intercommunautaires, est d'abord une communauté qui fonctionne bien ». Tant au niveau politique que technique. Nous allons décliner et illustrer quelques risques et quelques principes ou leviers, pour un bon fonctionnement communautaire.

7 Les risques sur lesquels les intercommunalités doivent porter leur attention

▶ Le risque de concentration progressive du pouvoir

Dans une grande communauté, petit à petit, si l'on n'y prend pas garde, seul un petit nombre d'élus (ceux qui sont au bureau) disposent d'une vision globale, et tous les autres n'appréhendent qu'une petite partie de la politique intercommunale dans leur commission, et par ce qu'ils perçoivent des conseils communautaires souvent très chargés. Les conseillers communautaires non présents au bureau « décrochent petit à petit » et peuvent devenir critiques sur ce qu'ils ressentent comme une concentration technico politique de l'intercommunalité.

Le risque de non transversalité

Du fait des compétences et budgets importants, les compétences sont gérées séparément avec des binômes « vice-présidents - directeurs » toujours pressés par le temps, et communiquant de moins en moins avec leurs homologues avec qui il sont même parfois en concurrence pour l'obtention de budgets et pour les arbitrages sur les projets.

Le risque de distanciation communes - communauté

Dans les petites communes, un seul délégué communautaire, le maire en général, n'a pas le temps de suivre beaucoup de dossiers intercommunaux. Inversement, l'action intercommunale est souvent peu visible dans les petites communes. Le risque est donc pour l'ensemble des conseillers municipaux, de se

sentir de plus en plus éloignés voire absents des préoccupations communautaires. Il peut parfois s'installer une défiance, ce qui peut créer des blocages sur des décisions et surtout ce qui peut mettre à mal l'esprit communautaire. Dans les communes « centre », le risque de distanciation entre les conseillers non délégués communautaires et l'intercommunalité est présent également. Ils peuvent avoir l'impression de porter trop de services et de responsabilités pour le compte du territoire sans se sentir compris (notamment sur le plan de la fiscalité) ni considérés par l'ensemble des élus.

Enfin, le risque de distanciation est également ressenti dans les relations entre le personnel des communes et des intercommunalités.

▶ Le risque de « non-dit » financier

Si les informations ne sont pas assez transparentes ni assez expliquées, si les données en provenance des communes ne sont pas partagées, sur qui prélève quoi et qui paie quoi et pourquoi, il s'installe parfois des opinions et des critiques qui nuisent à l'esprit communautaire. Pour créer et garder la confiance, il faut parfois, dans certaines communautés, mettre à plat les informations et trouver ensemble de nouvelles solutions équitables : répartition de la fiscalité, compensations d'attribution, fonds de concours, services aux communes...

Le risque de rigidité statutaire

Si l'on reproduit après fusion communautaire, exactement le même fonctionnement que celui qui présidait avant pour les plus petites intercommunalités (qui s'appuyaient sur des principes d'interconnaissance, de proximité, de consensus systématique), on risque d'être confrontés à des difficultés. Il faut accepter d'aller au-delà du fonctionnement classique des intercommunalités (conseil communautaire, présidence, bureau avec ou sans délégation, commissions...) et inventer, chemin faisant, de nouvelles modalités de travail et parfois de nouveaux organes, quitte à faire évoluer les statuts ou le règlement intérieur.

Le risque hiérarchique et de sur-spécialisation de l'ingénierie

La hiérarchie peut présenter un risque de rigidité également si de moins en moins d'agents ont accès aux élus et sont limités dans leurs capacités d'initiative et de conduite de projets. En corollaire, on observe un risque de sur-spécialisation de l'ingénierie dans les grandes communautés du fait de l'importance des compétences à gérer sur un grand périmètre. On manque alors de compétences indispensables, d'écoute, d'animation, de réseau et création de lien, de conduite de projet...

7 Face à ces risques, quelques leviers et principes à activer

Ces principes et leviers sont, tout ou partie, illustrés par les expériences exposées dans ce recueil et, par ailleurs, ils ont été observés dans d'autres intercommunalités et sont issus des travaux de Territoire conseil sur les grandes intercommunalités (voir le site Internet). Cette liste n'est pas exhaustive.

Donner du sens

Même si l'on n'a pas pu, pour des raisons de temps, co-construire après fusion, un nouveau projet de territoire, il est important de donner et de rappeler fréquemment le sens du projet commun : pourquoi sommes-nous ensemble ? que voulons nous faire ensemble ? Il suffit de quelques lignes et de quelques axes sur lesquels tout le monde est d'accord, pour prendre un peu de hauteur et regarder ensemble dans la même direction. Le sens du projet semble clair par exemple, dans les documents stratégiques de Lannion Trégor communauté avec notamment le défi de la redynamisation des centres-bourgs.

Une posture politique d'écoute et de dialogue

Évidemment, la question du bon fonctionnement communautaire et des bonnes relations communes – communauté est d'abord politique. Pour bien fonctionner, la confiance est de mise. Les communautés qui cultivent cette confiance s'appuient sur des postures d'écoute et de dialogue : montrer que l'on prend en compte toutes les préoccupations, aller de temps en temps rencontrer les élus dans les communes ou par groupes de communes, activer la parole et tenir compte des avis de tous dans les débats... Parfois cette posture se traduit par un pacte politique formel ou informel. Dans ces pactes politiques ou chartes de gouvernance, peuvent figurer des principes d'équilibre entre la commune



centre et les plus petites communes, des principes de consultation préalable des maires sur certaines décisions...

▶ Le principe de subsidiarité active

La notion de subsidiarité active se traduit pour une communauté de communes par le maintien de l'échelon de proximité avec les communes et la recherche d'action à la bonne échelle, en mutualisant, sans faire « à la place de » quand c'est possible. On parle de subsidiarité active car pour la communauté, il s'agit d'une posture active d'écoute des besoins et initiatives et de propositions de prise en charge d'actions ou de coopération que l'on fait aux communes quand c'est possible, en les aidant pour cela.

Selon ce principe, il est donc possible de pousser la notion de mutualisation ascendante et descendante et d'aller jusqu'à l'adaptation fine des compétences favorisant la coopération « commune-communauté ».

L'amélioration continue de l'organisation et des règles

Le principe est d'abord de ne pas se contenter du fonctionnement classique voire antérieur des intercommunalités et de chercher à améliorer le fonctionnement, chemin faisant, quitte à essayer de nouvelles modalités de travail, (à garder ou à ne pas garder), puis à inscrire ce qui est positif dans une charte, un règlement intérieur ou même des statuts rénovés. Certaines communautés ont un groupe ou une commission gouvernance, chargés de ce travail.

On trouve par exemple:

- De nouveaux organes (commission des maires, groupes de secteurs interfaces géographiques entre les communes et la communauté nommant parfois le bureau)
- **Nouvelles modalités de travail** (conseil communautaire en deux temps avec un temps de débat, bureaux séminaires réguliers pour des débats de fond, soirées des conseillers municipaux, forums d'élus réguliers)
- **Commissions transversales,** par exemple sur la transition écologique, attachée directement à la direction générale
- Commission petites communes, parfois un service attaché, des mutualisations spécifiques ascendantes et descendantes, des services partagés, des fonds de concours...
- Rencontres techniques régulières avec le personnel des mairies, formations communes

▶ Le travail en mode projet

Il y a souvent des procédures plus ou moins obligatoires ou des schémas et programmes dans les intercommunalités. On peut les gérer en réfléchissant en interne avec l'ingénierie communautaire qui fait des propositions en commission, qui donnent souvent lieu à une démarche descendante quand on contacte les communes : « par exemple nous avons besoin de vos données sur l'habitat vacant et nous vous proposons la procédure suivante... ». On peut, au contraire, profiter de ces démarches et projets (exemples : transition écologique mobilité, alimentaire, mobilité, culture, jeunesse, produits touristiques, et de nombreux projets d'aménagement, de services ou d'équipements), pour mettre en mouvement les communes, pour coopérer avec elles et pour déléguer une partie du pouvoir de maitrise d'œuvre de ces projets, non pas à des agents mais à des groupes projet ouverts à ces conseillers municipaux et même si cela est possible et souhaitable, à la société civile.

Certaines communautés lancent des formations pour les élus et agents référents, sur le thème du travail en mode projet.

La valorisation constante des réussites et initiatives et le récit communautaire

Une communauté de communes ou communauté d'agglomération ne se construit pas en un jour. Il faut du temps pour progresser, ne serait-ce que pour construire et réviser régulièrement le projet de territoire, aboutissant à un plan pluriannuel d'investissement, à l'adaptation des compétences, à l'amélioration du fonctionnement, à la relance des mutualisations, et parfois par un pacte financier et fiscal qui remet à plat les règles et répartitions et donne une dynamique nouvelle à la communauté...

Si l'on intègre qu'une communauté progresse en continu vers ce qui fait sens pour tous, **alors il faut évaluer le fonctionnement de temps en temps,** et capitaliser sur toutes les réussites. C'est en



partageant les réussites, tout simplement, que l'on se forme sur la base de nos expériences et que l'on progresse ensemble.

Afin de bien considérer l'ensemble du bloc local avec les communes et la communauté, c'est l'ensemble des initiatives qu'il faut valoriser : les réussites communautaires et celles des communes. Il faut les aider à être des communes pilotes sur telle ou telle thématique, et valoriser comme le fait le BRUDED, les échanges de pratiques en interne.

Les retours d'expériences montrent de manière concrète que vous savez valoriser les initiatives et les bonnes pratiques.

Si l'on va plus loin vers ce concept de valorisation, au service d'un grand projet profitable à tous, on va vers le concept de récit de territoire partagé : vos communautés sont peut-être déjà sur cette voie : une narration co-construite et organisée, s'appuyant sur les initiatives multiples dont celles des communes, des acteurs et des habitants et qui permet de faire vivre chaque jour un peu plus, le projet de territoire.