

APPEL À MANIFESTATION D'INTÉRÊT

Renforcer la coopération communes/intercommunalité pour répondre aux défis des territoires





Synthèse des auditions

Citoyens & Territoires Grand Est a lancé début juillet 2024, un Appel à Manifestation d'Intérêt **"Renforcer la coopération communes-intercommunalité pour répondre aux défis des territoires"** soutenu par la Région Grand Est. Cet appel qui s'adresse aux intercommunalités de la région, a pour objectif d'accompagner en ingénierie les deux territoires sélectionnés dans une réflexion visant la consolidation de leur coopération avec les communes.

8 candidatures ont été reçues donnant lieu à une série d'entretiens en visioconférence avec chaque intercommunalité afin d'explorer davantage leurs problématiques et d'évaluer la pertinence d'un tel accompagnement sur leur territoire. Les membres du jury s'accordent sur la richesse des témoignages qui démontrent l'importance des relations communes-intercommunalité dans la conduite des politiques publiques et les défis qui restent à relever en matière de coopération.

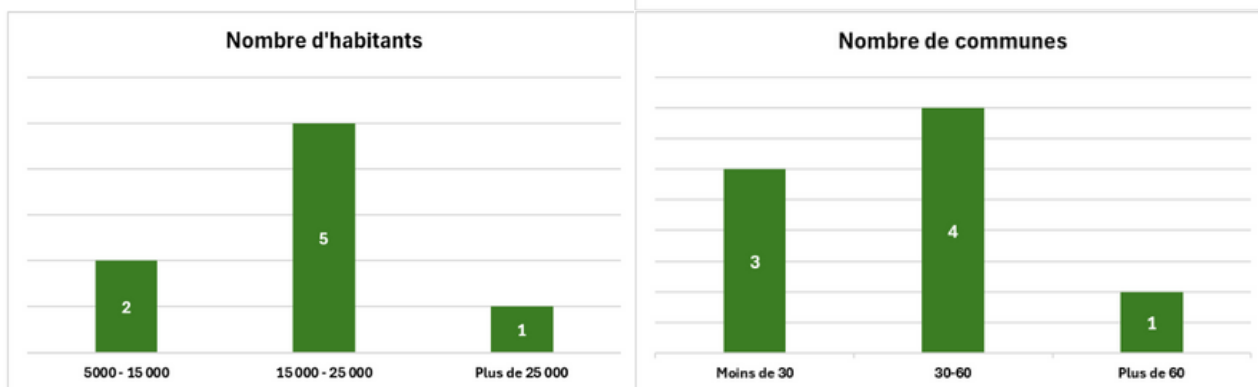
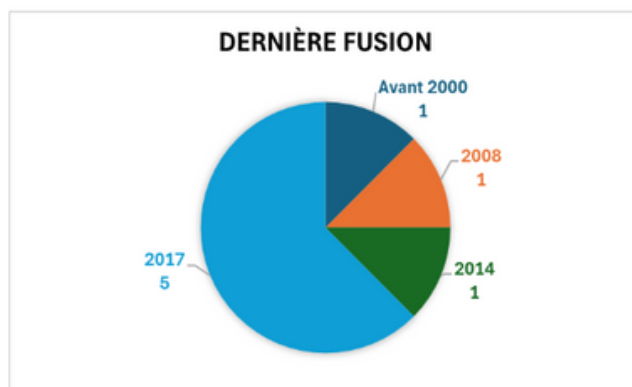
De ce fait, l'association souhaite faire bénéficier à son réseau de la synthèse de ces entretiens. S'y reflètent les problématiques communes et prédominantes des intercommunalités interrogées en matière de relations communes-intercommunalité, les signaux faibles et y sont renseignées les initiatives d'ores et déjà mises à l'œuvre par ces territoires en matière de relation de soutien en ingénierie aux communes les moins dotées.



C&T avec le soutien de
la Région Grand Est



PROFIL DES 8 COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ÉCOUTÉES



TÉMOIGNAGES DES INTERCOMMUNALITÉS

L'association a reçu de nombreuses sollicitations quant au lancement de cet AMI, démontrant la pertinence du sujet et l'avis partagé que la mise en œuvre d'une coopération renforcée et mieux outillée entre l'intercommunalité et ses communes membres est essentielle pour répondre aux enjeux actuels des territoires.

Une thématique d'intérêt d'autant que les enjeux sont d'actualités avec la prise en charge de nouvelles compétences particulièrement conflictuelles et à l'approche des futures élections municipales. En effet, travailler au renforcement de la relation communes-intercommunalité est l'opportunité pour les territoires de préparer au mieux le nouveau mandat en posant les jalons d'un renouvellement des différentes instances de gouvernance et d'une remobilisation des équipes techniques compte tenu des orientations et des projets déjà engagés mais aussi des problématiques et opportunités à anticiper.

Derrière le renforcement de la relation entre ces deux échelons, les intercommunalités y voient un enjeu : d'optimisation financière ; de cohérence de l'action publique et d'une vision commune ; de considération et d'identité afin de préserver les particularités et priorités locales ; de simplicité et d'efficacité des services pour les habitants mais aussi pour les différentes entités administratives ; d'échelle permettant de se doter de ressources matérielles et humaines conséquentes, notamment pour les communes.

PROBLÉMATIQUES ÉVOQUÉES

Un éloignement communes-intercommunalité

Les intercommunalités interrogées relatent un sentiment de dépossession, d'abandon, de défiance ressenti par les élus locaux, une perception très descendante de l'intercommunalité qui prédomine. Se traduisant, pour certains, par un désengagement visible des élus locaux : baisse de participation aux commissions communautaires mais aussi l'absence de dialogue dans ces instances. Il apparaît, en effet, complexe de disposer de réels espaces de travail, permettant de construire et de proposer des stratégies et des politiques publiques concertées, suivant un chemin de gouvernance efficace. Paradoxalement, l'ultime validation, lors de la présentation de délibérations en conseil communautaire, se fait quasiment constamment à l'unanimité, en ne suscitant que très rarement de débat. "Il est à craindre que cet apparent consensus ne se fasse que par défaut, fragilisant ainsi l'édifice démocratique qui soutient l'action communautaire."

Difficultés à "faire territoire"

Des répercussions directes pour les politiques communautaires : un manque d'appropriation des enjeux et des politiques, une dé-responsabilisation sur les actions adoptées, des difficultés à partager une vision commune, à faire vivre le projet de territoire et rendre les élus "ambassadeurs" du projet politique. Cette perte et cette absence de l'intérêt communautaire rend difficile de "faire territoire" y compris sur des enjeux de taille (foncier, eau, transition écologique...), mettant à mal des projections à long terme. Les territoires pourraient ainsi se retrouver à subir les décisions (transfert de compétences initié par l'Etat ...) plutôt que les anticiper et manquer des opportunités par méfiance ou absence de vision collective.

Redonner du sens à l'intérêt communautaire

Intérêt général versus intérêt communal ?

Certaines intercommunalités notent une surcharge de sollicitations pour répondre à des enjeux purement communaux. D'autant plus que la situation financière de certaines communes les obligent à solliciter des financements intercommunaux en dehors du cadre légal de la spécialisation.

Il en ressort ainsi la nécessité de construire ou redéfinir collectivement l'esprit communautaire, qui ne serait pas la somme des intérêts des communes.

Quelques facteurs qui nuisent à la fluidité des relations communes-intercommunalité

- Contexte territorial : intercommunalité disposant elle-même de moyens humains et financiers modestes, territoire très vaste impliquant des déplacements longs, un nombre important de petites communes, des territoires aux réalités très hétérogènes (de taille, de géographie, de démographie, d'économie, de patrimoine architectural ou naturel, etc.) recentrés sur leur dynamique "naturelle" au détriment de la coopération communautaire).
- Contexte normatif :
 - Des disparités de fonctionnement liées aux fusions
 - Obligation d'investir beaucoup de temps et d'énergie sur des transferts de compétences obligatoires "non souhaités et non pertinents pour le territoire aux dépens de sujets souhaités et fédérateurs"
 - La technicité des dossiers et projets creuserait le dialogue entre les deux échelons. Ces dossiers techniques doivent recevoir l'aval des conseils municipaux : ils sont présentés par le maire (seul délégué communautaire pour une très grande majorité des communes) à ses conseillers non sans difficulté.
 - Accélération et dématérialisation des procédures (ZAN par exemple...)
 - La méconnaissance de l'intercommunalité pour certains élus locaux
- La surcharge de sollicitations qui mobilise les élus au sein de leur commune, intercommunalité, Pays/PETR, syndicats...

Un manque d'accompagnement des services de l'État qui impacte la relation communes-intercommunalité

L'intercommunalité est souvent la cible d'interpellations qui relèvent d'un autre niveau (très souvent national). Les élus sont laissés dans une forme de désarroi notamment par les services de l'État qui n'accompagnent pas les prises de compétences par des formations ou de la sensibilisation qui en faciliteraient l'appropriation. Ces transferts de compétences imposés par la législation, comme celui de la GEMAPI ou encore de l'eau potable (à venir) sont perçus comme des réformes unilatérales exacerbant le sentiment d'éloignement entre l'intercommunalité et les communes membres.

ACTIONS DÉPLOYÉES

Sur les enjeux de coopérations communes-intercommunalité et de soutien en ingénierie aux communes les moins dotées, certaines actions sont déjà mises en place par les intercommunalités sondées :

➔ Mutualisation des ressources :

- Élaboration d'un Pacte financier et fiscal pour organiser la solidarité financière entre les 2 échelons
- Police municipale mutualisée
- Mutualisation des secrétaires de mairie
- Mutualisation des achats/dépenses/contrats
- Mutualisation des réseaux informatiques

➔ Mise à disposition d'ingénierie :

- Petites Villes de Demain ; Manager de commerces intercommunal ; Conseillers numériques
- Assistance à maîtrise d'ouvrage
- Assistance au montage des dossiers de demande de subvention et procédures de marchés publics pour les communes rencontrant des difficultés

➔ Élaboration de Stratégies territoriales partagées :

- Projet de territoire
- PCAET ; Diagnostic de vulnérabilité climatique ; Feuille de route articulée autour des ODD (Objectifs de Développement Durable) ; Territoires TEPOS
- Schéma touristique
- Plan de mobilité simplifié
- Stratégie de redynamisation des centres bourgs
- PLUI
- PPI Plan Prévisionnel d'Investissement (augmentation de la fiscalité) pour la mise en oeuvre de projets
- Anticipation de la prise de compétence eau



➔ Gouvernance :

- Conférences des maires
- Groupes de travail par projets ouverts
- Mise en place de commissions thématiques
- Organisation de réunions de secteur (comité plus restreint) en amont de chaque conseil communautaire
- Réunions régulières avec les secrétaires de mairie (relais auprès des maires et des conseillers municipaux)

➔ Formalisation des engagements mutuels :

- Schéma de mutualisation des ressources
- Charte mutuelle d'engagement
- Pacte de gouvernance : document qui a pour but d'associer les élus municipaux au fonctionnement de l'EPCI. Il s'agit d'un accord par lequel les rôles de chacun (élus, communes, intercommunalités) sont définis. Ne se substitue pas au projet de territoire.

➔ Communication :

- Articles "clés en main" pour les bulletins municipaux
- Lettre d'information mensuelle sur les activités de l'intercommunalité

Il convient de souligner que cette synthèse repose exclusivement sur les témoignages recueillis auprès de 8 intercommunalités. Cependant, la démarche initiée par Citoyens & Territoires vise à être enrichie et ajustée grâce aux contributions provenant des communes. En effet, la première phase des deux intercommunalités accompagnées consiste au recueil de la parole d'un panel d'acteurs (élu/techniciens, communaux/intercommunaux...) sur leur vision et expérience de la coopération communes-intercommunalités. Ces entretiens individuels d'une heure seront menés par l'association, qui agira comme un "tiers de confiance". Cette posture garantit une écoute confidentielle et bienveillante, ainsi qu'une restitution anonyme et collective, dans le but de formuler des recommandations utiles à l'action.

Ce format, inspiré des principes de l'intelligence collective, se révèle particulièrement pertinent, notamment pour aborder des sujets complexes. Contrairement aux diagnostics territoriaux traditionnels, qui s'attachent à une compréhension factuelle des territoires (enjeux, contexte, projets en cours), les écoutes territoriales mettent l'accent sur les individus. Elles permettent de saisir les cadres de pensée, d'organisation et d'action, en valorisant des points de vue subjectifs. Elles visent également à identifier des leviers structurels et à repérer les tensions clés.

Ces méthodes, qui incitent à faire parler les acteurs autrement, sont inspirées d'une part des écoutes territoriales de l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs du Développement Local) ainsi que de la Fabrique des transitions soutenu par ailleurs par la Région Grand Est pour accompagner 10 territoires pilotes dans l'accélération de leurs transitions. Ces enjeux s'inscrivent par ailleurs pleinement dans les priorités d'action de la Région Grand Est, qui soutient les petites communes rurales les moins dotées à travers son Pacte des ruralités. Par ailleurs, elle soutient la mise en œuvre des coopérations territoriales via le soutien aux Pays/PETR et l'animation d'un réseau dédié.