

DOSSIER : Intercommunalité et mutualisation : les clés d'une gouvernance partagéeDossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/768560/dans-les-intercommunalites-le-retour-en-force-des-communes/>

GOUVERNANCE

Dans les intercommunalités, le retour en force des communes

Pablo Aiquel | A la une | France | Publié le 11/10/2021

La loi "engagement et proximité" introduit de la souplesse et redonne un certain nombre de levier aux maires dans le fonctionnement communautaire. Un coup d'arrêt pour la marche en avant de l'intercommunalité ? Le point, avant la convention de l'Assemblée des communautés de France, les 15 et 16 octobre à Clermont-Ferrand.



Promulguée le 27 décembre 2019, la loi « engagement et proximité » devait commencer à être déployée avec les nouveaux conseils communautaires, issus des municipales de 2020. Elle vise, selon le gouvernement, « à revaloriser la commune et à la remettre au cœur de notre démocratie »... ainsi qu'à gommer les irritants de la loi « Notre » de 2015.

La pandémie, puis les élections régionales et départementales ont été autant d'obstacles qui retardent encore la mise en œuvre concrète de nouvelles mesures que la loi « Lecornu » offre aux élus du bloc local. Peu importe, elles sont, en grande partie, non contraignantes, inspirées de bonnes pratiques existantes, qui offrent plus de souplesse dans l'exercice de la coopération intercommunale.

Rôle, fonctionnement, relations

Pour le pacte de gouvernance, l'une des dispositions phares, la loi impose seulement un débat en début de mandat et, en cas d'accord, son adoption dans un délai de neuf mois. Le texte propose un panel de possibilités permettant de confier la gestion ou la création d'équipements à une commune membre, de fixer les orientations en matière de mutualisation de services ou de créer des commissions spécialisées à un niveau infracommunautaire.

« Nous avons réalisé une enquête en juillet : 35 % des répondants indiquaient ne pas souhaiter mettre en place un pacte de gouvernance. Soit le fonctionnement avait déjà été défini et n'avait pas besoin de formalisation, soit

un document existant, comme un règlement intérieur, faisait déjà office de pacte de gouvernance », explique Floriane Boulay, déléguée générale adjointe de l'Assemblée des communautés de France (ADCF).

Définir le rôle de chaque instance, le mode de fonctionnement entre la conférence des maires et l'assemblée communautaire, améliorer la relation avec les maires et les élus municipaux, voilà les enjeux. « Depuis 2018, beaucoup d'intercos avaient ouvert l'accès aux commissions aux élus locaux ou créé des secteurs pour dialoguer entre élus. Il y a une grande hétérogénéité parmi les solutions utilisées », affirme-t-elle.

- Intercos et villes-centres : je t'aime moi non plus ^[1]

Trouver un mode de gouvernance

Précurseur dans la création de secteurs territoriaux infracommunautaires, la communauté de communes des Crêtes pré-ardennaises (94 communes, 21 900 hab., Ardennes), constituée d'une centaine de villages, dont seulement trois bourgs, avait adopté cette formule dès sa création, en 1995. « Un débat très âpre avait eu lieu à l'époque entre l'idée de faire plusieurs petits établissements publics de coopération intercommunale [EPCI] de taille cantonale ou une grande interco d'envergure. La seconde option l'a emporté, la seule permettant de travailler sur le cadre de vie, l'habitat, le développement économique, le tourisme et les services à la personne », raconte le directeur général des services (DGS), François Squevin. Pour cela, une contrepartie : trouver un mode de gouvernance qui favorise la participation de proximité et la prise de décision.

Ainsi, la com'com compte sept secteurs où se décident les projets locaux. « L'aide aux petites entreprises, à l'agriculture, à l'artisanat local et les sentiers de randonnée sont traités à cette échelle. Les réunions de secteur sont un tour de chauffe avant les conseils de communauté et permettent de désamorcer les crispations », relate-t-il.

Les pactes avancent

Selon l'ADCF, sur 65% d'EPCI partants pour un pacte de gouvernance, un quart l'a élaboré avant mi-2021, plus de la moitié a prévu de l'adopter à la rentrée et 10% se donnent le temps d'y arriver en 2022.

Des commissions à périmètre variable

A Bourg-en-Bresse, c'est la fusion de 2017 qui a amené la sectorisation. « A partir du moment où l'on a une communauté XXL, il est indispensable de construire une gouvernance adaptée », estime le président (PS) de la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse (74 communes, 132 700 hab.), Jean-François Debat. La CA compte un bureau de 25 membres, une conférence de maires et des conférences territoriales qui décident de la programmation des travaux de voirie, des subventions locales ou des consultations sur le transport scolaire ou à la demande. « La seule nouveauté de cette mandature est la création d'une cinquième conférence territoriale pour l'aire urbaine. Le bilan ? Assez positif. Les gens ont trouvé leur place. Cela permet d'associer d'autres élus municipaux que le maire, c'est essentiel. C'est ça la subsidiarité : que les sujets de proximité soient traités en proximité », assure-t-il.

A la communauté d'agglomération du Sicoval (36 communes, 79 400 hab., Haute-Garonne), un schéma global de gouvernance a été formalisé en 2018, créant plusieurs niveaux dans le processus de décision : des commissions territoriales sur quatre grands secteurs et des comités stratégiques thématiques. « Les périmètres des commissions territoriales peuvent évoluer en fonction des thèmes. Pour la petite enfance ou l'attractivité commerciale, les zones ne sont pas les mêmes. Elles sont ouvertes à tous les élus du territoire, conseillers communautaires ou municipaux », indique le vice-président chargé des finances et auparavant de la gouvernance, Bruno Caubet (SE).

Les cinq comités stratégiques, catégorisés selon les compétences, sont réservés aux conseillers communautaires. « Cela a été assez lourd à mettre en place, mais les échanges sont toujours riches. Après la pandémie, il a fallu

relancer la machine. Notre pacte n'est pas figé, car la gouvernance, c'est vivant et cela peut évoluer. Un gros enjeu est la concertation avec les citoyens : c'est le plus difficile à mettre en oeuvre », souligne-t-il. Le temps du déploiement ne fait que commencer.



[2]

Sébastien Martin,
président (DVD) de
l'Assemblée des
communautés de France

Quel bilan tirer de la loi « engagement et proximité » ?

Cette loi voulait essayer de réparer des irritants de la loi « Notre ». Y est-elle parvenue ? On a voulu faire de l'interco un bouc émissaire alors que dans 90 % des cas, ça se passe très bien. La relation entre maires, présidents et élus communautaires est bonne. Les élus ont envie de partager un projet de territoire et de participer à une démarche collective. La loi « Lecornu » rend obligatoires des choses qui existaient dans 99 % des cas. Cela a permis de formaliser les pactes de gouvernance et d'écrire clairement ce qui était jusque-là non écrit. Le fait intercommunal est durablement inscrit dans le paysage. Nous souhaitons avancer avec le bloc communal et ne pas rester dans les débats du passé.

La sectorisation est l'avancée majeure pour les EPCI XXL ?

Dans les intercos XXL, nous avons réussi à faire des secteurs géographiques qui ont du sens. Il y a des réalités, des sous-bassins de vie, qu'il faut prendre en compte pour réaliser, par exemple, un plan local d'urbanisme intercommunal. C'est bien que ceux qui le souhaitent puissent sectoriser, cela permet d'adapter les politiques publiques au plus près du terrain.

Et maintenant ?

Tout le monde demande de la stabilité. Concernant la loi « 3DS », je remercie le gouvernement de nous avoir reconnus comme autorité organisatrice de l'habitat. Il est dommage de faire un pas en arrière sur l'eau et l'assainissement alors qu'une solution avait été trouvée jusqu'en 2026. C'est une nécessité si l'on veut investir sur nos réseaux. Je regrette que l'on revienne sur les compétences des communautés urbaines et des métropoles. Toutes les collectivités doivent sortir gagnantes. Le sujet ne doit pas être « qu'est-ce qu'on se pique entre nous ? » mais « qu'est-ce que l'Etat va décentraliser ? ».

POUR ALLER PLUS LOIN

- Le blues des DG d'intercos
- Les cadres intercommunaux s'attaquent aux « irritants » du projet de loi « 4D »
- En 2020, les finances des intercos ont bien résisté à la crise