

# Actes des 2<sup>es</sup> universités d'été

7 et 8 juillet 2009  
Le Grand Bornand  
(Haute-Savoie)



*Les intercommunalités  
comme territoires de projet*

En publiant ces actes, nous souhaitons retranscrire  
les interventions des différents conférenciers  
qui se sont succédé au cours de ces journées.  
Ces conférences ont été complétées avec des éléments  
de réflexion et des exemples apportés *a posteriori*  
par les intervenants

Ce pictogramme mérite  
une explication. Son objet  
est d'alerter le lecteur sur  
la menace que représente  
pour l'auteur de l'écrit,  
particulièrement dans le  
domaine de l'édition tech-  
nique, le développement  
massif du **photocopillage**.



Nous rappelons donc  
que toute reproduction,  
partielle ou totale, de la  
présente publication est  
interdite sans autorisation  
du Centre français d'explo-  
itation du droit de copie  
(**CFC**, 20 rue des Grands-  
Augustins, 75006 Paris).

Rédaction : Association des directeurs généraux  
des communautés de France

Réalisation : Groupe Territorial, Voiron (38)

Imprimé par Imprimerie du Pont-de-Claix (Isère) - Septembre 2009

Dépôt légal à parution

# Table des matières

## Mardi 7 juillet 2009

---

Introduction - Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF .....	p. 8
Table ronde n° 1 - Projet de territoire : pourquoi et comment le construire ? .....	p. 9
<i>Débat avec la salle</i> .....	p. 13
Table ronde n° 2 - Quel territoire au regard des évolutions à venir ? .....	p. 18
<i>Débat avec la salle</i> .....	p. 22
Table ronde n° 3 - Projet de territoire : lien commun du couple communauté/communes membres .....	p. 24
<i>Débat avec la salle</i> .....	p. 28
Point d'actualité de Nicolas Portier – ADCF Où en est-on dans les réformes ? .....	p. 32

## Mercredi 8 juillet 2009

---

Introduction - Gérard Perrissin-Fabert, maire du Grand Bornand .....	p. 36
Table ronde n° 1 - Quelles relations du territoire avec les échelons institutionnels supra que sont le département et la région ? .....	p. 37
<i>Débat avec la salle</i> .....	p. 41

## Synthèse des 2<sup>es</sup> universités d'été de l'ADGCF Joseph Carles

---

Les universités d'été  
de l'Association des Directeurs Cinématographiques





- 1 Tribune de la table ronde du 8 juillet
- 2 Marc Baïetto
- 3 Christian Monteil, président du conseil général de Haute-Savoie
- 4 Une assemblée à l'écoute
- 5 Michel Piron, très convaincant
- 6 Joseph Carles, très concentré
- 7 L'extraordinaire hospitalité de Gérard Perrissin-Fabert
- 8 Une tribune de qualité
- 9 Quand les présidents se saluent
- 10 Jean-Paul Bret et Marc Baïetto : question de SCOT ?
- 11 Henri Jacot, grand séducteur
- 12 Jean-Bernard Challamel : la réalité du terrain
- 13 Martial Saddier, parfois incisif
- 14 Jean-Paul Vogel, interrogatif
- 15 Gérard Perrissin-Fabert dévoilant la beauté du Grand Bornand à Joseph Carles
- 16 Le staff organisation





Mardi  
7 juillet 2009

## Introduction

*Pascal Fortoul, Président de l'ADGCF*

---

Je voudrais remercier tous ceux qui ont œuvré à cette manifestation et la commune du Grand Bornand qui nous accueille pour les 2<sup>e</sup> universités d'été de l'ADGCF.

Une intercommunalité est une intercommunalité qui porte une vision du territoire. Cette vision du territoire et du bassin de vie se traduit par un véritable **projet de territoire** co-construit et partagé par un grand nombre d'acteurs. C'est l'objet de nos universités d'été.

**Le projet est le sens même de l'intercommunalité** et il est intéressant de s'interroger sur la question de la nécessité et sur les modalités de sa construction. C'est l'objet du premier atelier consacré aux modalités de la construction d'un projet.

Au regard des évolutions à venir, il nous a semblé nécessaire de s'interroger sur le territoire, ses limites, sa complexité et sur le fait qu'un projet territorial interfère forcément, à l'échelle du bassin de vie, sur l'ensemble des acteurs de ce territoire et sur les territoires voisins, d'où la notion **d'inter-territorialité**, deuxième atelier animé par Philippe Estèbe.

8

Le projet de territoire qui permet d'imaginer le futur concerne en premier lieu le couple communauté/commune. Le projet est donc celui par lequel pourra être défini de façon cohérente l'intérêt communautaire, et établi un pacte fiscal et financier garant de l'efficacité de la mise en œuvre du projet, troisième atelier animé par Joseph Carles.

# Table ronde n° 1

## Projet de territoire : pourquoi et comment le construire ?

Intervenants :

Didier Locatelli, consultant cabinet New Deal

Jean-Pierre Coblenz, Stratorial Finances

Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP de Toulouse

### **« La démarche de projet dans un contexte de raréfaction de la ressource »**

Bonjour, on va vous présenter une trame méthodologique, une manière d'aborder la construction d'un projet de territoire en recomposant les grandes étapes clés et la manière rationnelle de parvenir construire un projet.

Nous aborderons donc 3 grandes parties :

- les fondements de la démarche de projet ;
- la construction d'un projet de territoire ;
- comment faire vivre un projet de territoire une fois le projet élaboré.

Le premier enjeu, c'est de garantir la permanence des actions de développement de la collectivité territoriale (CT) ; les territoires sont désormais véritablement en situation concurrentielle. L'aménagement et le développement territorial sont par définition une matière lente. Les territoires ont un besoin d'anticipation et un besoin de permanence de l'action, ce qui induit une permanence de l'action publique. Ils ont besoin d'établir une stratégie en tant que fil conducteur de l'action de la CT.

Le deuxième enjeu est que l'intercommunalité et les communes constituent un véritable couple même si pendant les années de construction de l'intercommunalité, il y a eu des crises d'adolescence qui ont vu les intercommunalités se détacher des communes. Mais elles n'ont pas des compétences en propre.

Autre point, la fonction du projet permet de rendre lisible par sa vision du territoire par l'ensemble de ses grands partenaires. L'intercommunalité en dépit de ses compétences régaliennes (aménagement, développement du territoire) n'est pas la seule à travailler le territoire. Il y a donc un fort besoin de convergence des politiques publiques. La fonction du territoire sert donc à amener les acteurs de l'intercommunalité à bien prendre en compte ce que sont les stratégies des autres acteurs à l'échelon supra, et de formaliser sa propre vision du territoire pour dialoguer avec ces acteurs.

Le sentiment intercommunal a beaucoup progressé auprès des citoyens. Ils se sont progressivement approprié l'intercommunalité, d'où un besoin de participation, de compréhension et de sens qu'ils manifestent dans la relation avec la commune. On constate aujourd'hui que cette exigence est équivalente à l'égard de l'intercommunalité. **La fonction du projet doit également permettre de répondre au besoin de participation, de compréhension et de sens du citoyen.**

On parvient maintenant au cœur de la problématique, celui de procéder à une allocation stratégique des ressources dans un contexte de raréfaction de la ressource.

Comment arbitrer entre des besoins nombreux autrement que par la pression du quotidien ou le « troc » politique ?

Comment se donner un cadre stratégique pour procéder à cette allocation stratégique des ressources ?

La rareté de la ressource existe depuis longtemps mais elle est aujourd'hui plus prégnante. Demain va être présenté le projet de loi sur la réforme de la taxe professionnelle. Cela risque d'être assez structurant en termes d'impact. Les collectivités territoriales et les intercommunalités vont perdre leur spécialisation fiscale introduite par la loi « Chevènement » puisque la plupart des groupements urbains ont adopté cette spécialisation fiscale.

10

Clairement, il s'annonce un nouveau partage de la ressource avec de la taxe d'habitation et du foncier bâti dévolus aux intercommunalités. En 2010, l'indexation des ressources serait fixée à 1,2 % pour le périmètre normé. De plus, la perspective de la DGF serait territorialisée au niveau des intercommunalités qui reste à répartir au niveau communal. Nous assistons à la fois à une contractualisation des ressources et un partage de la fiscalité (fiscalité ménage réparti entre intercommunalité et communes).

Cela invite à une nouvelle réflexion coordonnée pour une coproduction efficace entre les deux partenaires au risque de voir un effet de grignotage des marges de manœuvre fiscales et un effet d'éviction des projets structurants. Il y a tout intérêt d'agir de façon coordonnée entre communautés et communes. À titre d'exemple, le fait de l'étalement urbain générateur de coût supplémentaire est, à long terme, le fruit d'un attentisme, de ne rien faire, de ne rien décider.

**Le projet est en premier lieu un document stratégique**, ce qui implique de hiérarchiser les interventions de l'organisation, de définir des priorités, de faire des choix (est exclue la liste à la Prévert), et de procéder à une allocation des ressources (financières, humaines) cohérente avec les choix effectués ; de s'assurer que la ré-allocation des ressources issues de l'évaluation de l'impact et des effets des politiques engagées s'effectuera elle aussi en fonction des priorités définies.

Le projet a également comme fonction de formaliser cette stratégie et d'être un outil de pilotage au quotidien afin de garantir dans la durée, sa bonne fin et notamment le fait que l'ensemble des politiques et actions à venir s'inscrira dans la stratégie définie. Telle action et telle politique entrent dans le cadre stratégique et répondent à la résolution des enjeux.

Le projet est aussi un outil de médiation et de communication. Le projet a en effet comme fonction de rendre lisible par tous les objectifs du territoire et de l'organisation intercommunale vis-à-vis des autres partenaires institutionnels et des moyens.

La démarche méthodologique repose sur trois niveaux : le projet de territoire est à l'interface de trois grands champs :

- Le territoire en tant que tel avec les questions suivantes : quelles politiques mettre en œuvre pour garantir durablement un développement du territoire conforme avec l'intervention politique ? Les SCOT, PLU indiquent par exemple un décalage entre les intentions formulées et les évolutions du territoire.
- La place du citoyen aujourd'hui exclut dans un certain nombre de projets de territoire. Comment peut-on construire un projet qui réponde aux besoins des citoyens en termes de services, d'infrastructures ?
- L'institution : quelles compétences développer au regard des besoins formulés par les citoyens ?

La trame de construction est bien au travers de ces trois grands champs.

J'ai utilisé le terme stratégie à plusieurs reprises sans jamais l'avoir défini. Aussi, je vous propose la définition suivante : « **la stratégie, c'est tout le problème d'allocation des ressources qui engage de façon durable le devenir de l'organisation qui structure le mode de raisonnement du projet** ». Dans la notion de stratégie interviennent forcément les notions de hiérarchie des priorités, d'allocation des ressources disponibles cohérentes avec la hiérarchie des priorités établies.

Concrètement, la construction du projet passe par :

- ce qu'il est possible de faire à partir d'un diagnostic des contraintes et des opportunités de l'environnement. Or, l'erreur serait de s'arrêter là en mettant en relation uniquement ;
- ce que l'on a des moyens de faire à partir d'un diagnostic des points faibles et forts et une évaluation des compétences et des ressources ;
- pourtant, il est essentiel de se poser la question de ce que l'on a envie de faire par la mise en évidence des valeurs et des buts = un travail sur le sens, les valeurs et les buts.

Comment élaborer le diagnostic stratégique ? Trois étapes simplifiées :  
1/ Formalisation d'un diagnostic territorial qui doit permettre de formuler les grands enjeux du territoire, la vision des habitants, la vision a

priori des acteurs, les stratégies avoisinantes, l'évaluation des politiques publiques déjà conduites afin de réajuster le cadre stratégique en décidant de renoncer à certaines d'entre elles.

- 2/ L'évaluation des ressources disponibles s'appuie sur un nouvel outil émergent, l'agrégation financière qui permet d'apprécier la capacité financière des territoires à financer des politiques, et d'asseoir l'allocation de ressources entre les différents acteurs en fonction des rôles qu'on leur attribue dans la réalisation du projet de territoire.
- 3/ La mise en évidence des valeurs et des buts est essentielle. C'est ce qui se passe avant la stratégie et c'est le plus important et déterminant. En travaillant sur la contrainte, c'est la « théorie des impossibles » (cf. *Andreu Solé, professeur HEC Paris*) sur la décision : passer le cap dans notre imaginaire de l'impossible pour continuer d'agir et de décider (exemple la transformation de la CA de Toulouse en CU). Ce qu'on a envie de faire, il faut le faire, partager et le mettre au débat. Ce qui est en amont de la stratégie appartient aux élus et aux dirigeants territoriaux, à décider ensemble pour une vision partagée et formalisée au sein d'une charte, c'est la convention de sens. Toute partie prenante qui interviendra sur le territoire devra se conformer à cette charte de valeurs. L'ancrage est donc essentiel et c'est un passage obligé indispensable qui peut prendre du temps. On se situe entre le diagnostic et la stratégie : la convention est une étape essentielle qui se situe en amont du projet.

12

Maintenant, on peut entrer dans la construction du projet qui passe par la définition des enjeux entre une situation vécue et la vision d'une situation voulue, la définition des priorités, le choix des axes stratégiques du projet tout en ayant une réflexion macro sur l'allocation stratégique des ressources.

L'élaboration du pacte financier et fiscal vient en complément avec l'idée d'assurer une cohérence entre la répartition des rôles et celle des ressources. La répartition des rôles se traduit sur le plan juridique et statutaire par d'une part, la répartition des rôles et la définition de l'intérêt communautaire ; et d'autre part, par la définition des politiques avec une mise en cohérence des projets de l'EPCI et des communes. Cette répartition des rôles s'assied sur une répartition de la fiscalité (d'avant réforme) entre intercommunalité et communes qui soit un pacte fiscal efficace au-delà de la simple répartition de la DSC.

Comment fait-on vivre le projet ? la ré-allocation stratégique des ressources est plus compliquée car elle nécessite une organisation qui tienne compte à la fois de la logique stratégique du projet et la logique financière. La déclinaison stratégique du projet avec des indicateurs, des axes, des politiques, des actions : l'indicateur permet de mesurer si l'intention du département a été atteinte ou pas.

## Débat avec la salle

---

**Patrice Breton, Communauté de communes du Pays de Limours :** *La durée du projet de territoire doit-elle être concomitante au mandat des élus et au projet politique ?*

**Réponse :** Il est sur une échéance de temps qui dépasse le mandat mais peut être décliné par un projet de mandat. Le projet de territoire n'est pas calé sur l'échéance politique du mandat.

**Pierre Lory-Foret, Communauté de communes Vitré :** *L'environnement est complexe dans lequel le jeu des acteurs est déterminant, à commencer par les acteurs communaux. Les résistances sont issues : des conseillers municipaux non impliqués qui sont facilement décalés des enjeux et des réalités intercommunales, des cadres territoriaux non impliqués dans les démarches, du milieu associatif puisque l'intercommunalité interdit quasiment le subventionnement tous azimuts. Les décalages qui s'instaurent et qui aboutissent au fiasco. Sur le plan méthodologique, comment s'y prend-on ?*

**Christiane Pawela, Communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux :** *Nous avons lancé une démarche de projet de territoire similaire à ce que vous avez décrit : un diagnostic du territoire (6 mois) validé par le conseil communautaire, deux réunions publiques (160 personnes), écriture d'une charte/d'un document-cadre associant 300 personnes (citoyens et institutionnels) ayant permis de déterminer trois ambitions principales sur trois politiques, rédaction d'un contrat de territoire qui comprend 44 fiches-actions présenté aux citoyens. C'est une démarche lourde et difficile, mais malgré tout, chaque commune veut savoir ce que va rapporter le projet de territoire pour elles.*

**Réponse :** Un événement fortuit peut générer/fédérer. La vraie question à quel moment va-t-il y avoir l'opportunité de faire diminuer ces résistances, car il y a obligation de se fédérer par rapport à l'événement.

**Dominique Garnier, Communauté de communes Erdre et Gesvres :** *Comment faire ré-adhérer une nouvelle équipe communautaire et deux nouvelles équipes municipales renouvelées à 60 % à un projet de territoire construit antérieurement par une équipe et un élu moteur non réélu ? la difficulté principale est la relance d'une dynamique et la ré-adhésion de l'équipe politique qui n'est pas moteur ?*

**Réponse :** Le très fort renouvellement des équipes municipales pose un problème. La solution peut être l'actualisation du projet comme outil d'apprentissage du projet et non pour le changer. Reprendre le processus en reconduisant le raisonnement avec la nouvelle assemblée pour qu'elle s'approprie les éléments qui ont amené aux axes stratégiques. La démarche d'actualisation est un moyen d'y parvenir.

**Question :** *La nouvelle équipe a demandé de construire de nouveaux contrats de territoire provoquant un effet catalogue au niveau communal. La démarche d'Agenda 21 va peut-être permettre se répartir sur un projet de territoire actualisé. Les contrats de territoire, les plans d'action et leur financement viennent polluer les réflexions.*

**Patrick Coué, Communauté d'agglomération d'Angoulême :** *J'ai vécu la même expérience de changement d'exécutif qui a voulu marquer la différence avec l'équipe précédente. Le projet du territoire a été un outil de définition des priorités. Les actions n'ont pas été bousculées, ce qui a permis des actions et l'appropriation politique, même s'il y a des difficultés politiques très fortes.*

**Augustin To-Sah-Be-Nza, Communauté de communes de l'Ouest Guyannais :** *Je voudrais revenir sur les résistances. Si on n'arrive pas inclure dans la méthodologie, comment traiter ces résistances qui risquent d'empêcher la mise en œuvre du projet ? Quelle méthodologie permettrait de traiter de ces résistances différentes selon les communes selon leurs habitudes/pratiques communautaires ?*

**Réponse :** Un des points consiste à ne pas considérer le projet de territoire comme le projet communautaire. Il y a donc nécessité à construire ce projet commun entre les communes et l'intercommunalité. Travailler avec les acteurs supra que sont les régions et les départements, pour identifier leurs stratégies particulières. Souvent, une des causes d'échec de ce type de projet est que l'intercommunalité fait son propre projet sans regard et sans association avec les communes et les autres acteurs du territoire. L'intercommunalité ne peut donc pas faire seule son projet au travers de son assemblée et recroquevillé sur ses compétences, mais d'associer le plus grand nombre d'acteurs infra et supra.

Autre point important : le moment adéquat. Il faut être lucide et se dire que le moment n'est pas forcément venu, et faire un projet contre n'est pas pertinent car s'il est mal choisi, peut provoquer des séquelles sur le moyen/long terme. L'exemple de l'Agenda 21 est un événement de nature à provoquer ce type de démarche.

**Jean-Paul Vogel, Communauté d'agglomération Grand Besançon :** *Il me semble que la méthodologie proposée est un peu trop finie. Si on l'appliquait à un territoire, cela donnerait qu'il y a un début et une fin. Or, ce n'est pas le cas en matière de temps et d'espace et la force de l'intercommunalité est de mener de vrais projets de territoire.*

*Autre décalage avec la vraie vie : les citoyens. Qui sont-ils vraiment ? Ce sont des acteurs du territoire qui ont eu aussi leurs propres jeux et leurs projets de territoire.*

*Sur la question du leadership et de la gouvernance : le projet de territoire est mené par qui ? Enfin, un constat final : les projets de territoire solides sont ceux où il y a des problèmes qui mobilisent fortement ?*

**Réponse** : Pour terminer votre propos, on n'évolue pas sans continuité en réalité, comme la raréfaction des ressources par exemple. Il y a donc toute une pédagogie à avoir. La méthodologie est une manière de rentrer dans le sujet. Par rapport aux citoyens, beaucoup de projets ne prennent pas en compte les citoyens, des habitants qui vivent sur un territoire avec une vision propre. Il n'y a pas que des grandes logiques de développement et d'aménagement.

**Michel Biré, Communauté de communes de la région Fontenay le Comte** : Nous rencontrons les mêmes difficultés à rentrer dans une telle démarche comme la mise en œuvre un schéma d'aménagement qui a mis trois ans à émerger. Or, il a été complètement ignoré quand il s'est agi de le mettre en pratique. On est revenu à une analyse plus communale et une politique de guichet. Bientôt, on va perdre 30 % de la TP et au-delà de l'effet sinistrose, c'est peut-être une grande chance pour votre territoire ?

**Réponse** : Il y a nécessité de lier élaboration du projet stratégique et allocation des ressources. L'essentiel, c'est que ça marche !

**Question** : Dans la mobilisation des actions, j'aime bien la relation gagnant/gagnant à l'échelle communale et intercommunale. Sinon, je crains le pire si cela se passe uniquement à l'échelle intercommunale. Comment imaginer un scénario qui permette à la commune de construire un projet même au singulier, à l'intercommunalité de continuer à structurer le territoire ?

**Réponse** : Je n'ai pas de réponse même si le discours est connu du niveau communal. La vraie question est comment on persévère l'identité des uns tout en développant le territoire plus large ? Elle se pose à tous les niveaux de coopération y compris européen aujourd'hui par les États eux-mêmes. Quelle est la part de souveraineté que je ne veux absolument pas transférer et celle que je veux garder chez moi ? La souveraineté concerne également l'équité. Comment je peux appartenir à un territoire en étant dans un processus d'équité qui fera que tout ne sera pas chez les autres ? C'est une vraie complexité me semble-t-il ?

**Question** : La problématique de l'intérêt communautaire, ce qu'on appelle la pertinence de l'action publique, est un des ciments majeurs d'un projet de territoire ; la difficulté et le point important sont : qui doit le mettre en œuvre ? Or, au niveau communal, c'est la difficulté car il apparaît comme une volonté supra communale. Et c'est d'autant plus difficile à l'échelle communautaire qui nécessite la définition de l'intérêt communautaire.

**Patrick Phulpin, Communauté d'agglomération de Villefranche** : Nous sommes à la veille de réformes importantes en matière institutionnelle et fiscale. Comment verriez-vous la relance des projets d'agglomération pour passer ce cap et positiver cette transition au bénéfice d'un territoire plus large en essayant

de tirer ce couple communauté/communes ? Est-ce que cela peut être un atout d'avoir une fiscalité mixte obligatoire et aller pour les communautés vers une fiscalité ménage ?

**Réponse :** Cela va se traduire par le partage d'un même panier, ce qui est l'objet d'un meilleur partage des enjeux, d'où l'idée de coproduction en amont favorisée par le partage des enjeux pouvant aboutir à une coproduction de la réalisation et de l'évaluation.

La fiscalité partagée a au moins le mérite pour financer les compétences communautaires, car on enlève aux communes une partie de leurs possibilités de croissance fiscale pour permettre à la communauté de prendre en charge des compétences devant être financées par l'impôt ménage. Cela crée un vrai lieu de solidarité et cela unit le couple communes/communautés. Je crois beaucoup à ce couple qui pourrait sortir renforcé de la réforme institutionnelle, mais à condition de le vouloir.

Le mécanisme de la TPU induisant une très forte interaction entre l'intercommunalité et les communes via les mécanismes de déversement, mais l'évolution de la TP a montré que ce raisonnement a largement été battu en brèche à cause d'une TP dynamique au plus fort de la période des 30 Glorieuses.

**Nicolas Portier, ADCF :** *La question du pilotage politique est importante dans la réforme qui fait en sorte qu'il y ait une gouvernance collégiale qui arrive à élever le degré d'adhésion des élus. Comment on arrive à identifier des alliances au sein des communes, à gérer les trocs politiques ? la question des causes mobilisatrices, présentes partout, est également à identifier.*

Sur les documents, attention à la production de documents stratégiques qui s'entrechoquent à tous les niveaux et sur tous les sujets. Quel est le projet de territoire le plus fondamental et qui va structurer le débat ? le reste n'étant que des documents de mise en œuvre au risque de passer sa vie dans des exercices de concertation.

Sur la mobilisation des citoyens, qui sont-ils précisément ? Sur quels sujets ? Le contrôle des ressources passe par les normes et des injonctions en tout genre. Mais qui conserve la maîtrise d'ouvrage ? Comment l'intercommunalité reprend la maîtrise et est l'autorité organisatrice du territoire ? Est-elle une instance de mise en œuvre d'exécution, d'injonction nationale ? Qui va contrôler l'investissement public demain ? Comment pilote-t-on tous les acteurs impliqués dans le projet de territoire ?

**Réponse :** En effet, on ne peut pas être dans l'incantation permanente. Dans tous ces territoires, il existe à un moment donné un événement fédérateur pour enclencher le processus.

**Pascal Fortoul, Président de l'ADCF :** *Les instances organisées (instances de développement, CCI) ne sont-elles finalement pas des filtres dont il faut se méfier au regard d'une population avec qui on doit être en phase ?*

Une question s'est également posée ici pour l'Agenda 21. Est-il le projet en soi ou est-il un outil de mise en œuvre du projet de territoire ?

**Réponse** : Sur la première question, ces professionnels de la représentation citoyenne ne sont plus des citoyens ordinaires. Mais sur certaines démarches de type SCOT, la production des citoyens est assez médiocre à vrai dire. La question est comment les habitants vivent leur territoire et avoir recours à l'expertise d'usage du citoyen ordinaire qui est assez riche.

Sur le deuxième aspect, il faut trouver une porte d'entrée qui sera différente selon les territoires. Là dessus, il faut se détacher des définitions trop précises pour aller vers des définitions sur mesure. Le projet de territoire est la traduction d'une vision de territoire déclinée en orientation, programmes et plans d'action. L'Agenda 21 peut être un de ces éléments et si on a vu plus large, il pourra être enrichi. Comment on formalise la vision du territoire au-delà du nom qu'on va lui donner.

Il y a deux concepts : celui du projet stratégique avec des axes prioritaires et l'allocation de ressources et celui de ce type de projet dans un processus de développement durable.

**Martine Poirot, Communauté de communes du Bassin de Pompey** : *Le projet est une ambition à long terme pour le territoire. Le Bassin de Pompey a construit son projet sur la crise sidérurgique des années 80 avec un redéploiement économique. Aujourd'hui, les élus se réinterrogent pour dépasser la question économique pure et s'attaquer aux enjeux urbains, de l'Agenda 21 au plan climat (enjeux environnementaux et sociaux). Quinze ans après, la perspective est la rédaction d'un projet de territoire pour replacer les ambitions politiques dans des logiques de planification qui gommant les difficultés juridico-administratives.*

**Jean-François Dauvergne, Communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy** : *Le projet de territoire n'a de sens que par rapport à un environnement plus large tel que les SCOT car les visions intercommunales ont été partagées. À ceci près qu'ils ne répondent pas à l'allocation stratégique des ressources.*

## **Table ronde n° 2**

### ***Quel territoire au regard des évolutions à venir ?***

---

Intervenant :  
Philippe Estèbe, consultant Coopérative Acadie

#### **« De l'intercommunalité aux stratégies interterritoriales »**

L'interterritorialité ayant surgi à la fin de la précédente table ronde, elle apparaît donc comme une conséquence nécessaire du projet. J'en tirerai une première grande leçon : l'intercommunalité communautaire ne constitue pas un achèvement, un verrou mais plutôt une ouverture et de pivots pour penser le dedans et le dehors en situation d'intercession quelles soient les réformes à venir.

L'intercommunalité communautaire est une étape décisive de la structuration du pouvoir local. Cependant, le processus est loin d'être achevé. D'abord parce que les communautés n'ont pas encore acquis l'assise territoriale, juridique et politique qui leur permettrait de devenir des institutions pivot. Ensuite parce que, quelles que soient les avancées institutionnelles futures, il faut aussi penser aux relations interterritoriales qui constituent, durablement, l'horizon de l'action publique territoriale. Cet exposé s'intéresse donc aux formes des stratégies interterritoriales émergentes :

- pourquoi l'interterritorialité ?
- l'intercommunalité, une transformation nécessaire, mais nécessairement insuffisante ;
- les instruments de l'interterritorialité.

#### **1. Pourquoi l'interterritorialité ?**

Il faut penser l'interterritoire parce que, fondamentalement, les territoires – autrement dit, les périmètres institutionnels – ne permettent pas de décrire et de traiter l'ensemble des phénomènes qui les traversent.

Quatre phénomènes traversent les territoires :

- La mobilité des personnes et des entreprises : les ménages sont, depuis plus de dix ans, repartis à la conquête de l'espace français. L'espace rural se repeuple et la fameuse « diagonale du vide » se réduit comme une peau de chagrin. La mobilité des ménages se fonde à la fois sur l'accession à la propriété, la croissance des couples de bi-actifs, les mobilités des inactifs (étudiants et retraités), les mobilités liées au travail (900 000 actifs résidant en banlieue entrent chaque jour dans Paris intra-muros, pendant que 300 000 Parisiens sortent de la commune pour aller travailler en banlieue), les mobilités de loisir, etc. Simulta-

nément, les entreprises sont elles aussi mobiles : la durée de vie d'une entreprise en un lieu donné est de l'ordre de 5 ans, ce qui s'explique notamment parce que les activités tendent à suivre les actifs.

- Ces mobilités tendent à accentuer les spécialisations des territoires : espaces résidentiels où logent les actifs, espaces spécialisés dans l'accueil des retraités, communes « de riches » qui accentuent leur spécialisation, espaces productifs où se concentrent les emplois, espaces récréatifs voués aux consommations de loisir, de paysage et de nature.
- Plus les territoires se spécialisent, plus ils deviennent interdépendants : quelle que soit l'étendue des périmètres, les politiques d'emploi, d'habitat, d'environnement ou de développement économique ne peuvent se concevoir sans prendre en considération l'espace élargi que décrivent les habitants et les usagers des territoires : l'empreinte de chaque territoire déborde sur ses voisins et au-delà : territoires résidentiels dépendant des territoires productifs pour l'emploi des actifs résidents ; territoires productifs dépendants des territoires résidentiels pour l'accueil des actifs ; territoires récréatifs dont l'économie dépend de plus en plus des fréquentations urbaines, etc.
- Plus les territoires se spécialisent et deviennent interdépendants, plus ils entrent en concurrence, pour attirer les actifs, les consommateurs, les revenus et les capitaux mobiles. Les stratégies de développement sont concurrentes dès lors qu'au sein d'une même catégorie, elles visent les mêmes cibles.

Autrement dit, les territoires ne peuvent plus, ou de moins en moins, être considérés comme des « stocks » d'activité, d'actifs, d'êtres vivants ; ils sont traversés par des flux d'activité, d'actifs et d'être vivant. C'est ce passage de la condition de « contenant » à celle d'accueil temporaire qui implique le développement des relations interterritoriales.

## **2. L'intercommunalité, une transformation nécessaire, mais nécessairement insuffisante**

L'intercommunalité communautaire a permis des avancées considérables dans la consolidation du pouvoir local :

- elle constitue le support de la consolidation de pouvoirs d'agglomération qui donne aux grandes villes une place plus en rapport avec leur poids démographique et économique et permet l'émergence de *leaderships* territoriaux ;
- elle a permis l'émergence de pouvoirs périurbains, peut-être provisoires (la carte de l'intercommunalité n'est pas achevée) qui font entendre une voix et un point de vue spécifiques dans la géopolitique locale ;
- elle accompagne la fin du mythe du « jardin à la française » et conduit l'acceptation progressive d'une différenciation nécessaire des régimes territoriaux.

Cependant, le processus d'intercommunalité ne règle pas tout et pose des problèmes nouveaux.

- En l'état présent (et le projet de loi issu du rapport Balladur ne propose pas vraiment d'avancées), l'intercommunalité ne règle pas la question de la gouvernance métropolitaine. Il n'est d'ailleurs pas forcément souhaitable que la gouvernance métropolitaine se fonde dans un vaste gouvernement « attrape-tout » : les périmètres et les compétences ne peuvent s'étendre à l'infini.
- L'intercommunalité crée des « oasis » de redistribution fiscale et de solidarité entre communes, mais ne règle pas les problèmes d'inégalité des ressources entre les « oasis ». L'intercommunalité n'abolit pas les besoins de péréquation à des échelles plus larges, départementales ou régionales et bien sûr nationale.
- L'intercommunalité ne règle pas les problèmes inédits de démocratie territoriale : les « usagers » du territoire (actifs, consommateurs, touristes) sont tout autant producteurs dudit territoire que les habitants qui, souvent, ne font qu'y dormir. Comment trouver les modalités nouvelles de démocratie territoriale pour associer les usagers de la ville ? Cette question ne se résout pas dans une réforme institutionnelle de l'élection des conseillers communautaires.
- Enfin, l'intercommunalité tend à accentuer les compétitions entre communautés, puisque les activités (et donc les actifs) en constituent le principal moteur fiscal. Même si, comme c'est souhaitable, les régimes fiscaux évoluent, la concurrence entre blocs intercommunaux restera forte, ce qui risque de handicaper les grandes villes, au profit des périphéries, mieux armées pour proposer de l'espace équipé et accessible.
- Plus globalement, l'intercommunalité met en lumière les besoins de régulation interterritoriale : même si, comme c'est hautement souhaitable, les communautés évoluent vers une meilleure assise financière, institutionnelle et juridique, les besoins de régulation interterritoriale iront croissant avec l'interdépendance des territoires.

### **3. Les instruments de l'intercommunalité : du vieux et du neuf**

Il n'est donc pas surprenant qu'avec le développement de l'intercommunalité se soit affirmé le besoin de maintenir ou de développer les liens interterritoriaux. Ceci se traduit par :

#### ***La survie de l'intercommunalité syndicale***

Les SIVOM et les syndicats mixtes n'ont pas disparu, au contraire. Leur maintien répond à des raisons diverses : habitudes, régime indemnitaire, etc. Mais aussi parce que l'intercommunalité syndicale permet de traiter des questions interterritoriales par nature, comme l'eau et l'assainissement, les déchets, l'électricité. Les SIVOM et les syndicats mixtes permettent des coopérations thématiques, à géométrie variable entre des intercommunalités qui n'ont pas nécessairement intérêt ou volonté à

fusionner. Loin d'être une survivance, l'interterritorialité syndicale a sans doute un bel avenir, ce qui pose d'autres problèmes, celui du contrôle démocratique, celui des compétences techniques mis à la disposition de l'intercommunalité syndicale.

### **Des formes nouvelles de coopération**

Dans le champ notamment de l'aménagement, du fait des interdépendances spatiales mises en évidence par les exercices de planification, les SCOT donnent naissance à des « inter-SCOT », figures peut-être barbares et facilement brocardées, mais qui correspondent bien à la mise en évidence de solidarités de fait qui ne peuvent pas se traduire directement par des fusions territoriales.

Simultanément, on voit apparaître d'autres figures, moins formelles que l'on pourrait qualifier de « clubs » qui réunissent des collectivités ou des intercommunalités autour d'un même enjeu : conférence métropolitaine de Lyon, création d'associations qui ressemblent à des « pays » en milieu métropolitain.

Enfin, sous l'impulsion des politiques nationales, des associations discontinues émergent, comme les coopérations métropolitaines.

### **Les nouvelles régulations « verticales »**

La régulation entre échelons territoriaux ne se fait pas par la logique des blocs de compétence : l'espace politique, on le sait, se conquiert en dehors des compétences obligatoires ; d'autant plus qu'il est illusoire de prétendre découper les compétences selon le principe de subsidiarité ou de fédéralisme fiscal. Les compétences sont étroitement imbriquées : c'est particulièrement évident pour les transports collectifs, pour le logement, les politiques d'emploi et de développement économique et, *last but not least*, les politiques environnementales.

Les relations interterritoriales « verticales » ont d'abord été régulées par les dispositifs contractuels et par son avatar récent, les appels à projet. De plus en plus émergent ce que l'on pourrait appeler des « maîtrises d'ouvrage collectives » dans lesquelles il ne s'agit plus de « déverser » une subvention d'investissement d'un échelon vers un autre, mais qui mettent en commun les compétences des différents échelons qui élaborent et pilotent une politique publique avec souvent un objectif de transparence aux usagers/citoyens : l'articulation des AOT en est l'un des exemples les plus évidents.

### **Quatre enjeux interterritoriaux**

La consolidation de l'intercommunalité n'est pas terminée et doit continuer. Mais simultanément, il faut avancer sur le chantier de l'intercommunalité. Quatre enjeux paraissent à cet égard décisifs :

- l'innovation en matière de démocratie territoriale, ouvrant vers une diversification des formes d'association, de consultation et de la qualité

- des personnes (habitants/usagers du territoire) appelées dans les débats publics ;
- l'invention d'une gestion démocratique des grands réseaux (routiers, d'eau, d'électricité, numériques, ferrés etc.) ;
  - imaginer les modalités des maîtrises d'ouvrage collectives discontinues, permettant aux collectivités et aux communautés d'investir en dehors de leur périmètre ;
  - imaginer, comme le souligne Martin Vanier, un nouveau statut de l'élu inter-territorial, au-delà du cumul des mandats.

## Débat avec la salle

---

**Florence Cornuet, Communauté de communes Pays Forcalquier, Montagne de Lure** : Selon les projets, la coopération entre les collectivités voisines pose le problème des instruments de maîtrise d'ouvrage collective, une confrontation avec les services du contrôle de légalité et un problème de gouvernance et d'appropriation politique des projets.

**Réponse** : De mon point de vue, la notion de maîtrise d'ouvrage collective n'existe pas.

**Question** : Est-ce que l'intercommunalité peut être un laboratoire démocratique pour nouvelles façons de fonctionner sur un territoire vécu qui est différent du territoire institutionnel ?

**Réponse** : Le grand intérêt de l'intercommunalité est d'être le laboratoire où se passe la transformation de l'action publique territoriale. Mais elle se trouve dans une situation inconfortable et sur le long terme, elle devra se stabiliser institutionnellement. Quant au suffrage universel, il faut être lucide, car même si l'on y vient, il ne transformera pas la démocratie locale.

**Patrice Breton, Communauté de communes du Pays de Limours** : Je regrette que vous ayez balayé trop rapidement la notion de bassin de vie, même si la grille de lecture est complexe pour voir les correspondances urbaines et sociales. Ensuite, je souhaiterais vous faire part de mon expérience du SCOT qui a été proposée aux communes voisines. Après 6 mois de négociations et de réunions, le SCOT interterritorial n'a pas pu se faire.

**Philippe Prud'homme, Grand Roanne Agglomération** : La réémergence des syndicats mixtes pose des questions. Certains sont là pour gérer des services, d'autres pour mener une réflexion stratégique. La multiplicité des acteurs pose la question de la gouvernance politique du territoire, de l'ingénierie et de la technicité et du contrôle démocratique.

**Réponse :** La question de l'interterritorialité va continuer de se poser à l'instar de villes comme Berlin et Hambourg pour lesquelles elle se pose déjà. S'agissant des bassins de vie, cette notion, construite par l'INSEE en 1998, est sujette à caution. L'INSEE retravaille à redéfinir cette notion plus en rapport avec les réalités territoriales fondées sur les pratiques réelles.

**Frédéric Pin, Communauté d'agglomération des Portes de l'Isère :** Sur la notion de « club », la commande politique relève davantage de la maîtrise d'ouvrage et des actions et non du niveau institutionnel. Un exemple de maîtrise d'ouvrage collective avec une interaction entre logique contractuelle et cette nouvelle logique de maîtrise d'ouvrage à partir d'une volonté régionale. Deux communautés de communes et la CAPI ont décidé de co-construire localement des axes de développement local qui vont se manifester par un contrat et la création d'un poste cofinancé de chef de projet.

**Question :** Au-delà des enjeux et des mandats politiques, n'y a-t-il pas à imaginer des méthodes qui intègrent la dimension du temps et qui recherchent l'unanimité sans exclure le débat ?

**Nicolas Portier, ADCF :** Avec quels objectifs va-t-on essayer de travailler dans les prochains mois pour penser les périmètres ? L'intercommunalité ne peut pas s'étendre à l'infini sans coût, sans difficulté de gouvernance, sans cohérence dans l'attribution des compétences à la veille du mouvement général d'audit de performance des périmètres actuels. Quels que soient les périmètres, il reste de l'inter-territorialité horizontale (SCOT, eau, déchets) et verticale (cf. grille d'analyse du rapport Balladur). Mais, il faut quand même rationaliser (cf. rapport Guichard des années 1970). L'enjeu est quand même d'arriver à combiner des capacités financières et opérationnelles aux bonnes échelles qui seront toujours des échelles-limites. Penser ensemble les 2 dimensions et à remembrer la carte syndicale, syndicats aux compétences assez lourdes et dont l'émiettement persiste.

**Réponse :** La bonne inter-territorialité suppose une territorialité forte et une réappropriation politique. C'est pourquoi l'exercice de l'Allemagne est limité en fait, car l'inter-territorialité correspond à de l'intergouvernementalité avec des institutions fortes.

Sur les bassins de vie sur lesquels travaille l'INSEE, le CNIS travaille sur des figures de réseaux, et non sur des figures de territoire, dès lors que l'on combine présence des équipements, fréquence, fréquentation, mobilité.

Les aires urbaines à 25 % et non à 40 % actuellement, pourraient changer cependant la géographie mais elles ne constituent pas une référence juridique acceptable pour l'évolution institutionnelle.

## Table ronde n° 3

### Projet de territoire : lien commun du couple communauté/ communes membres

---

Intervenant :  
Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP de Toulouse,  
adjoint au maire de Blagnac, conseiller communautaire  
à la Communauté Urbaine du Grand Toulouse

#### « Communauté / communes : le creuset de la gouvernance »

Pourquoi est-on en train de passer d'un mécanisme de gouvernement à un mécanisme de gouvernance ? quels sont les changements qui sont à l'origine de ces modifications ?

Philippe Estèbe a évoqué tout à l'heure la question des novations spatiales et des mobilités. Ce qui caractérise le changement de fonctionnement de nos sociétés sont justement les mobilités. Les citoyens ne travaillent pas, ne se cultivent pas, ne se distraient pas sur les mêmes territoires.

24

Au-delà de ces mobilités spatiales, il s'agit des mobilités temporelles dont le projet de loi en cours de discussion au Parlement sur le travail du dimanche est révélateur.

Une troisième mobilité : les mobilités intellectuelles qui restent à venir car nous ne sommes pas encore entrés dans ce processus. En référence à Albert Einstein qui a dit que « nous ne serons pas capables de résoudre les problèmes actuels que nous créons avec nos modes de pensée si nous ne changeons pas nos modes de pensée ». la question de la gouvernance tourne en fait autour de la mobilité intellectuelle. Je m'attarderai un peu sur cette question qui relève du culturel car il pose le problème du passage du gouvernement à la gouvernance.

Pour évoquer les mobilités temporelles et spatiales, je prendrai l'exemple de la crise économique. Aujourd'hui, les entreprises vont où elles veulent. De plus, elles sont multi-sites, elles sont « archipèdes » et ont le pouvoir de délocaliser ici ou là, à l'instar des entreprises de l'industrie aéronautique.

L'essence de l'économie est en train d'évoluer et c'est cette mobilité qui capte l'attention des investisseurs et non la rareté. On passe donc d'une analyse de la rareté à une analyse des mobilités.

Au plan sociologique, si on veut inventer la post ou l'hypermodernité, nous passons d'une vision centralisatrice à une vision fragmentée. La société n'est plus unique, compacte mais fragmentée par des groupes d'intérêt. Il n'y a plus de citoyens unis par le contrat social unique mais des citoyens revendiquant leurs intérêts en fonction de leurs groupes d'appartenance. Les communes peuvent en être fortement impactées. Par cette fragmentation, l'on revient au temps des tribus. Il y a des revendications, des demandes de groupes organisées au niveau de la proximité, et parallèlement, il faut que l'on soit capable de conclure un projet ; c'est là le paradoxe actuel entre porter un projet fédérateur et répondre à des demandes fragmentées.

Autre élément sociologique, la montée de l'incertitude en tant que conséquence directe de la fin et de la saturation de la vérité scientifique absolue. Nous savons prédire de façon assez confortable l'avenir à travers le processus scientifique (prospective financière par les directeurs financiers des collectivités territoriales). Nous ne vivons plus dans un monde de la linéarité, dans un monde de la certitude à celui de l'incertitude. Or, tous autant que nous sommes, naturellement nous n'aimons pas l'incertitude. Nous attendons de nos dirigeants de la certitude et des garanties. Mais à chaque fois que nous décidons, nous créons de l'incertitude. Ceci s'applique à l'intercommunalité.

Dans un processus comme celui-là, nous passons de la continuité à la discontinuité qui caractérise l'incertitude. Nous sommes entrés dans un environnement où les éléments sont en interconnexion les uns sur les autres, dans un environnement marqué par des mouvements erratiques, difficiles à anticiper. C'est « l'effet papillon ».

Ces résistances dans ces cas-là s'organisent et elles pèsent au point de remettre en question et de compromettre un projet communautaire. Il est donc nécessaire d'avoir un apprentissage de cette incertitude et complexité. Or, on n'est pas prêt parce que nous sommes structurés mentalement par des démarches analytiques et dans des processus continus. Les difficultés viennent du fait que notre raisonnement n'est pas adapté à la réalité qui est systémique, d'où la nécessité de faire ce passage.

La démarche systémique est une démarche en réseau. L'intercommunalité est aujourd'hui un réseau de savoirs et de compétences, d'opportunités et de menaces, d'acteurs politiques et techniques. Le challenge qui est posé est de passer d'un mode de fonctionnement pyramidal avec un chef et un processus descendant, à une autre façon beaucoup plus transversale pour créer un réseau capable de faire vivre le réseau et de construire le projet de territoire. C'est donc l'apprentissage du fonctionnement en réseau.

Selon le modèle ancien de l'ère industrielle, on fusionne pour lisser et éliminer un certain nombre d'acteurs dans leurs prérogatives pour n'avoir qu'un seul acteur qui décide. L'organisation a été efficiente dans le cadre de processus de continuité mais plus du tout adapté au mode actuel. On pourrait imaginer une intercommunalité qui prendrait toutes les compétences et qui pourrait fusionner les communes sans le dire. Mais vous êtes bien placés pour savoir que ce schéma ne résisterait pas aux réalités.

Comment imaginer de faire fonctionner les choses autrement ? À noter cependant que ce qui se passe au niveau des intercommunalités, c'est ce qui se passe dans les autres organisations telles que les associations, les entreprises.

L'intercommunalité est une agrégation d'associés rivaux. Toutes les communes sont dans une posture dans laquelle les communes cherchent à tirer partie et profit pour elles-mêmes. Mais plus on a des projets communs et plus on a tendance à exacerber le processus de rivalité (cf. répartition de la dotation de solidarité par exemple). C'est une posture bien naturelle mais si on veut la réduire, cela passe inévitablement par le projet. Le projet est la partie « associée », construire un projet de territoire, c'est encourager le processus d'association pour diminuer la recherche individuelle des communes et la rivalité.

26

Je vais vous faire des propositions organisationnelles que je vous soumetts à la discussion.

Pour une bonne gouvernance, il y a trois piliers indispensables :

- une convention de gouvernance ou de sens pour fonctionner en réseau avec des partenaires qui partagent la même vision du territoire ;
- une convention de partage et de solidarité, qui fait quoi ? Le leadership à géométrie variable est à ce titre très important ;
- la convention de transparence entre les partenaires de l'intercommunalité et de la commune.

**La convention de sens** est une démarche qui consiste à définir avec les parties prenantes une vision partagée du territoire. Cela relève autant des élus que des cadres dirigeants, et l'une des missions du DGS et de son équipe, c'est de porter progressivement le débat sur la convention de sens car celui-ci ne viendra pas spontanément. L'initier par exemple avec un Agenda 21. Il y a – à un moment donné – une opportunité pour enclencher un tel débat. L'équipe dirigeante a pour mission d'enclencher ce débat s'il ne vient pas du politique. En tant qu'élus, j'attends cette attitude de la part de mon équipe.

**La convention sur le partage et la solidarité** : il est difficile d'accepter mentalement le processus du leadership à géométrie variable. Dans un processus d'intercommunalité, il est nécessaire d'accepter que l'ensemble des parties prenantes soit investi d'une responsabilité de porter une partie de la mise en œuvre du projet. Il est indispensable d'organiser ce processus de partage autour d'un principe posé : celui qui est le mieux à même de réaliser. Cela renvoie à des processus de plus en plus courants : les processus de territorialisation de l'action communautaire qui s'organisent autour de deux grands types de compétence :

- **une compétence centrale ou stratégique** (PADD communautaire) directement liée au projet communautaire. Nous ne sommes pas très loin d'une convention de sens et du qui fait quoi ? mais de mon point de vue, sur les problématiques stratégiques, la maîtrise d'ouvrage ne doit pas être partagée. Je ne crois pas à la co-maîtrise d'ouvrage sur les enjeux stratégiques. Par contre, je crois beaucoup à la nécessité de créer une intelligence collective en repositionnant la communauté dans sa dimension de cohérence et de vision globale. Le risque est de voir une commune toujours en posture de rivale, et non d'associée. Qui mieux que l'EPCI peut porter et matérialiser cette cohérence ? La souveraineté communautaire est de fait limitée pour assurer la cohérence globale du territoire à développer. En fait, que veut-on privilégier l'intérêt du territoire global ou celui de la commune ?
- à côté des compétences stratégiques de la communauté, il y a les **compétences opérationnelles de proximité**. La proximité devient, dans ce cadre, le moyen de redonner le leadership aux communes. Sur le plan politique, la conférence des maires est un organe essentiel car c'est là que se tiennent les discussions stratégiques. La création d'un pôle de proximité (cf. Nantes) permet de mettre en œuvre le processus de territorialisation au regard d'un périmètre pertinent et d'une instance politique de proximité à la fois instrument politique et outil de proximité. Ce pôle permettrait à des élus qui ne sont pas conseillers communautaires de devenir et d'appartenir à la communauté. Cette instance serait davantage un mode de gouvernance qu'une instance institutionnelle. Comment va-t-on négocier l'enveloppe fermée de voirie mise à la disposition de la communauté urbaine ? Faciliter les arbitrages qui sont rendus après le débat au sein de cette instance – communauté/conseil de pôle – qui réunit les mairies au-delà des conseillers communautaires pour faire adhérer les plus d'élus possibles. La relation communauté/commune peut être améliorée au plan politique au moyen de cet outil de proximité, support également à un processus consensuel sur les grands enjeux stratégiques communautaires.

C'est en tout cas une première étape d'association pour résoudre les difficultés de niveau institutionnel. En parallèle, une organisation technique est indispensable (de DGS à DGS) pour lever un frein potentiel en cas de non-association. Cette organisation peut apparaître comme une usine

à gaz génératrice d'inefficience ; en fait, la plus grosse inefficience est le passage en force générateur de retard. Le module de coproduction et de co-construction a en réalité besoin d'espace et d'instances dans lesquelles on laisse l'expression à l'ensemble des parties prenantes. Les instances dirigeantes ont pour mission d'accompagner ces réflexions à l'échelle communale.

**La convention de transparence** est essentielle, car dans un réseau l'information n'a de valeur et de pertinence que si elle est partagée entre les membres du réseau. C'est une véritable révolution culturelle de dire que l'on a du pouvoir si l'information est partagée pour l'enrichir. Ainsi, le pacte financier et fiscal sera d'autant plus pertinent approfondi et abouti que chaque collectivité territoriale dira ce qui se passe. C'est comme cela que l'on peut aller vers des processus d'équité ou d'harmonisation. Ce qui nécessite la transparence et une vision partagée. Préférer un projet plus modeste qui fait davantage consensus à un projet plus ambitieux qui génère des réticences. C'est ce que certains chercheurs spécialisés dans un management interculturel appellent l'hyper norme.

Ensuite, savoir qui fait quoi en posant le principe de la subsidiarité et du mieux à même, et le principe du leadership à géométrie variable. Être en capacité de partager toutes les informations, donc le pacte fiscal et financier et tout le processus de pilotage associé au point d'imaginer une utopie : partager le processus de pilotage mis à disposition de l'ensemble des services des communes et le processus d'évaluation des politiques.

28

Amener les communes à partager un objectif commun sur/pour le territoire, et ce sera de nature à limiter la recherche individualiste des communes vers plus de profitabilité, et cela concourra à créer une dynamique de l'élaboration de projet de territoire. La communauté doit porter la maîtrise d'ouvrage des grandes stratégies et travailler davantage en proximité avec les communes sur les démarches de proximité.

## Débat avec la salle

---

**Frédéric Pin, Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère** : *Pourriez-vous développer l'idée qui veut que l'on débute par un projet partagé même modeste ? N'y aurait-il pas tendance à tirer vers le bas ? Nous sommes en ce moment en débat sur les politiques culturelles ?*

**Réponse** : On peut s'interroger sur les finalités d'une politique culturelle qui sert à éduquer, à socialiser, à former, aux loisirs. Un débat doit s'engager sur quelles priorités donner à la politique culturelle ; image de territoire ou démarche de socialisation ou culture éducative ?

S'il y a consensus sur trois axes et « dissensus » sur le quatrième, il s'agit de démarrer avec les trois orientations qui font consensus et qui vont nécessiter une allocation de ressources. C'est l'hyper norme communautaire. En revanche, il ne faut pas proposer une politique qui serait contraire à l'hyper norme. Il revient à la direction générale de porter cette réflexion auprès des élus et de poser la question pour savoir la réponse.

**Dominique Garnier, Communauté de communes Erdre et Gesvres :** *Comment gérer la résistance à la co-construction, et les freins à cette co-construction ?*

**Réponse :** Il faut jouer l'effet réseau. Regardez ce qui se passe en comité de direction quand un collègue n'est pas d'accord et que les autres l'amènent à revoir sa position au regard des enjeux. La tête de réseau, c'est le président du comité et le DGS qui servent à gérer/lever ces freins, peut-être autour du petit-déjeuner.

**Albert Giovannelli, Communauté d'agglomération Cap Lorient :** *En quoi l'insertion entre la commune et l'intercommunalité sur le modèle nantais peut favoriser le consensus entre les communes et l'intercommunalité sur le principe de subsidiarité pour construire le projet commun de façon consensuelle ? Notre expérience tendrait à démontrer le contraire ?*

**Réponse :** Le blocage vient surtout des élus communaux et cela peut faciliter et renforcer le maire parce que l'on aura a-culturé l'ensemble des équipes communales au fait intercommunal. Il y a aussi intérêt à faire adhérer les élus. Or, le problème, c'est que les intercommunalités en France n'ont pas le périmètre pertinent. En attendant, l'a-culturation des élus est un élément qui concourt à la construction du projet communautaire.

**Albert Giovannelli, Communauté d'agglomération Cap Lorient :** *Je ne suis pas sûr de m'être fait comprendre. Au nom de quoi les collectivités territoriales de 20 000 habitants n'auraient pas les moyens d'assurer les services de proximité dès lors que les grandes questions stratégiques seraient, elles, traitées au niveau communautaire ?*

**Réponse :** Ma réponse est très claire, parce qu'à côté de la commune de 20 000 habitants, il y a une commune de 3 000 habitants qui veut avoir un service équivalent à celui de la commune de 20 000 habitants. Grâce à la solidarité territoriale, cette commune de 3 000 habitants continue d'exister et de bénéficier d'un service équivalent. Attention, ce n'est pas un modèle « prêt à porter ». La commune/la communauté est un acteur vivant qui appelle du « sur-mesure ». Le comité de pôle n'est donc pas nécessaire, mais seulement trois conventions avec les communes d'à-côté seraient peut-être plus efficaces, et sans perdre l'idée de solidarité.

**Jacques Bouyat, Communauté de communes du Pays de Quimperlé** : Deux informations : sur la mobilité des investisseurs, un chef d'entreprise connu leader en agroalimentaire (JP Bigard) a décidé de ne pas délocaliser car il est très attaché à son territoire qu'il veut faire vivre.

Sur le comité des maires, le nouveau président a souhaité instituer un comité des maires et depuis sa création, j'ai pu constater qu'il apporte une vraie valeur ajoutée. Mais la question est celle de la cohérence entre le contrat de territoire et les projets municipaux du nouveau mandat. La pression du conseil général est à vrai dire assez difficile à vivre.

**Réponse** : Les laboratoires Fabre sont aussi un bon exemple, mais l'arrivée des fonds de pension présente le risque de perdre l'accroche territoriale.

**Anne Pellat, Laval Agglomération** : Sur les pôles de proximité, pensez-vous aller jusqu'à la contractualisation des masses salariales et du budget déconcentré ?

**Réponse** : Cette contractualisation me semble indispensable pour que le processus de solidarité agisse. Il faut que les communes modestes retrouvent un intérêt à la coopération intercommunautaire au travers de la mutualisation et disposent de moyens supplémentaires. Cela aurait pu être des GIE. Il faut que dans ces espaces, toutes les questions soient traitées (urbanisme, développement durable, développement économique, etc.) pour nourrir le débat stratégique.

30

**Pascal Fortoul, président de l'ADGCF** : Il y a une vraie question autour de la notion de proximité, notion largement dévoyée par ceux qui contestent le mouvement intercommunal. La question de la proximité est surtout celle de la convenance, d'accès au service. Il y a une relation entre les communes pour obtenir la meilleure efficacité du service. Dans ce cas, je ne vois pas ce que peuvent apporter les pôles de proximité que l'on essaie de nous vendre pour « refractionner » un territoire communautaire, si ce n'est répondre à une démagogie ambiante au regard de cette fameuse « proximité ».

**Question** : Je partage totalement votre analyse au regard de notre projet de territoire depuis deux ans, qui se fonde sur une vision partagée, et une volonté collective (ateliers thématiques, groupes de travail, etc.). Néanmoins, devant le bureau des maires, le président d'une collectivité est très soucieux de vérifier les effets directs sur son territoire. Dans la mise en œuvre du projet, la communication vers les agents et les communes est indispensable pour faire connaître le projet.

**Agnès Gori-Rasse, Communauté de Communes de Saint-Romain-de-Colboc** : La question de la représentativité se pose peut-être au niveau des pôles de proximité pour les territoires ruraux englobés dans un territoire plus vaste et urbain ?

**Réponse** : La question est ailleurs. La vraie question est comment les conseillers municipaux qui ne sont pas conseillers communautaires se retrouvent et se réinvestissent dans le fait communautaire. Ce qui me paraît important de souligner, c'est que le fait communautaire ne concerne qu'un petit nombre d'élus.

**Pascal Fortoul, président de l'ADGCF** : *Je veux rappeler que les communautés ne fonctionnent pas avec un mandat impératif. Il s'agit bien de retrouver une vision ; or, en situation de renouvellement, il n'y a rien de pire que le mandat impératif pour l'intercommunalité. Cela passe bien par les élus communautaires que de faire partager cette vision commune à leurs équipes municipales.*

**Question** : Les mairies sont des maisons communes sur les territoires. Nous avons certainement à imaginer une maison commune à l'échelle communautaire qui serait aussi le lieu d'expression des projets communaux car une meilleure prise en compte de la dimension intercommunale passe par la dimension communale. La méconnaissance qui existe du fait du décalage entre les communes de villes-centre et les communes rurales. Les problématiques n'étant pas les mêmes, cela suppose qu'ils se connaissent un peu mieux grâce à un lieu dédié.

**Jean-Paul Vogel, Communauté d'agglomération de Besançon** : *Comment en tant qu'élus vous gérez la montée des incertitudes et le besoin de certitudes pour les citoyens, alors que les élus sont là pour amener du rêve et de l'utopie ?*

**Réponse** : L'élus se doit de digérer ses incertitudes et ne pas les montrer à ses équipes. Il faut donc des convictions qui donnent de la sûreté aux autres (cf. création d'un éco-quartier).

**Question** : Pour sortir de l'incertitude liée au couple communauté/commune, il faudrait peut-être sortir un des membres : la commune ?

**Réponse** : C'est vrai, c'est un moyen et cela s'appelle la fusion. Mais je n'y crois pas en période d'incertitude.

## **Point d'actualité de Nicolas Portier – ADCF**

### ***Où en est-on dans les réformes ?***

---

**Sur la réforme territoriale**, se dessine plus clairement le volet intercommunal. Brice Hortefeux a annoncé une loi spécifique pour aller plus vite (un an de retard par rapport au projet de la loi dit Marleix). Ce texte a toutes les chances de bénéficier d'un plus large consensus parlementaire et politique (cf. vote à la quasi-unanimité de 1999). Le texte est prévu en septembre.

L'achèvement de la carte intercommunale a été fixé au 31 décembre 2011 à la demande des associations d'élus avec la relance des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (CDCI) qui seront dotés d'une force prescriptive, et adoptés par des commissions départementales recomposées (qui restent à déterminer dans la répartition d'élus). Les CDCI seront approuvées à la fin de 2010 pour des mesures effectives en 2011. On attend la transmission officielle mais la rédaction est à revoir en raison de la place prédominante du préfet. La rationalisation de la carte des syndicats mixtes est en cours.

**Pour ce qui est de la gouvernance**, on est sur un mode de scrutin fléché inspiré par Paris/Lyon/Marseille. Cela impose un élargissement des communes dotées du scrutin de liste. Le débat en cours tourne autour de la suppression totale du panachage, ce qui suscite des réactions négatives. Il est envisagé aujourd'hui un seuil de 500 habitants. Ce choix aurait pour conséquence :

- la règle de parité avec l'imposition du scrutin de liste ;
- les oppositions municipales deviennent mécaniques et structurelles (villes-centre). Le but est de conserver la même prime majoritaire qu'au conseil municipal ;
- la repondération des sièges entre communes (non encore figée) en tenant compte du poids démographique, mais attention à ne pas figer le système.

**Sur les compétences elles-mêmes** : pas grand-chose mais des principes de définition : transfert des compétences statutaires à la majorité simple ; définition de l'intérêt communautaire par le conseil communautaire.

Le grand enjeu du moment sur les compétences identifiées : c'est le PLU inclus dans le Grenelle de l'Environnement (réécriture du code de l'urbanisme). Dans le partage des compétences, on distinguerait les compétences de réalisation des PLU, et les compétences d'autorisation dont le point d'entrée est le maire. Le seuil envisagé aujourd'hui par le ministère de l'Intérieur a été fixé au niveau des communes de 30 000 habitants.

**Sur les métropoles**, c'est l'enlisement avant le remaniement ! Il y a une affirmation volontariste d'aller au-delà d'une simple communauté urbaine améliorée, mais par quoi ? La fusion métropole/département a capoté par ailleurs. L'institution métropole serait un mélange de compétences communauté urbaine (voirie départementale, économie, social...) et de compétences État.

Sur la partie fiscale et financière, la réflexion n'est pas très avancée, elles tournent autour de l'unification du foncier (alors que le rapport Balladur prônait une fiscalité directe intégralement transférée). Le nombre n'est pas fixé : 8 créées d'autorité ou un statut ? le contenu opérationnel de la métropole reste à préciser.

**Sur la commune nouvelle** : il y a eu un rejet assez massif de la part des associations d'élus. Le président Pélissard a suggéré de relancer les fusions des petites communes ou de réactiver la commune associée qui répond bien au souci de proximité et de gommer les disparités qui existent à l'échelle des communes qui ont les moyens et celles qui n'en ont pas.

**Sur la fiscalité locale**, les nouvelles sont encourageantes (cf. rapport sénatorial). Sur la partie fiscale, le grand débat est par quoi on remplace l'assiette EBM (22 milliards entre les entreprises et l'État) ? Quelle imposition sur les entreprises sachant qu'elles rentrent en négociation en voulant un allègement global ? Le foncier TP est maintenu, voire décoté (alors que l'État souhaite le baisser) pour soulager les entreprises. Pour l'assiette EBM, le gouvernement s'est engagé à compenser intégralement les collectivités territoriales mais par de nouvelles ressources fiscales. Comment ?

D'abord, par la recentralisation de la cotisation minimale à la VA en première idée (1,5 % de la VA avec plafonnement du foncier prôné par le MEDEF). Ensuite, avec les débats sur le découplage entre le foncier et la TVA, qui a le soutien des parlementaires, et l'assujettissement de toutes les entreprises à la VA. La crainte du gouvernement est qu'il y ait trop de perdants.

Le grand débat sur l'affectation entre les niveaux demande en fait plus de temps. Les associations d'élus appellent de leurs vœux l'élargissement de la réflexion à l'ensemble de la réforme de la fiscalité locale, notamment avec les discussions sur les critères physiques de localisation de la VA (qui se taxe au siège des entreprises), ainsi que la définition des taux entre les différents niveaux. Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut se donner un an de plus pour la mise en œuvre aux collectivités territoriales (tout ne peut pas être écrit en septembre) et pour une vraie réforme d'ensemble.



Mercredi  
8 juillet 2009

## **Introduction**

***Gérard Perrissin-Fabert, maire du Grand Bornand*** \_\_\_\_\_

Je suis un homme de réseau et je sais qu'un réseau se constitue par la rencontre des hommes et des femmes qui s'apprécient et qui collaborent sur la durée. Et puis il faut donner aux inter-relations du contenu. Je pense que c'est ce que vous faites avec des universités d'été et avec des experts et des spécialistes qui éclairent ces débats. Si cette étape montagnarde peut constituer un ciment pour notre association qui marque son évolution, c'est tout le bien que je vous souhaite et je vous en remercie.

Merci encore d'avoir choisi le Grand Bornand.

# **Table ronde n° 1**

## **Quelles relations du territoire avec les échelons institutionnels supra que sont le département et la région ?**

*Cette table ronde a rassemblé des élus locaux*

### **« Quelle reconnaissance de l'intercommunalité par le département et la région ? »**

**Joseph Carles** : Pendant la journée d'hier, nous avons évoqué la place du projet de territoire, porté, conduit par les EPCI dans le processus du développement de ces territoires.

Nous nous sommes interrogés sur la méthodologie de construction de ce projet qui appelle à la rigueur. Puis, nous avons été amenés à poser la question du territoire du dedans sans regarder ce qui se passe à l'extérieur, et la vision élargie du territoire au-delà du territoire est apparue indispensable. Enfin, nous avons évoqué les questions de gouvernance, des relations entre l'intercommunalité et les communes du point de vue de la démocratie et de l'efficacité. Mais l'essentiel est que ces dispositifs soient regardés à travers le prisme de l'élu politique.

La table ronde de ce matin va permettre aux directeurs généraux des services (DGS) d'entendre, d'écouter le point de vue des élus sur le développement des territoires. Pour évoquer ces questions, nous recevons :

- Michel Piron, député du w, président de la CC des Coteaux du Layon,
- Martial Saddier, député de la Haute-Savoie, maire de Bonneville,
- Henri Jacot, conseiller régional Rhône-Alpes,
- Marc Baïetto, conseiller général de l'Isère,
- Jean-Bernard Challamel, maire de Thônes, président de la CC des Vallées de Thônes.

Pour commencer, je souhaiterais que chacun d'entre nous donne sa position sur cette dynamique du projet de territoire au regard de la question suivante : *un projet de territoire à l'échelle d'un EPCI peut-il s'inscrire indépendamment des autres niveaux institutionnels ? À partir de là, comment peut-on imaginer les modalités de mise en réseau des acteurs du territoire pour arriver à construire un projet qui serait un projet adopté par ces niveaux institutionnels ?*

Je vous propose d'intervenir d'abord puis de laisser réagir la salle à ce que sont vos propositions. Henri Jacot, si vous voulez bien commencer sur cette question :

**Henri Jacot** : Merci beaucoup d'avoir invité la Région et de m'avoir invité. Je suis en charge par le Président Queyranne de l'évaluation des politiques générales, du contrat de projet et des programmes européens. Et parallèlement en tant que conseiller régional, je suis l'élu régional qui participe à un contrat de territoire dans le Pays beaujolais (220 000 habitants), je bénéficie donc d'une double vision transversale.

Par rapport à la question posée, il y a beaucoup de choses à dire. La région Rhône-Alpes est la France au 1/10<sup>e</sup>. C'est 8 départements, 2 879 communes, 227 EPCI à fiscalité propre. De ce fait, la région va avoir comme interlocuteur privilégié des projets construits au niveau des intercommunalités rassemblées et non pas seules (SCOT/CDDRA).

Une distinction classique faite par un chercheur – Michel Autès (1995) – entre les politiques territoriales et les politiques territorialisées est fondamentale. La région a des compétences qu'elle exerce à l'échelle de la région (cf. schémas régionaux de 2004). Ces politiques vont être ensuite territorialisées sur les territoires comme espace de mise en œuvre. L'essentiel des financements suit cette logique. Il existe également une partie de l'enveloppe budgétaire spécialement dédiée à une politique territoriale qui propose des projets sur les territoires à leur initiative. Il y a bien ces 2 niveaux d'une décentralisation déconcentrée.

38

**Martial Saddier** : Je suis président de la Communauté de communes de Faucigny-Glières (20 000 habitants) avec une très forte intégration fiscale (70 %). Vous avez parlé hier d'un projet de territoire et vous avez forcément défini une cohérence territoriale. Or, je pense que ce n'est pas le cas aujourd'hui. D'ailleurs, dans les mois qui viennent, ce sera imposé par la loi, d'abord de façon volontaire, ensuite de manière imposée. Un projet de territoire cohérent doit aussi reconnaître les échelons de la république, c'est-à-dire le département et la région. A contrario, les échelons de la république doivent reconnaître aussi ce projet de territoire cohérent. C'est un élément très important.

L'équilibre actuel entre une Communauté de communes et un département qui mène des politiques cantonales est à clarifier. C'est la même chose pour la région et au-delà des clivages politiques. Les Communautés de Communes devront effectivement travailler au-delà de leurs territoires sur un certain nombre de domaines transversaux. En revanche, ce ne sera pas le cas sur certaines autres compétences au regard du projet de territoire cohérent. Je prends un exemple concret sur ma collectivité, une des priorités est les services à la personne. De ce fait, on n'a pas besoin d'inscrire dans le CRDA les crèches, le service de la restauration scolaire, etc. En revanche, sur les problématiques d'eau, de déchets, il y a une nécessité d'une transversalité.

**Marc Baïetto** : Merci. Je suis conseiller général de l'Isère et nous avons regardé l'organisation du territoire après avoir fait ce constat que le canton n'était plus la bonne échelle. Il y a deux ans, nous avons divisé le département en 13 territoires constitués à partir des périmètres des EPCI et des bassins de vie. Le but vise à faire des contrats territoriaux avec les EPCI. Or, on a du mal à sortir de la logique de guichet sur les compétences du département pour aboutir à des procédures contractuelles. Il est de plus en plus difficile de parvenir à tout financer pour assurer la réélection du conseiller général. Il s'agit de plus en plus de définir des objectifs qui permettront le développement du territoire. Il y a là deux difficultés :

- la première difficulté est de définir les projets de territoire à financer. On a tendance de se retrouver avec les Communautés d'Agglomération avec lesquelles on a l'habitude de travailler. Or, c'est moins le cas avec les EPCI avec lesquels on n'a pas l'habitude de travailler. Mais en trois/quatre ans, on perçoit l'émergence d'une culture commune entre les élus ;
- de l'autre côté, les partenaires que sont la région et l'État. Or, la tentation est grande de se chevaucher. Pour la région, le département doit venir abonder. Avec l'État, lorsque les engagements ne sont pas forcément respectés (cf. sur les transports) sur les échelles de temps contradictoires.

Il est important de sortir de la logique cantonale et de passer à des logiques territoriales avec des territoires cohérents, qui font consensus au sein des élus. Il faudrait de parvenir à une simplification et une rationalisation des échelons.

**Michel Piron** : Merci de votre invitation. Le rapport Balladur très synthétique est remarquable ; il part d'un constat partagé : décentraliser, c'est accepter de reconnaître les différences. Il y a des différences territoriales en France qu'il faut savoir rappeler et reconnaître. On confond encore égalité et uniformité, ce qui induit une multitude de règles uniformes et quantité d'exceptions aux lois à peine votées ; il est donc d'autant plus difficile d'en faire des lois nationales.

Un rappel de quelques éléments de contexte :

- dans le cadre de la crise actuelle, l'argent public va se faire rare ? aussi, comment mieux l'utiliser ?
- nous sommes les seuls en Europe occidentale à avoir 4 niveaux qui lèvent l'impôt ;
- 60 % des communes de France ont moins de 500 habitants.

Dans un tel contexte, quand il y a un projet territorial coûteux tel qu'une station d'épuration, les communes rurales sollicitent les autres niveaux. Or, cela coûte en termes de moyens administratifs (délais, budget). Cela réinterroge la relation avec communes/communauté et je

suis favorable à achever la carte intercommunale au plus vite. Cela réinterroge également la relation département/région et du premier couple vers le second couple. Mais la logique ne sera pas menée jusqu'au bout du fait des résistances au parlement et de la non-modification de la constitution (cf. article 72C) pour introduire une relation de hiérarchie entre l'État et les collectivités territoriales et les collectivités territoriales elles-mêmes. Alors que cela s'est fait en Allemagne, en Italie, en Espagne.

On va essayer de donner un peu de contenu à la notion de chef de file et de collectivité organisatrice, mais le risque majeur est que les collectivités territoriales vont continuer de s'occuper de tout, et les compétences exclusives sont une fiction, une illusion juridico-lyrique, facile à détourner. La réalité appelle une limitation des financements croisés (cf. rapport Lambert).

Sur l'articulation communautés/communes, la notion de bassin de vie est à géométrie variable et le périmètre idéal rassemblant l'ensemble des compétences n'existe pas. Il y a en fait des périmètres et à chaque fois, c'est la recherche du meilleur périmètre qui est essentiel.

L'intercommunalité n'est pas simplement la réduction des interlocuteurs et il faut conserver les besoins de proximité au travers des structures de proximité. L'articulation devrait tenir compte de :

- respecter la diversité et laisser une organisation infra-départementale très souple ;
- laisser la possibilité aux régions et aux départements de procéder à des contractualisations diversifiées ;
- traiter les questions, dans la dimension de l'inter-intercommunalité, structurées dans un dialogue avec les départements pour mutualiser les moyens et les projets/services à l'instar d'un traitement privilégié sur le champ économique entre les régions et les EPCI et entre les départements et les EPCI/communes sur le champ social.

**Jean-Bernard Challamel** : Je suis maire de Thônes, président de la Communauté de communes des Vallées de Thônes qui intègre 10 communes et 16 000 habitants, avec une capacité d'accueil de 55 000 lits en période touristique. J'insiste sur le fait que les structures doivent rester à taille humaine, car elles sont moins coûteuses et plus réactives. Il faut rester les pieds sur terre et les grands projets – par rapport à la situation économique actuelle – seront difficiles à financer !

S'agissant de l'évolution générale, il est bon que l'on s'occupe des structures. Il me semble nécessaire de ne pas se figer dans nos raisonnements sur ces modèles (Italie, Espagne, Allemagne). De plus, dans ces pays aux vues

du faible nombre de communes, l'on peut se demander s'ils résistent plus efficacement à la crise en Europe.

**Joseph Carles** : Je retiendrai un certain nombre de choses de ce premier tour de table :

- la nécessité de définir des périmètres de cohérence avec des compétences exercées sur la communauté ;
- réfléchir et aller vers la contractualisation et la simplification des relations car tout ne doit pas être institutionnel et pour faciliter ces relations, ne pas systématiquement chercher à créer une structure ;
- cette contractualisation peut se faire aux échelles infra et supra communautaires.

## Débat avec la salle

---

**Gérard Davoise, Communauté de communes du Rhône aux Gorges de l'Ardèche** : Je voudrais donner un retour d'expérience sur la complexité des relations entre les différents échelons. Notre Communauté de Communes représente 10 communes (20 000 habitants) sur la rive droite du Rhône et le bassin de vie, sur la zone du Tricastin (Drôme/Vaucluse/Gard). Même si on arrive à simplifier les relations entre les institutions, certains territoires vont continuer de rencontrer des difficultés pour créer une intercommunalité.

**Martial Saddier** : La vraie révolution va arriver sur les territoires et les périmètres actuels. Il y a des bons EPCI, pour d'autres c'est un peu moins vrai. La révolution est chez vous d'abord. Vous ne ferez pas de projet de territoire sans coefficient d'intégration élevé et sans solidarité autour d'un projet de territoire cohérent. Si on a le courage de faire cette révolution, on aura des éléments à exiger de la part des départements : une simplification, une transparence, une légèreté, une efficacité dans nos relations. On doit pouvoir inventer de nouvelles formules rapides d'échanges (du type contrat). Il y a une nécessité absolue à diminuer le nombre de structures. Je suis pour ma part favorable au sein d'un périmètre cohérent, que les syndicats plus petits que la future communauté disparaissent par dissolution. La deuxième étape serait d'inventer des nouvelles relations rapides (contrat) sans créer de nouvelles supra structures.

**Michel Piron** : Je suis totalement d'accord avec ce qui vient d'être dit sur l'absorption des syndicats infra-communautaire. L'épuisement des élus fait l'unanimité et on ne peut continuer comme cela.

Le périmètre idéal répondant à tout n'existe pas. Pour réduire le nombre de structures, l'approche urbanistique et d'aménagement (SCOT) est la plus cohérente pour occuper le territoire de la meilleure façon et pour rendre le meilleur service aux populations. Pour autant, les collectivités doivent accepter le croisement de deux critères :

- un minimum démographique mais sans seuil élevé qui ne tient pas compte de la diversité démographique ;
- la péréquation la plus efficace est la péréquation horizontale (EPCI) et non verticale (cf. rapport du comité des finances locales).

**Pascal Fortoul, président de l'ADGCF** : *Beaucoup de DGS partagent votre vision et M. Saddier a évoqué une forme de reconnaissance mutuelle et cela me semble important d'insister là dessus. Est-ce que pour vous, les échelons supra (région/départements) sont-ils des co-constructeurs ou se positionnent-ils « en porter à connaissance » quand il s'agit de projets de territoire à l'échelle du bassin de vie ?*

**Henri Jacot** : La reconnaissance mutuelle et la contractualisation sont pratiquées par la région qui fait valoir – et non prévaloir – ses orientations dans le cadre des compétences actuelles. Il y a un vrai débat autour des compétences à destination des régions (cf. article 4221-1 du CGCT). La question fondamentale est celle des compétences aujourd'hui matérialisées par des schémas. Les territoires ont des initiatives et des propositions et la contractualisation met en évidence les corrélations entre les deux. Du point de vue de l'ARF, il y a deux triptyques : l'Europe/l'État/la région et la commune/l'EPCI/le département. Tout ce qui est en commun, on le fait en commun. C'est du partenariat et de la contractualisation à égalité. Cela représente 70 millions d'euros pour 46 territoires sous forme de charte de pays. Ce n'est pas un contrat d'adhésion du côté des territoires, ni un guichet ouvert du côté de la région.

42

**Marc Baietto** : De quoi parle-t-on ? La difficulté réside quand on est en dehors de ses compétences. Comment le SCOT va-t-il jouer dans le nouvel ensemble institutionnel retoileté ? Comment forme-t-on le personnel territorial aux nouvelles transformations territoriales ?

**Martial Saddier** : Il faudra du temps pour la mise en œuvre de la réforme territoriale et je suis en la matière optimiste, et elle s'accompagnera d'une période d'adaptation.

La définition du projet de territoire dépend de la nature du projet avec les interlocuteurs les plus appropriés (cf. corridors écologiques). Il faut accepter ainsi que les collectivités ne s'occupent pas de tout (cf. ferroviaire). Le saupoudrage n'est plus permis et tue le système, y compris surtout à hauteur de 1 ou 2 %.

La réforme va donc permettre la spécialisation et l'efficacité avec un vrai effet de levier. C'est cela qu'il faut vraiment remettre à plat au-delà de la couleur politique.

**Jean-Paul Vogel, Communauté d'agglomération Grand Besançon** : *Ce débat très intéressant montre la confusion totale des genres et comment les citoyens vont faire pour s'y retrouver. Qu'est-ce qu'on attend des échelons supra-communautaires que sont les départements et la région ? Je vais être naïf en*

vous disant que je n'y comprends rien. N'y a-t-il pas schizophrénie entre les départements qui réclament la clause générale de compétences et qui déclinent ses interventions sur des politiques majeures ? À quoi servent les échelons départementaux et régionaux pour les EPCI ?

**Agnès Gori-Rasse, Communauté de communes de Saint-Romain-de-Colbosc :** Je souhaite vivement que dans la réforme à venir et je milite pour cela, que les partenaires suppriment les cantons en tant que périmètre car c'est le bazar en ce moment du point de vue de l' élu.

Dans le rôle d'aide à la décision, je crois important d'aller vers une vraie suppression des échelons pour faciliter le travail de l'administration. Je voudrais enfin insister sur la légalité juridique qui va être nécessaire pour accompagner la réforme institutionnelle.

**Pierre Lory-Foret, Communauté de communes Vitré :** Nous observons tous la montée en puissance des politiques régionales, départementales et intercommunales et cela à un effet direct sur les centres d'intérêt offerts aux conseillers municipaux qui ne sont pas forcément préparés à ces changements. Quels sont les centres d'intérêt qui restent aux conseillers municipaux qui ne seront pas conseillers communautaires ? et comment entretiennent-ils les rapports entre les différents acteurs ?

**Jean-François Dauvergne, Communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy :** J'espère que vous réussirez le volet territorial de la réforme parce que les logiques actuelles entre la région et les départements sont contradictoires, et le gaspillage d'argent public considérable. La base de la réforme passe par la suppression du canton.

**Patrick Phulpin, Communauté d'agglomération de Villefranche :** Il y a aujourd'hui une superposition de constats au niveau de l'agglomération. La pertinence du périmètre est fondamentale ; or, le problème actuel, c'est l'adéquation entre la pertinence applicable.

**Pascale Fressoz, élue mairie de Thônes :** Quelle est la vision de la région Rhône-Alpes de notre territoire ?

**Jacques Bouyat, Communauté de communes du Pays de Quimperlé :** La réforme Balladur ne se fera pas parce que les élus n'en veulent pas (cf. article de Jacques Julliard).

**Jean-Bernard Challamel :** Pour répondre à toutes ces réponses, voilà ce que je peux dire.

S'agissant des conseillers généraux, j'envisage deux hypothèses :

- en milieu rural, maintien des conseillers généraux quand le canton correspond aux limites d'un EPCI afin d'éviter les chevauchements ;
- en milieu urbain, plusieurs pistes.

S'agissant des conseillers régionaux, il faudrait éviter les démultiplications. S'agissant des financements, il est naturellement souhaitable de les réduire, mais pas forcément jusqu'à une seule source de demande de concours. Enfin, il est important de faire correspondre les périmètres de l'intercommunalité à ceux du SCOT.

**Michel Piron** : Trois grandes lignes :

- sur les compétences, c'est de faire en sorte de réduire le nombre de régions pour une meilleure distribution des moyens et des compétences ;
- sur la question des structures, cela va de pair avec ce que je viens de dire et la structure est celle qui est la mieux adaptée aux compétences qu'elle exerce. Il faut aller vers des compétences moins partagées et des financements moins croisés ;
- s'agissant des ressources humaines, il y a une certaine mutualisation des personnels à réaliser pour mieux les gérer, les former sur les spécialités, et pour faire des économies.

Les élus territoriaux communs peuvent garantir le mieux une meilleure appropriation du lien départements/régions avec des élus fléchés.

**Henri Jacot** : Il y a accord total sur les ressources humaines. Il faut clarifier les compétences et notamment celle du chef de file. Le rapport Balladur n'apporte pas à ce titre des réponses précises. L'ARF prononcée contre les conseillers territoriaux car nous maintenons l'idée de deux triptyques et non de binômes et avec quelles politiques ? attention à la disparition du fait régional et cantonalisation de la région par le mode d'élection au niveau du canton.

**Martial Saddier** : Je vois l'évolution des mentalités au sein de l'AMF et je pense avec force que cette réforme se fera en profondeur parce que le pays en a besoin.

Les cadres vont jouer un rôle essentiel de conviction en relation avec les secrétaires généraux des maires.

Il est normal qu'un rapport parlementaire ne rentre pas dans le détail de la sécurité juridique et la loi et les décrets iront en ce sens.

Sur la notion de canton, la commune ne permet pas d'avoir deux modes d'élection différents pour les collectivités territoriales. C'est un problème. La réforme va réduire le nombre parce qu'il y a trop d'élus. Le deuxième problème, tabou, il y aura un volet sur le cumul des mandats peut-être dans la douleur... La pertinence territoriale sera fondamentale pour la cohérence autour des couples communauté/communes et les conseillers territoriaux, et la meilleure allocation des ressources.

Synthèse des 2<sup>es</sup> universités  
d'été de l'ADGCF  
Joseph Carles

Les intercommunalités sont un environnement en mutation qui se caractérise par un passage de la linéarité à la discontinuité.

Ces discontinuités sont de différents ordres :

- Une discontinuité spatiale avec des usages multiples du territoire (travail, loisir, habitat, généralisation de la métropolisation), de nouveaux acteurs intermittents (nomadisme des entreprises et des ménages, territoires traversés). Ceci a pour conséquence de constater que la richesse ne se dépense plus sur le territoire qui la crée et que les enfants ne grandissent pas sur le territoire où ils naissent.
- Une discontinuité temporelle qui entraîne des exigences de proximité, le culte de l'immédiateté (pour les habitants, les élus, les collaborateurs), le règne du présentisme.
- Une discontinuité des moyens sous l'effet de la crise économique et financière, des réformes récentes (LOLF, RGPP, Comité Balladur, réforme des finances locales).
- Une discontinuité organisationnelle qui fait apparaître la fragmentation de société (de l'intérêt général à la maximisation des intérêts des groupes organisés) et la nécessité d'engager une réflexion stratégique.

Ces discontinuités créent des incertitudes et appellent une question fondamentale : comment manager en avenir incertain ? De plus, plus il y a d'incertitudes, plus il est nécessaire d'avoir une vision partagée de ce que les parties prenantes souhaitent apporter aux territoires. Cela passe par le projet qui permet de déployer une démarche méthodologique et d'ancrer ce projet sur des valeurs communes.

46

Qu'est-ce qu'un territoire ?

- Une entité territoriale d'espace géographique approprié par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux.
- L'analyse physique du territoire qui englobe tous les éléments qui figurent sur le territoire et qui concourent à la réalisation des activités par les individus ou les groupes d'individus ou les groupes d'individus qui y vivent.
- La notion d'inter-relation est caractérisée par les modes d'organisation de la mise en relation des individus sur le territoire et sur les processus de décision

Qui sont les parties prenantes ?

- Les institutions interpellées par la question de l'inter territorialité verticale (inadaptation des blocs de compétence, pertinence des découpages territoriaux, maîtrise d'ouvrage collective) et horizon-

tale (des espaces supra-communautaires, des clubs, des SCOT et inter-SCOT).

- Les groupes organisés.
- Les habitants.

Dans ce cadre institutionnel, les réformes à venir ne répondent pas aux problèmes. En effet, les questions ne sont pas : quel niveau ? quelle clarification ?

Les enjeux sont ailleurs : quel leadership ? quelle démocratie des réseaux ? comment organiser la maîtrise d'ouvrage collective ? améliorer la démocratie locale ?

Dans un tel contexte, l'intercommunalité est un laboratoire d'expérience pour transformer les modes d'intervention de l'action publique, comprendre la complexité, expérimenter la maîtrise d'ouvrage collective, explorer de nouveaux modes collaboratifs entre les communes et les communautés.

L'intercommunalité est un réseau de savoirs et de connaissances, d'expertises et d'expériences, ce qui n'empêche pas les rivalités.

D'ailleurs, elle pourrait se définir comme une coalition d'associés rivaux qui nécessite une triple convention : **une convention de sens** (vision partagée), **une convention de partage** (qui fait quoi ? une approche pragmatique), **une convention de transparence** (partage de l'information).

Le projet de territoire est un moyen de réduire les effets de troc, une réponse à la complexité et un cadre méthodologique qui se déroule en trois temps (diagnostic partagé, allocation des ressources, partage des valeurs et des priorités).

Pour le faire vivre, il y a nécessité de réallouer les ressources au regard des axes stratégiques, de décliner la mise en œuvre dans les fiches action, de construire le système de pilotage. Mais au-delà du processus, il y a également nécessité à dépasser les freins nombreux, à rechercher les facteurs qui fédèrent.

Pour finir, le projet de territoire est un exercice complexe mais indispensable, une démarche nouvelle de management transversal en résonance avec la complexité des organisations, l'apprentissage du management des organisations en réseau.

