

Enquête prospective
Agglomérations 2015

L'intercommunalité



Les compétences exercées par les communautés et leur légitimité	p5
<i>Problématique et questionnements</i>	<i>p 5</i>
<i>La communauté d'agglomération : plus de cohérence, plus de moyens et des économies d'échelle</i>	<i>p 5</i>
<i>Le développement économique au cœur de la légitimité communautaire</i>	<i>p 8</i>
<i>Action sociale et compétences de proximité peu légitimes</i>	<i>p 10</i>
<i>Une politique de la ville hors de l'échelle communautaire ?</i>	<i>p 11</i>
<i>Des priorités politiques qui évoluent vers la réalisation d'infrastructures</i>	<i>p 12</i>
<i>L'intérêt communautaire en débat</i>	<i>p 13</i>
Démocratie et gouvernance au sein des communautés	p14
<i>Problématique et questionnement</i>	<i>p 14</i>
<i>Une relation communes/communauté souvent problématique</i>	<i>p 14</i>
<i>Des périmètres majoritairement insatisfaisants</i>	<i>p 16</i>
<i>Peut-on renforcer la légitimité de l'intercommunalité sans politisation ?</i>	<i>p 18</i>
<i>La place de l'intercommunalité au sein des autres échelons territoriaux</i>	<i>p 21</i>
L'organisation des services et le management	p23
<i>Problématique et questionnement</i>	<i>p 23</i>
<i>Des relations satisfaisantes entre les DGS et leurs présidents</i>	<i>p 23</i>
<i>La gestion des effectifs</i>	<i>p 24</i>
<i>Les relations entre les DGS de la communauté et des communes</i>	<i>p 25</i>
<i>La mutualisation des services : une très forte hétérogénéité</i>	<i>p 25</i>
<i>Les moyens financiers</i>	<i>p 27</i>
Les perspectives	p29
<i>Les acquis de l'intercommunalité</i>	<i>p 29</i>
<i>Des difficultés qui persistent</i>	<i>p 29</i>
<i>Les évolutions envisageables</i>	<i>p 30</i>
<i>L'intercommunalité au défi du management</i>	<i>p 31</i>



Les fondements de l'enquête

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et l'Association des Directeurs Généraux de Communautés de France (ADGCF) ont mené entre juin 2006 et septembre 2007, avec le concours du cabinet Acter Conseil, une enquête quantitative et qualitative visant à mieux appréhender les ressorts de l'action des directeurs généraux des agglomérations de plus de 40 000 habitants.

Menée en partenariat avec La lettre du Cadre Territorial, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Mastère STU) et avec le soutien financier de la Caisse des Dépôts et Consignations et de l'Association des Administrateurs Territoriaux, cette enquête combine à la fois un « état des lieux » et des éléments prospectifs relatifs à la dynamique intercommunale. Au final, elle permet de saisir la vision d'un corps de métier spécifique, celui des DGS d'agglomérations, acteurs essentiels dans le processus de construction communautaire.

La perspective d'une nouvelle étape de la réflexion sur l'intercommunalité (liée sans doute à une évolution de la décentralisation) a été au centre du travail de recherche. Les interrogations ont porté sur les effets de la loi Chevènement sur l'intercommunalité. A-t-elle réussi ou échoué ? Peut-on identifier des typologies de territoire pour mieux en comprendre les effets ? En quoi une nouvelle loi pourrait mieux prendre en compte les différents types des territoires en intégrant des critères plus précis, par exemple, la densité de population ?

La question de la place de la commune et du rôle qu'elle pourrait jouer demain a été également examinée. Quels seront l'intérêt et l'implication des communes dans les questions intercommunales ? Le niveau communal est-il voué à disparaître ou non ? Sinon quelle articulation communes/communauté peut-on envisager ? Quel rôle peuvent jouer les deux entités dans une perspective de subsidiarité ?

Enfin, la question des relations entre l'intercommunalité et les autres niveaux territoriaux a été abordée : quelles complémentarités avec le niveau départemental et régional ? Faut-il se situer dans une perspective de spécialisation des différents niveaux ? Dans la négative, comment peut-on assurer la cohérence et l'efficacité entre leurs interventions ?

Pour aborder ces problématiques transversales, nous avons été conduits à organiser nos travaux selon trois grands blocs de questions :

- Les questions liées aux compétences exercées par les communautés à partir notamment de la perception par les DGS de la légitimité et de la plus-value des compétences exercées à l'échelon intercommunal ;
- Les questions liées à la gouvernance des communautés et en particulier au fonctionnement des instances communautaires (bureau, conseil communautaire) et des processus de décision ; la mobilisation des élus dans le projet communautaire et en particulier des élus municipaux ;
- Enfin, les questions liées à l'efficacité de l'organisation de l'administration communautaire, de son mode de management et en particulier de la cohérence et du partage des moyens (mutualisation de services par exemple) entre communes et communauté.

L'enquête a comporté deux phases :

Une première étape d'approche générale menée par entretiens téléphoniques auprès de 87 DGS sur la base d'un guide élaboré par les différents partenaires de la démarche. Elle s'est déroulée entre juin et septembre 2006. Les directeurs de services sollicités ont été mobilisés, selon des critères de taille de leur communauté (population), de localisation géographique et de type de communauté.

Des DGS ont pu ainsi être interrogés selon un échantillon prenant en compte une répartition équilibrée entre les communautés de communes de grande taille, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Les communautés de l'échantillon final se répartissent comme suit :

	Ile-de-France	Nord-est	Nord-ouest	Sud-est	Sud-ouest	Outre-mer	Total
Communautés de communes							
Entre 40 000 et 80 000 habitants	2	6	5	4	4	0	21
Communautés d'agglomération							
Entre 40 000 et 80 000 habitants	1	5	6	6	9	0	27
Entre 80 000 et 200 000 habitants	6	6	5	8	1	1	27
Plus de 200 000 habitants	1	1	3	2	1	0	8
Communautés urbaines							
Plus de 200 000 habitants	0	1	2	0	1	0	4
Total	10	19	21	20	16	1	87

Cette première phase a permis d'obtenir des résultats statistiques sur l'opinion des directeurs généraux de services, en abordant des sujets aussi variés que la légitimité des compétences, la gouvernance locale, les difficultés rencontrées ou les caractéristiques du profil de poste de DGS.

Une deuxième étape d'approfondissement a ensuite été réalisée par le biais d'entretiens en face à face avec 34 DGS de communautés. Déjà interrogés par téléphone lors de la première phase, ils ont été choisis en fonction de critères géographiques et d'une répartition équilibrée par types de communautés (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine).

Cette seconde phase qualitative de l'enquête « Agglomérations 2015 », réalisée début 2007, a eu pour objectif d'expliquer et d'approfondir les problématiques mises en évidence au cours de l'enquête téléphonique. Ces sujets ont servi de « fil conducteur » à une discussion ouverte permettant de mettre en évidence les logiques à l'œuvre.

Les résultats de cette enquête ont donné lieu à une restitution au cours d'un séminaire organisé à Sciences-Po Paris le 1^{er} février 2007. Une centaine de personnes étaient présentes : plusieurs présidents de communautés, la plupart des DGS d'agglomération sollicités pour ce travail, des étudiants du Master Stratégies Territoriales Urbaines (STU) de Sciences-Po et la presse.

Ce document, issu des résultats des deux phases de l'enquête « Agglomération 2015 », constitue une synthèse du rapport final de nos travaux. Enrichi par l'université d'été des DGS d'agglomération d'Albi, il présente la perception de l'intercommunalité et de ses évolutions par les DGS des agglomérations et constitue la base de la réflexion sur les perspectives présentées en seconde partie de ce rapport.



Les compétences exercées par les communautés et leur légitimité

Problématique et questionnements

Les DGS ont été interrogés sur leur perception de la plus-value communautaire au travers des compétences exercées. Quels sont les sujets sur lesquels les intercommunalités sont aujourd'hui pertinentes pour organiser (ou contribuer à l'organisation de) la réponse en matière de services publics ? Quelle répartition avec les autres échelons territoriaux et en particulier quel rôle à l'avenir pour les communes ? Quelle est la plus-value de l'action communautaire ?

Parmi les compétences exercées – développement économique, politique de la ville, aménagement du territoire et urbanisme, logement, solidarité, recherche & enseignement supérieur, énergie et environnement... – lesquelles sont reconnues plus légitimement exercées par les communautés ?

La communauté d'agglomération : plus de cohérence, plus de moyens et des économies d'échelle

Interrogés de manière ouverte sur la plus-value de l'intercommunalité, les DGS ont exprimé une grande variété de points de vue. Cependant, certains font l'unanimité et témoignent, en particulier, de l'apport des communautés dans le renforcement des moyens, de l'efficacité et de la cohérence des politiques locales. Le tableau ci-dessous reprend les réponses les plus citées et le pourcentage de DGS les ayant exprimées.

Ainsi, l'échelon intercommunal permet :

<i>... une meilleure cohérence et la définition d'une stratégie globale sur le territoire</i>	64,7%
<i>... d'obtenir des moyens financiers accrus et partagés par tous</i>	48,5%
<i>... des économies d'échelles</i>	39,7%
<i>... d'obtenir des moyens humains de meilleur niveau et au service de tous</i>	38,2%
<i>... de mettre en place des équipements sur des petites communes qui n'en auraient pas les moyens à elles seules</i>	26,5%
<i>... de créer un dialogue autrefois inexistant entre les élus d'un même territoire</i>	20,6%
<i>... d'avoir une meilleure crédibilité auprès des partenaires financiers</i>	19,1%
<i>... d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement économique, car les petites communes n'avaient pas d'action dans ce domaine</i>	17,6%
<i>... d'annuler la compétition entre les communes sur le développement économique</i>	16,2%
<i>... de mettre en place des projets d'envergure</i>	14,7%
<i>... de remettre à plat des diagnostics sur les grands dossiers techniques transférés</i>	14,7%
<i>... de mettre en place une stratégie à moyen terme</i>	11,8%
<i>... de travailler au sein d'une structure moins politisée que les communes, et donc plus efficace</i>	5,9%

Selon les DGS, l'apport majeur de l'intercommunalité est d'offrir une plus forte « cohérence territoriale et la définition d'une stratégie globale ». Pour la plupart des DGS (69,1 %), le territoire communautaire correspond mieux au cadre de vie de la population et permet de mettre en œuvre une politique plus adaptée aux modes de vie actuels. La question des moyens vient en seconde position, 50 % des DGS estimant que la structure communautaire permet d'accéder à des moyens financiers plus importants. Pour 42,6% d'entre eux, l'intercommunalité apporte des moyens humains de bon niveau (concentration de cadres A, davantage de pluridisciplinarité), ce qui permet de conduire une véritable réflexion stratégique. Enfin, 41,2% estiment que la mise en commun de certains dossiers permet de réaliser des économies d'échelles et donc d'accroître les financements immédiatement disponibles pour la mise en œuvre des politiques.

L'apport de l'intercommunalité

« L'intercommunalité, c'est une réponse souple, adaptée à la diversité de nos territoires et de leurs enjeux. C'est pourquoi elle est parvenue à se déployer dans l'ensemble de nos régions, palliant ici et là les faiblesses que rencontrent les communes, notamment rurales, en termes de ressources financières, techniques et humaines. En ce qui nous concerne, nous avons considérablement accru nos moyens et nos compétences ces dernières années pour faire face aux profondes mutations que connaissait notre territoire mais aussi pour garantir la présence de services publics et privés élémentaires. Ça ne s'arrêtera pas là. Je crois que les communautés sont appelées à exercer un rôle de plus en plus déterminant dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales ».

Un DGS d'une communauté de communes de 45 000 habitants.

Pour 29,4% des DGS, la communauté permet de mettre en place des équipements sur des petites communes qui n'en auraient pas eu les moyens à elles seules. De la même façon, 17,6 % d'entre eux considèrent que la politique économique mise en place au niveau communautaire bénéficie à l'ensemble du territoire alors qu'elle se cantonnait auparavant à la ville centre, qui seule avait les moyens humains et financiers pour la mettre en œuvre.

La mise en commun permet ainsi d'atteindre un niveau supérieur de réflexion sur l'avenir économique de la communauté et également une meilleure répartition des entreprises sur le territoire, avec par exemple une spécialisation des zones d'activités sur certains secteurs économiques. Ainsi, les DGS notent qu'une des plus-values importantes de la communauté est l'atténuation de la concurrence entre les communes sur la question du développement économique.

Enfin, la possibilité de mettre en œuvre des projets d'envergure ainsi que la capacité à mettre en place une stratégie à long terme sont des réponses citées par respectivement 16,2% et 11,8% des DGS. Certaines communautés sont en effet porteuses de grands projets susceptibles de redessiner la configuration générale de leur région, au travers par exemple de plans « climat », de pôles de compétitivité, de pôles universitaires ou d'équipements d'importance majeure comme des stades ou des centres nautiques. Ainsi, pour plusieurs DGS, la véritable plus-value des communautés est, pour celles qui en ont les moyens, leur capacité à porter des projets qui « tirent le territoire vers le haut », qui « sortent de l'ordinaire » et qui sont « porteurs de développement ». Ces DGS estiment que les départements ont perdu leur « esprit pionnier » et que les communautés concentrent toutes les motivations : celles des élus mais aussi celle des agents.

Tout ce qui est structurant est intercommunal

« La dynamique intercommunale apparaît irréversible. Les communautés constituent non seulement les autorités organisatrices émergentes des politiques structurantes, je pense au développement économique, à l'aménagement, au logement, aux transports mais aussi comme les énonciatrices des politiques publiques territoriales. On a ainsi d'un côté les agglomérations, qui sont les principaux moteurs de la croissance nationale et, de l'autre, les communautés de communes, qui accompagnent la transformation des espaces ruraux en leur garantissant un niveau d'équipement et de service satisfaisant ».

Un DGS d'une communauté de 50 000 habitants

Sur un plan plus politique, 20,6 % des DGS considèrent que la communauté est avant tout un lieu de dialogue entre les élus d'un même territoire, permettant une concertation et une meilleure adaptation des projets aux besoins de la population. Pour 14,7% des personnes interrogées, la constitution en communauté permet une remise à plat des grands dossiers techniques transférés, donc éventuellement des économies d'échelles et la résolution des incohérences en termes de jeux d'acteurs et de financements.

Organiser les synergies

« C'est dans la nature du dialogue qui se noue entre les élus que se joue le futur des agglomérations et la qualité des projets et des services publics qu'elles dispensent. C'est pourquoi il faut poursuivre les démarches partenariales au sein du bloc « communes-communauté ». D'ailleurs, les relations établies entre les communes et la communauté agissent comme un accélérateur de la modernisation de l'action publique locale en termes de cohérence et de gestion des ressources ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 150 000 habitants

Pour 22,1 % des DGS, la constitution en communauté permet d'obtenir une meilleure crédibilité auprès des grands partenaires financiers que sont l'Etat, la Région et le Département. La taille des communautés les positionne en effet en interlocuteur à ne pas négliger dans la conduite des politiques territoriales. Sur cet aspect, il semble que le type de communauté constitue également un élément discriminant ; certaines régions ne prenant par exemple en compte que les communautés d'agglomération et négligeant les communautés de communes, quelle que soit leur population.

Les agglomérations comme porte-parole et chefs de file

« En matière de développement économique, d'investissement, d'ingénierie, les grandes agglomérations se sont imposées comme les véritables chefs de file locaux uniques et bien identifiés par les acteurs institutionnels mais aussi et surtout par leurs partenaires privés, c'est-à-dire les entreprises. La démarche de projet engagée dans le cadre des CPER 2000-2006 a également renforcé la légitimité technique et politique des métropoles qui sont apparues comme les porte-parole des communes vis-à-vis de l'Etat, des Conseils régionaux et généraux. La construction de ce leadership local s'est sans doute faite au détriment des communautés qui n'ont pas atteint une taille critique et qui manquent de visibilité aux yeux de nos partenaires institutionnels ».

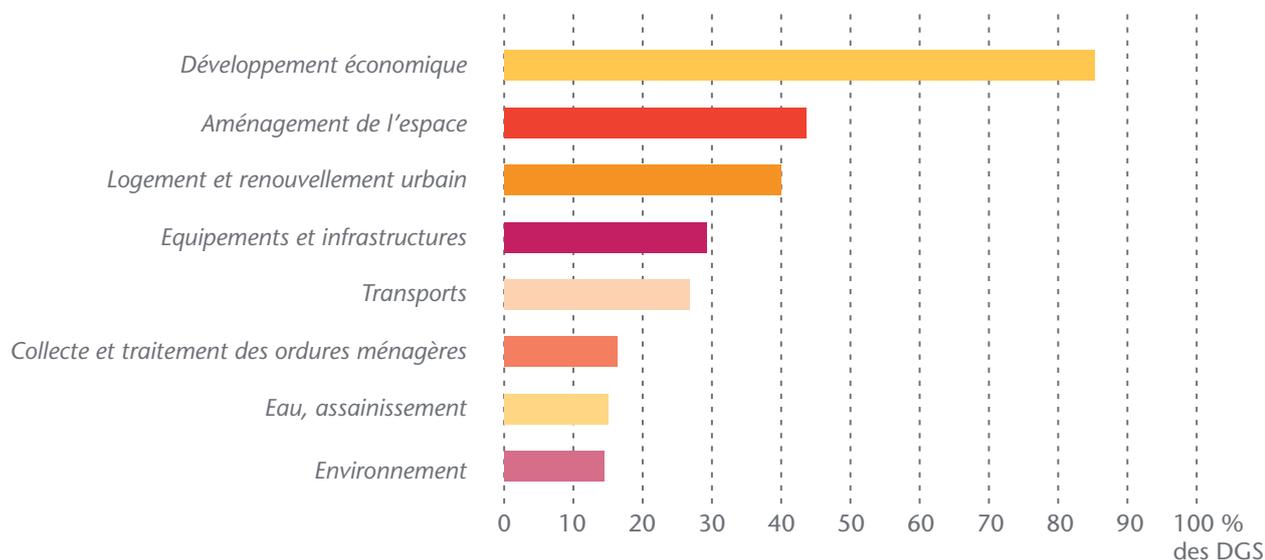
Un DGS de communauté urbaine de 500 000 habitants

Enfin, 5,9% d'entre eux estiment qu'à l'heure actuelle, la communauté est une structure moins politisée que les communes du fait de sa relative jeunesse, mais également de l'absence de suffrage universel.

Si pour la grande majorité des DGS, l'intercommunalité permet de « faire plus », une partie d'entre eux estime qu'elle porte également en elle le germe du « faire mieux » en associant davantage les différents niveaux territoriaux, voire la population.

Le développement économique au cœur de la légitimité communautaire

Les compétences considérées comme prioritaires par les DGS



Les DGS placent le développement économique en tête des compétences les plus légitimes des communautés (85,5%). Viennent ensuite l'aménagement de l'espace (44,2 %), le logement et le renouvellement urbain (40,5%), les équipements et infrastructures (30,2%) et les transports (27,2 %). Si les EPCI ont initialement investi les compétences techniques de « mise en réseau » (assainissement, traitement et collecte des ordures ménagères, TIC), les directeurs de services relaient désormais à travers leurs réponses une volonté forte de positionner les communautés sur le champ du développement économique des territoires. Ce résultat illustre la plus-value de l'intercommunalité en termes de cohérence et de stratégie globale ; il s'explique aussi par la prédominance de la taxe professionnelle dans les ressources communautaires.

Articulation avec les autres niveaux territoriaux

« Dans l'exercice de notre compétence 'développement économique', on butte sur les compétences du Département et dans une moindre mesure sur celles de la Région. Une véritable stratégie territoriale de développement économique mise en œuvre à l'échelle régionale devrait mieux situer l'échelon intercommunal dans le jeu des échelles locales et pertinentes. Le risque est de ne pas reconnaître certaines richesses potentielles et de se priver d'une action économique territoriale efficace. Ici, les compétences du Département et de la communauté d'agglomération se concurrencent directement. Il faudrait que l'on réussisse à mieux coordonner les actions par la création d'un outil commun ou que le rôle de chacun soit clarifié par la loi ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 100 000 habitants

Nombreuses sont les communautés à avoir réalisé un Programme Local de l'Habitat. Même si la mise en œuvre est soumise à la bonne volonté des maires, qui restent maîtres de leur PLU, cette approche permet de susciter un dialogue entre les élus sur la question du logement et de créer une vision globale structurante à l'échelle de l'intercommunalité.

Intercommunaliser la compétence urbanisme

« La mise en œuvre des projets intercommunaux dans le domaine du logement et de l'aménagement se heurte aux réalités politiques qui commandent le territoire communautaire ainsi qu'aux modalités pratiques de fonctionnement qui caractérisent l'institution. Pourquoi ne pas donner la maîtrise des sols aux communautés afin qu'elles puissent concrétiser leurs projets et donner corps à leur compétence « aménagement de l'espace » ?

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 50 000 habitants

La question de l'urbanisme et du droit des sols est un point de difficulté majeur pour le développement d'une approche cohérente à l'échelle du territoire communautaire. Cependant, dans les grandes agglomérations, les DGS pensent que les compétences en matière de logement et de droit des sols devraient s'accroître à l'avenir en raison notamment de la possibilité de prendre la compétence « aide à la pierre ».

La réforme de l'instruction des permis de construire est par ailleurs, un sujet de préoccupation pour les communautés et les communes. Les communautés se trouvent, dans de nombreux cas, dans l'obligation d'organiser l'appui aux communes qui n'ont pas les compétences en interne pour assurer cette fonction. Ce positionnement constituera sans doute une opportunité pour une confirmation du rôle qu'ont à jouer les communautés dans le domaine du droit des sols. Par ce biais, elles disposent d'un levier pour mettre en œuvre une politique cohérente dans ce domaine à l'échelle communautaire.

L'appui aux communes dans un contexte de retrait de l'Etat local

« Il ne faut pas se voiler la face. Les services de l'Etat au niveau local sont en déliquescence. L'intercommunalité se substitue aujourd'hui aux DDE qui ne font plus que du contrôle de légalité. En bref, nous nous avérons très utiles pour les élus et les techniciens municipaux qui sont en recherche d'expertise pour l'instruction de leur permis de construire. Ce sont les sollicitations de plus en plus pressantes des élus qui ont ainsi débouché sur l'apparition d'un nouveau service communautaire dans le domaine de l'urbanisme destiné à soutenir les actions communales ».

Un DGS d'une communauté de communes de 40 000 habitants.

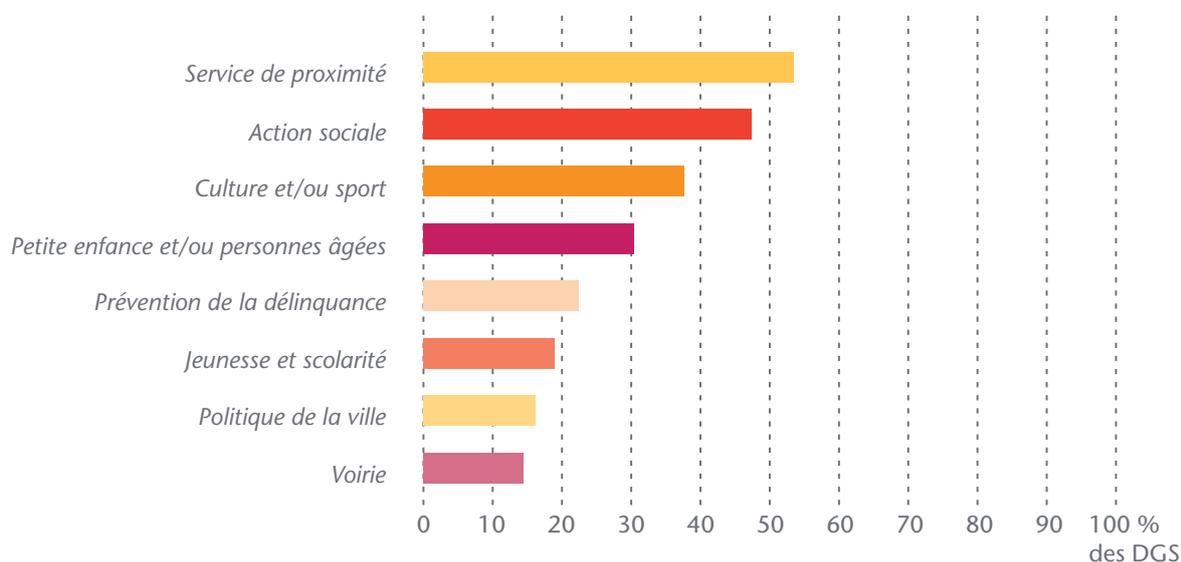
La plus-value communautaire est différente en fonction du caractère rural ou urbain des communes considérées :

Pour les petites communes rurales, qui n'avaient auparavant pas les moyens de mettre en place un service public performant, la plus-value intercommunale se justifie pleinement par les compétences techniques mises en œuvre sur l'ensemble du territoire communautaire, par exemple la collecte des ordures ménagères ou les réseaux d'assainissement.

Pour les zones urbaines, généralement déjà dotées de services performants, la plus-value de l'intercommunalité repose davantage sur la réalisation de grands projets, d'une part parce que la manne financière communautaire accélère leur mise en œuvre, et d'autre part parce que la communauté apporte une vision et une cohérence qui permettent de « voir plus loin que la gestion quotidienne »

Action sociale et compétences de proximité peu légitimes

Les compétences considérées comme « peu légitimes » par les DGS



Les compétences liées aux actions de proximité des communes (l'aide à domicile, l'état civil, les cimetières, les cantines scolaires...) sont considérées comme moins légitimes à l'échelon intercommunal : 53,2% des DGS les ont citées spontanément. Viennent ensuite l'action sociale (48,1%), la culture et le sport (39,1%), la petite enfance et les personnes âgées (31,3%), la prévention de la délinquance (23,5%), la jeunesse et la scolarité (20,2%), la politique de la ville (18,3%) et la voirie (16%). Ces résultats tendent à montrer que les DGS ont intégré une vision « communaliste » de ces services.

Débat sur les compétences en matière d'action sociale

« Crèche, petite enfance, aides aux personnes âgées, loisirs... Je pense qu'il faut laisser la gestion de ces compétences aux municipalités beaucoup plus expérimentées que les communautés en la matière. D'ailleurs, l'action sociale nécessite une vraie proximité avec la population. Je crois que la vocation d'une communauté relève surtout de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques globales, comme le développement durable, l'aménagement de l'espace, le logement, le maintien des services publics, la construction d'équipements de rayonnement communautaire... Disons-le autrement : je milite pour une distinction radicale entre l'action de proximité qui doit relever des communes et l'action stratégique et globale qui doit relever des intercommunalités ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 100 000 habitants

« Même si les communes bénéficient d'un surplus de légitimité aux yeux des citoyens en ce qui concerne l'action sociale, il me semble que les intercommunalités doivent davantage participer à l'offre de services à la personne, notamment dans les cas de figure où leurs communes membres ne jouissent pas d'une taille et de moyens suffisants pour répondre aux attentes de leurs administrés. Nos élus l'ont bien compris et n'ont pas hésité à franchir le pas. C'est cette montée en puissance de l'agglomération dans le champ de l'action sociale qui nous permet aujourd'hui de donner un surcroît de cohérence et de contenu à notre politique territoriale de cohésion urbaine et sociale ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 300 000 habitants

La définition de l'intérêt communautaire illustre bien cette problématique et la manière dont sont réparties les compétences entre commune et communauté. Dans certains cas (exemple : le sport et la culture), les communes peuvent conserver la gestion des activités de proximité car celles-ci nécessitent une bonne connaissance des associations locales et des utilisateurs des équipements. En revanche, les grandes infrastructures (salle de spectacle, musée, stade) ayant un rayonnement intercommunal sont du ressort communautaire.

« Bouc émissaire et vache à lait »

L'intercommunalité permet également parfois aux maires de se décharger de la responsabilité de certaines décisions réputées peu populaires, telles que l'aménagement sur leurs communes d'aires d'accueil pour les gens du voyage, ou l'implantation d'équipements pouvant avoir un impact sur la qualité de l'environnement (déchetteries...). Ainsi, l'intercommunalité est « bouc émissaire » en ce sens qu'elle est responsable de décisions et de projets impopulaires, mais elle est aussi « vache à lait » car elle apporte un plus financier dont la commune profite directement pour ses projets.

Une politique de la ville hors de l'échelle communautaire ?

La politique de la ville est citée par près d'un DGS sur cinq comme une compétence intercommunale peu légitime alors qu'elle est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération. Il reste qu'elle exige une forte proximité (liée aux quartiers) et demeure difficile à mettre en oeuvre au niveau intercommunal car elle ne concerne souvent que quelques communes.

Malgré ces difficultés, certains DGS de communautés développent une approche communautaire de cette compétence considérant que l'objectif de cohésion urbaine doit dépasser le cadre strictement communal, pour s'inscrire en cohérence avec le projet de territoire.

Cohésion urbaine et sociale : quel rôle pour les intercommunalités ?

« On ne peut que constater le maintien de la primauté des communes dans le domaine de la politique de la ville, notamment des villes centres d'agglomération qui disposent d'une expérience ancienne en matière d'intervention dans les quartiers prioritaires. En réalité, les communautés n'agissent souvent qu'en tant que gestionnaires de dispositifs existants comme les PLIE, les CLSPD, etc. Vraiment, je ne crois plus à la remontée des dispositifs de la politique de la ville à l'échelle intercommunale. Non, pour moi, l'enjeu réside désormais dans la capacité des agglomérations à mobiliser leurs compétences communautaires structurantes dans le cadre d'un authentique projet de cohésion urbaine et sociale inséré dans un contrat d'agglomération de nouvelle génération ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 50 000 habitants

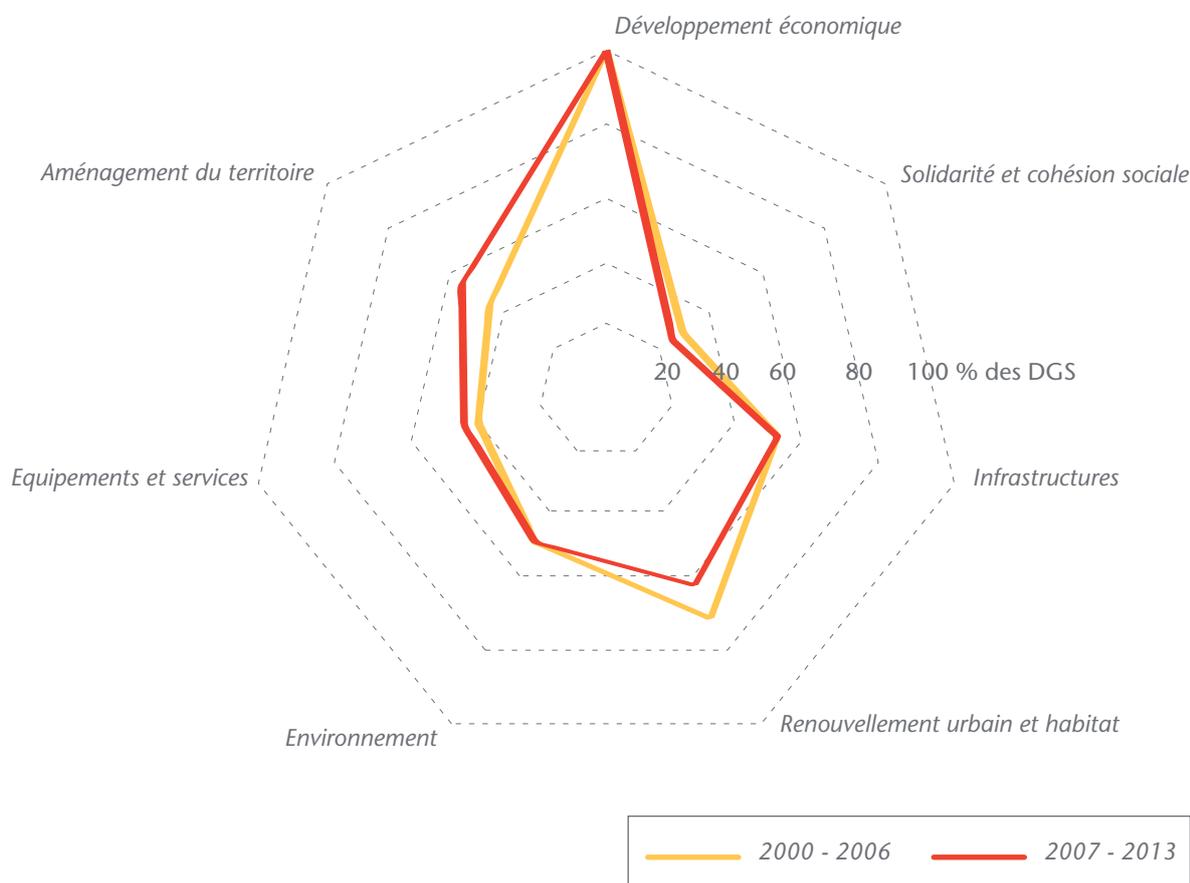
« Je ne comprends pas la stratégie de l'Etat en matière de rénovation urbaine. L'échelle intercommunale peine à monter en puissance dans ce domaine, alors même que la plupart des acteurs engagés dans le traitement des politiques de solidarité urbaine considèrent l'agglomération comme le niveau le plus adapté et le plus cohérent pour territorialiser le PNRU. L'Etat nous a ainsi refusé la signature d'un contrat intercommunal de rénovation urbaine pour privilégier l'instruction de plusieurs dossiers ANRU communaux. Et nous sommes loin d'être les seuls dans ce cas ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 150 000 habitants

Des priorités politiques qui évoluent vers la réalisation d'infrastructures

Les DGS ont été interrogés sur les priorités politiques au cours de la dernière période de contractualisation (2000-2006) et sur la nouvelle programmation (2007-2013).

Evolutions des priorités politiques



On constate que l'ordre des priorités évolue peu. Les efforts des communautés sont concentrés sur le développement économique, sur le renouvellement urbain et sur l'habitat. La période qui s'ouvre va sans doute connaître davantage de projets dans le domaine du renouvellement urbain et de la solidarité. Cependant, près de trois quarts des DGS pensent que les intercommunalités ont vocation à intégrer de plus en plus de compétences, et à mieux servir celles qu'elles ont déjà. Le champ de la cohésion sociale reste encore relativement peu investi et ne semble pas constituer un domaine prioritaire à l'avenir.

En revanche, de nouvelles compétences commencent à voir le jour et pourraient constituer des champs d'actions majeurs dans les années à venir : innovation, recherche, marketing territorial, investissement dans les pôles de compétitivité, etc. Les aides à la pierre et la délivrance des permis de construire sont deux autres activités de plus en plus investies par les communautés.

L'intérêt communautaire en débat

La définition de l'intérêt communautaire a été pour la plupart des DGS un exercice très intéressant. Il a permis d'éviter les transferts de compétences de circonstance, de créer un dialogue entre les élus et d'identifier les champs d'action qui ne sont pas prioritaires pour la communauté.

Cependant, la définition de l'intérêt communautaire peut également être l'occasion d'une « foire d'empoigne » conduisant parfois à des partages incohérents. Là encore, tout dépend de la capacité de la communauté à obtenir un consensus.

Les compétences partagées posent problème

« Je constate l'inachèvement des partages de compétences opérés à travers la notion d'intérêt communautaire. La situation actuelle est complexe et cette situation est voulue par le législateur. D'autres pays ont été plus directifs. En France, on a voulu laisser le libre choix. Résultat, nous avons des anomalies dans la répartition des compétences entre communes et communauté qui rendent difficile l'élaboration d'une politique cohérente. Une bonne illustration de ces difficultés procède de la mise en œuvre des politiques culturelles au sein de notre agglomération. Certains équipements et événements sont devenus communautaires, alors que d'autres restent de la compétence de la ville centre et des communes. Il est nécessaire de clarifier une bonne fois pour toutes la répartition des compétences entre communes et communauté, sinon les intercommunalités ne pourront exercer correctement le rôle attendu d'elles ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de plus de 60 000 habitants

Certains DGS expriment par ailleurs, que l'intérêt communautaire n'a finalement pas résolu grand chose. La répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux n'a pas été réalisée de manière cohérente et certaines compétences continuent à faire débat.

Il en va ainsi pour l'urbanisme où la question de la cohérence communautaire reste non résolue dans un contexte de réforme de l'instruction des permis de construire .

Le développement économique pose aussi problème dans la mesure où le Département et la Région restent des acteurs incontournables.

La politique de la ville a de grandes difficultés à trouver sa place dans une approche intercommunale car elle est historiquement centrée sur les quartiers et la proximité.

L'action sociale est aujourd'hui une compétence qui reste difficile à mettre en œuvre au sein des intercommunalités en raison du positionnement historique des communes et du poids des départements.

Finalement, l'intercommunalité est considérée comme légitime lorsqu'elle apporte des moyens supplémentaires sur des compétences structurantes liées au développement et à la planification. Cependant, dans certains cas, l'intercommunalité évolue vers une fonction « d'organisation de la proximité », ce qui rend plus complexe et plus consensuelle la relation avec les communes.

Démocratie et gouvernance au sein des communautés

Les DGS ont été interrogés sur leur perception du fonctionnement de l'organisation communautaire.

L'absence de règles précises a abouti à des pratiques très hétérogènes, notamment au niveau du mode d'organisation de l'exécutif communautaire (rôles des différentes instances : bureau, collège des maires, commissions...). Ce fonctionnement a amené à questionner les DGS sur les organisations à envisager dans les relations communes/communauté.

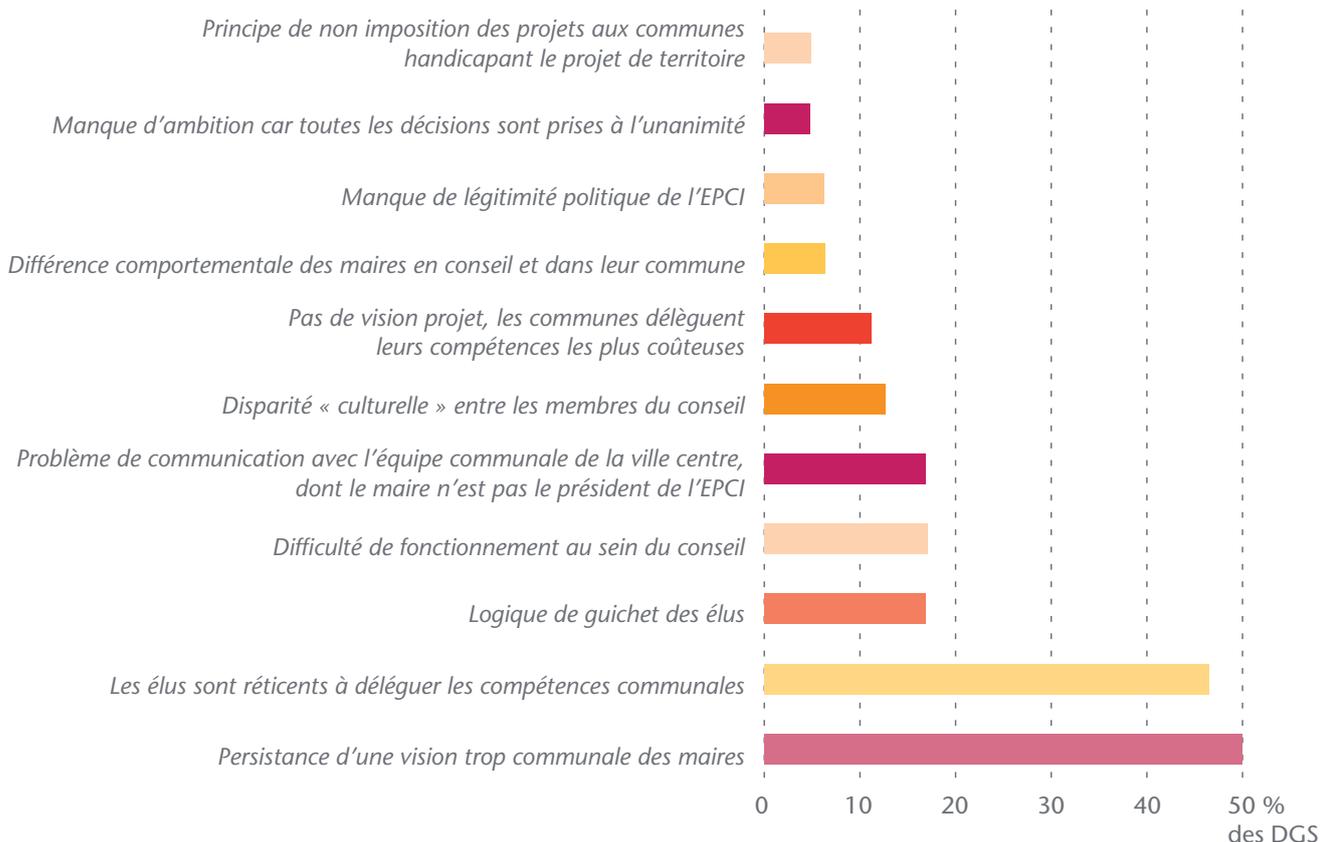
La question des périmètres s'est avérée également incontournable. Elle renvoie à la cohérence du territoire intercommunal, de sa stratégie et donc de sa légitimité. Les questions de gouvernance semblent interférer encore trop souvent dans ces périmètres, puisque ceux-ci restent globalement liés à la bonne volonté des élus communaux.

Le mode de désignation des conseillers communautaires est un sujet étroitement lié aux deux précédents : quelles sont les attentes des DGS sur ces aspects, quels sont les points qui font consensus, existe-t-il des bonnes pratiques généralisables ?

Une relation communauté / communes souvent problématique

A la question des difficultés rencontrées par les DGS, les réponses les plus souvent relevées sont sans conteste les problèmes liés aux relations entre la communauté et les communes. Le graphique suivant en dresse un panel exhaustif :

Les difficultés relatives aux relations communauté / communes



Généralement, les DGS regrettent la persistance d'une vision trop communale des maires (50 %), réticents à déléguer leurs compétences à la communauté (47 %) parce qu'ils conservent un « esprit de chapelle » préjudiciable à l'action globale intercommunale. Environ 16% des DGS dénoncent une logique de guichet de la part des élus communaux, qui acceptent seulement de déléguer les compétences les plus coûteuses et les moins visibles politiquement (10,3 %). Par ailleurs, 16,2 % des DGS déclarent qu'il existe des problèmes de communication avec l'équipe de la ville centre, surtout lorsque le maire n'est pas président de la communauté.

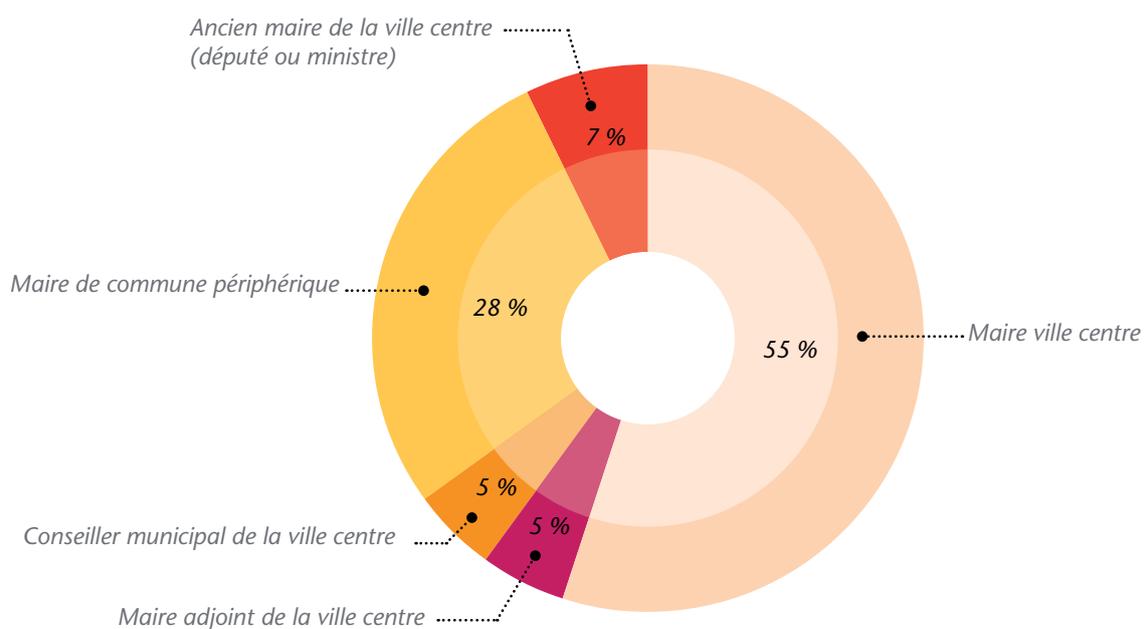
Enfin, le manque d'ambition communautaire est parfois imputé au fait qu'on ne peut imposer des projets aux communes réticentes (4,4 %) et au principe de l'unanimité pour la prise de décision en conseil communautaire (4,4 %).

Les réponses données lors de l'enquête montrent que ces difficultés sont fortement corrélées à deux caractéristiques qui sont :

La situation du président de la communauté :

Dans un peu moins d'un cas sur trois, le président est également le maire d'une commune périphérique. Lorsque ce cas de figure s'est présenté, des problèmes de fonctionnement avec la ville centre ont été relevés dans la moitié des cas, soit davantage que pour l'ensemble de l'échantillon.

Mandat municipal de président de la communauté



L'âge de la communauté et les circonstances de sa création (ex nihilo ou à partir d'une autre structure communautaire) : les communautés jeunes connaissent davantage de problèmes liés à une vision trop « communale » des maires. Les communautés créées ex nihilo sont le premier véritable lieu de dialogue entre les maires des communes, qui n'ont qu'une faible habitude du travail en commun. Cette raison explique certaines difficultés de fonctionnement au sein du conseil et souvent un manque d'ambition communautaire.

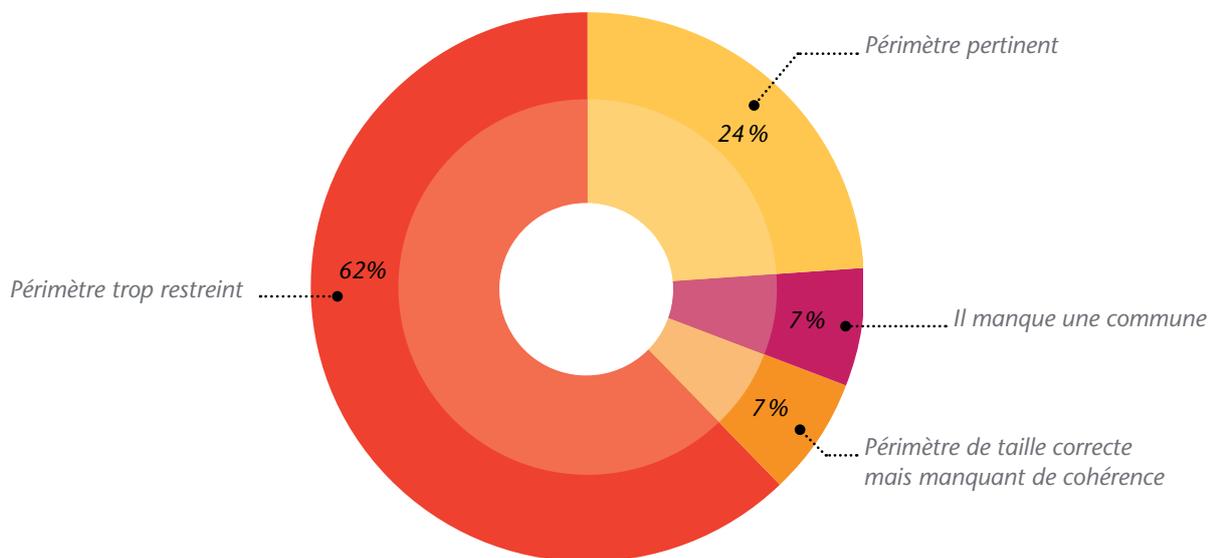
Dans la majorité des communautés, le nombre de sièges du conseil dépend de la taille de la commune tandis que pour quelques autres, toutes les communes disposent du même nombre de conseillers, quelle que soit leur taille. Certaines villes centre acceptent par ailleurs de réduire leurs ambitions concernant le nombre de conseillers pour rassurer les petites communes sur leur capacité d'influence au sein de l'intercommunalité. Cette condition est souvent posée lors de la création de la communauté par les élus des petites communes, qui ont peur d'être soumis aux décisions du conseil du fait de leur position minoritaire.

La taille du conseil communautaire est également très variable selon les communautés. Lorsqu'il comporte de nombreux membres, un système de « collège des maires » a généralement été institué de manière informelle parallèlement au conseil. C'est également le cas lorsque tous les maires ne sont pas représentés au conseil.

La phase 2 de l'étude a révélé une grande variété des modes de fonctionnement au sein des conseils communautaires : certains prennent leurs décisions à l'unanimité de leurs membres alors que d'autres se contentent de la majorité, le premier cas étant manifestement majoritaire. La liberté laissée aux communautés autorise ici une grande diversité de fonctionnements. Généralement, les DGS dont les conseils communautaires prennent leurs décisions à l'unanimité des membres plébiscitent ce système, tout en admettant qu'il exige un important travail de communication et de diplomatie auprès des conseillers.

Pour autant, il permet de limiter la défiance des conseillers les plus réticents à la structuration en communauté et constitue la principale condition de la réussite ultérieure. Les DGS dont le conseil fonctionne à la majorité estiment quant à eux qu'il est impossible d'éviter les oppositions et que la communauté aurait à réduire fortement ses ambitions si tout devait fonctionner au consensus. De fait, dans les communautés de la première catégorie, les DGS admettent que la mise en œuvre du projet est parfois considérablement freinée par cette recherche du consensus à tout prix. Il apparaît cependant peu probable que les systèmes instaurés puissent être modifiés de manière spontanée sans modification de la loi.

Des périmètres majoritairement insatisfaisants



L'analyse des réponses relatives aux périmètres montre que 61,8 % des DGS interrogés estiment que le périmètre de leur communauté est trop restreint.

Par ailleurs, 7,3 % d'entre eux pensent que ce périmètre manque de cohérence sans pour autant parler de « taille ». La même proportion de DGS indique que le refus d'une commune d'intégrer l'EPCI est dommageable au développement de l'entité territoriale. Généralement, les DGS des communautés confrontées à ce cas de figure souhaiteraient que le préfet fasse preuve de davantage de coercition à l'égard de cette commune réfractaire.

L'Etat interpellé sur la définition des périmètres

« Le périmètre de notre communauté ne correspond pas au bassin de vie, loin s'en faut. Potentiellement une dizaine de communes pourraient nous rejoindre. Pour nous, l'enjeu consiste désormais à résorber les discontinuités spatiales qui caractérisent le territoire intercommunal, à atteindre une taille critique, c'est-à-dire, au final, à épouser au mieux notre bassin de vie... Et pour cela, devant les résistances institutionnelles ou politiques, je ne vois qu'une solution : que l'Etat s'impose enfin et contraigne les intercommunalités à adopter, le cas échéant, des périmètres cohérents ».

Un DGS d'une communauté de communes de 45 000 habitants

« Notre périmètre est loin d'être pertinent. Lors de la création de l'agglomération, les communes de la première couronne n'ont pas souhaité adhérer et se sont elles-mêmes constituées en intercommunalité. Or, elles disposent de sites économiques majeurs. Le préfet n'a pas empêché la constitution de ces communautés alors qu'il aurait pu procéder à l'extension autoritaire de nos frontières. Bien sûr, notre situation n'est pas unique. A ma connaissance, rares sont les exemples où le préfet s'est franchement opposé à des projets peu satisfaisants. C'est pourquoi, devant le peu de réactivité de ses représentants, il me semble que l'Etat central devrait jouer le rôle plus incitateur, en instaurant des bonus/malus sur la DGF par exemple, pour améliorer les périmètres de gestion des espaces urbains ».

Un DGS d'une agglomération de 200 000 habitants

« Afin d'être davantage en adéquation avec le bassin de vie, nous allons fusionner, en 2007, avec la communauté de communes voisine. On est plein de bonne volonté, mais on s'aperçoit que c'est un véritable casse-tête juridique. Vraiment, il faudrait que soient adoptés des dispositifs législatifs nouveaux visant à faciliter les fusions de communautés, en redonnant notamment des souplesses au choix des compétences ».

Un DGS d'une communauté de communes de 40 000 habitants

« Je m'interroge sur la pertinence du cadre départemental pour organiser la mise en cohérence des périmètres communautaires. Force est de constater que les présidents de communautés sont peu présents au sein des commissions départementales de coopération intercommunale. Pourquoi ne pas accroître leur représentation ? Ce faisant, les schémas d'orientation de l'intercommunalité engagés en 2006 pourraient être remis en chantier et une force opposable pourrait être conférée par le législateur à certaines de leurs prescriptions ».

Un DGS de communauté urbaine de plus de 600 000 habitants

Ainsi, seulement 23,6% des DGS estiment que le périmètre de leur communauté est cohérent et correspond globalement au cadre de vie des administrés. Quelques-uns enfin ont un territoire cohérent, mais localisé à cheval sur deux départements, ce qui entraîne des difficultés considérables relatives aux financements croisés. En effet, les financements d'un département ne peuvent bénéficier qu'aux communes localisées sur son territoire, ce qui pose des problèmes d'équité avec les autres communes.

Parmi tous les DGS interrogés, 63,2% d'entre eux pensent que le périmètre de leur communauté devrait s'accroître dans les années à venir. Cet accroissement s'effectuera par fusion avec une communauté voisine (37,9% des DGS) ou par intégration d'une ou plusieurs communes (25,3%).

Généralement, cet élargissement du périmètre n'était pas prévu avant les échéances électorales de 2008, mais il est fortement probable que la carte des intercommunalités soit considérablement remaniée d'ici 2010. Par ailleurs, 10% des DGS de communautés de communes indiquent que leur communauté devrait prendre le statut de communauté d'agglomération prochainement.

De façon plus générale, 50,6% des DGS envisagent de mettre en place des structures de coordination et de coopération avec les communautés voisines sur des thématiques nécessitant une intervention à des niveaux plus larges que le périmètre communautaire. C'est le développement de l'intercommunalité. A titre d'illustration, 45,9% des communautés sont membres d'une structure de « Pays » et 91,3% sont intégrées dans un ou plusieurs syndicats mixtes.

Organiser l'intercommunautaire : quelle gouvernance ?

« Le développement des SCOT, des pays, des métropoles... enfin, de toutes ces structures intercommunautaires, répond à la faible cohérence du périmètre de certaines agglomérations mais aussi à la nécessité de constituer des cadres d'échanges avec des communautés limitrophes. Cependant, force est de constater que, pour le moment, ces dispositifs sont instables et peu opérants ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 60 000 habitants

« La mise en place d'une gouvernance productrice d'arbitrages et de décisions politiques apparaît délicate au sein de notre pays urbain... Notre agglomération y est minoritaire et on a parfois un peu le sentiment d'être pilotée de l'extérieur par les communautés périphériques ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 200 000 habitants

« Il me semble que les démarches de coopération intercommunautaire ont moins pour objectif de parvenir à la fusion de structures intercommunales, dans une logique de recherche de l'optimum dimensionnel, qu'à constituer des espaces d'échanges rassemblant des élus et des acteurs socioéconomiques locaux autour d'intérêts communs ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants

Les modes de relation entre les communautés et les communes voisines méritent d'être étudiés de près car ils permettent de dessiner le contour des futurs périmètres qui seront la base des modes de coopération à venir.

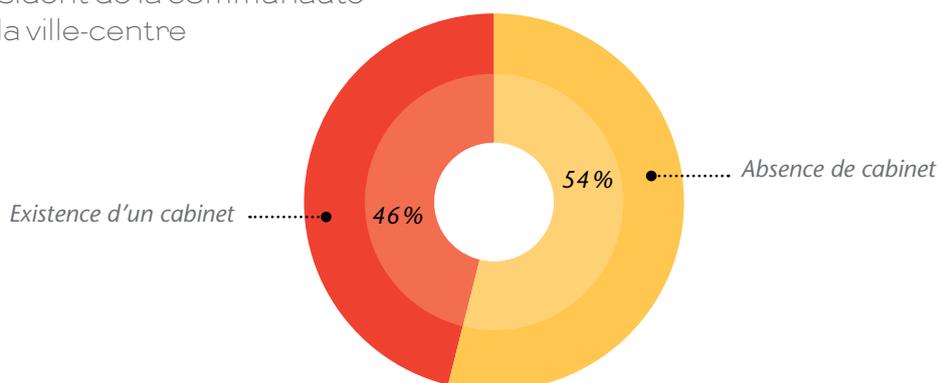
La question des périmètres à géométrie variable doit ici être soulevée. La plupart des DGS admettent qu'il est impossible de considérer sur un plan d'égalité les agglomérations urbaines et les zones rurales.

L'intercommunalité en Île-de-France constitue également un cas particulier. Plusieurs DGS localisés dans cette région estiment que la construction de leur communauté s'esquisse à peine et que les territoires franciliens ont vocation à s'étendre, donnant naissance à de grandes communautés d'agglomération pour lesquelles un mode de gouvernance particulier devrait être mis en place. En effet, ces communautés ne sont généralement pas organisées autour d'une ville centre, puisque toutes les communes ont des tailles plus ou moins équivalentes et la construction « politique » de ces agglomérations est de ce fait un enjeu plus difficile à surmonter qu'ailleurs

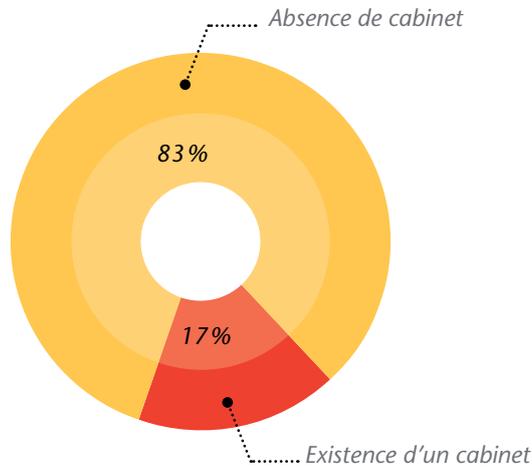
De fait, la loi ne permet pour l'instant pas de dépasser les clivages politiques. Plusieurs DGS remarquent que le nord de Paris se structure bien plus rapidement que le sud et attribuent cette différence à la pauvreté relative de l'un par rapport à l'autre, qui rend plus urgente l'obtention de nouvelles ressources financières. Il semble également que la question du « Grand Paris », évoquée depuis longtemps, ne remporte pas tous les suffrages. Les communautés déjà organisées militent davantage pour la structuration des grands pôles de banlieue en communautés autonomes.

Peut-on renforcer la légitimité de l'intercommunalité sans politisation ?

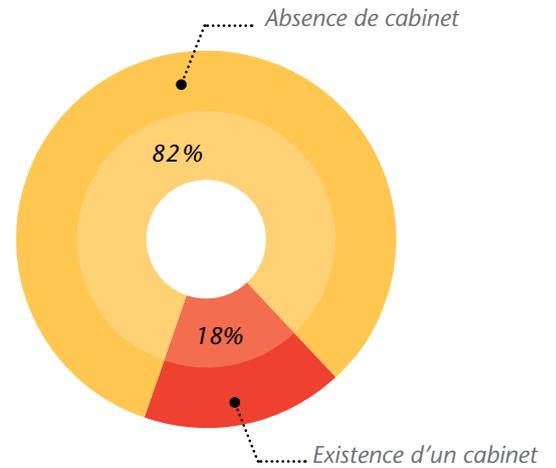
Lorsque le président de la communauté est le maire de la ville-centre



Lorsque le président est membre de l'équipe municipale de la ville-centre



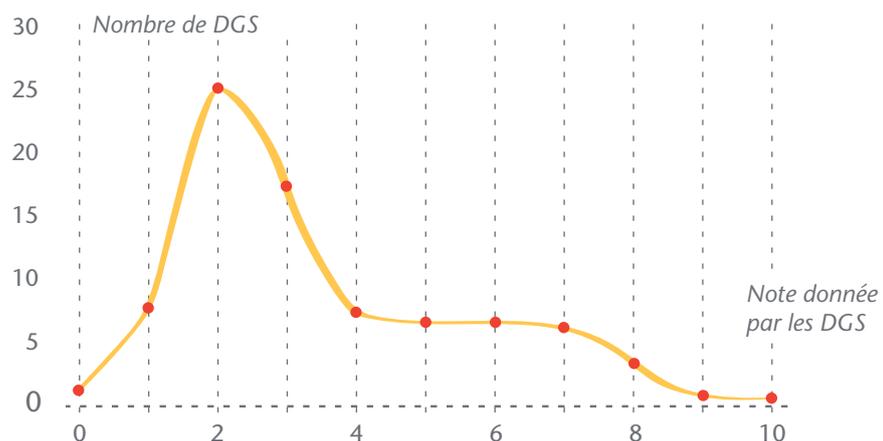
Lorsque le président est le maire d'une commune périphérique



Actuellement, 38% des présidents de communauté se sont dotés d'un cabinet. Ce chiffre devrait monter à 40% d'ici 2010, selon les prévisions actuelles des DGS. Les graphiques ci-dessus montrent que la proportion de communautés comportant un cabinet est plus forte si le président est le maire de la ville centre (46%) que s'il est un membre de l'équipe municipale de la ville centre (maire adjoint ou conseiller municipal) ou maire d'une commune périphérique (respectivement 17% et 18%). En effet, lorsqu'ils sont maires, une grande partie des présidents bénéficient déjà des services d'un cabinet dans la ville qu'ils dirigent. Par ailleurs, si seulement 13% des communautés de communes comportent un cabinet, le chiffre progresse à 42,6% pour les communautés d'agglomération et à 100% pour les communautés urbaines.

Une grande partie des DGS ne souhaitent pas que soit mis en place un cabinet dans la structure qu'ils dirigent. En effet, un cabinet empièterait sur les tâches qu'ils réalisent à l'heure actuelle, notamment dans la gestion des relations avec les élus. Or il est indispensable que celles-ci soient les plus positives possibles afin de ne pas handicaper le projet communautaire. Notons que ce rejet d'une politisation trop forte entre en contradiction avec le souhait des DGS d'asseoir la légitimité de l'intercommunalité, et d'instaurer un lien plus important avec la population. A l'heure actuelle, l'échelon intercommunal demeure mal connu par les administrés, ou trop souvent à travers des compétences techniques.

La connaissance du niveau intercommunal par les administrés selon les DGS (note sur 10)



La note moyenne obtenue sur la question de la notoriété de l'échelon intercommunal s'élève à 3,5 sur 10, un niveau qui reste très faible alors que certaines intercommunalités ont été créées depuis plus de 10 ans. Les DGS expliquent ce résultat par l'absence de suffrage universel au niveau communautaire et par le manque de visibilité des citoyens sur les collectivités territoriales de façon générale. Beaucoup d'entre eux ont mis en place une politique de communication à travers l'édition d'un magazine communautaire et la publication d'un site Internet. Pour autant, ils pensent que les citoyens connaissent principalement ce qui les touche de près. Ainsi, l'apposition du logo intercommunal sur les containers à déchets ou sur les panneaux annonçant les travaux de voirie, constituent l'un des moyens les plus efficaces de faire connaître l'intercommunalité, même si les aspects liés à l'aménagement du territoire et au développement économique restent en général méconnus par ce moyen.

Pour cette raison, un certain nombre de DGS (45 % des interrogés) souhaiteraient voir la mise en place du suffrage universel direct au niveau intercommunal. 55 % s'y déclarent opposés car ils pensent que cela risquerait d'entraîner des dissensions politiques au sein du conseil et donc de freiner la mise en œuvre du projet communautaire, notamment lorsqu'un système de décision à l'unanimité a été instauré. Cette position entre en contradiction avec la principale difficulté soulevée par les DGS, celle du comportement trop « communal » des maires. Le suffrage universel direct devrait pourtant contribuer à asseoir la légitimité intercommunale face aux communes .

Il est de ce point de vue paradoxal de constater que seulement 50% des DGS qui déplorent la vision excessivement communale des maires, se déclarent favorables au suffrage universel direct au niveau communautaire.

Modes de désignation des élus communautaires

« La désignation des élus communautaires au suffrage universel, c'est avant tout une question de maturité. Dans les anciens groupements urbains comme le nôtre, solidement implantés dans le paysage institutionnel local, pourquoi ne pas donner la possibilité d'expérimenter diverses formules de désignation comme l'élection directe du président de communauté ? »

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 70 000 habitants

« Je suis tout à la fois conscient de la nécessité d'asseoir davantage la légitimité de l'intercommunalité et très réservé sur la question du suffrage universel dans la mesure où elle viendrait rompre la logique du consensus qui a sous-tendu le projet communautaire ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 50 000 habitants.

« L'élection au suffrage universel du président ou des conseillers communautaires pourrait entraîner des dissensions politiques à même de bloquer le processus de construction communautaire. Moins polémique, selon moi, le fléchage des conseillers communautaires sur les listes municipales a l'avantage de sortir l'agglomération de son relatif anonymat sans pour autant bouleverser la règle du jeu intercommunal ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 50 000 habitants.

Les points de vue sur les modalités d'élection en cas de mise en place d'un suffrage direct diffèrent également selon les DGS : l'une des solutions pourrait être celle de l'élection au suffrage direct du président uniquement. D'autres pensent qu'il pourrait être également envisagé de « flécher » les conseillers communautaires lors des élections municipales. Cela aurait pour mérite de ne pas rajouter d'élection supplémentaire. Autant de mécanismes qui ont leurs défenseurs et leurs détracteurs.

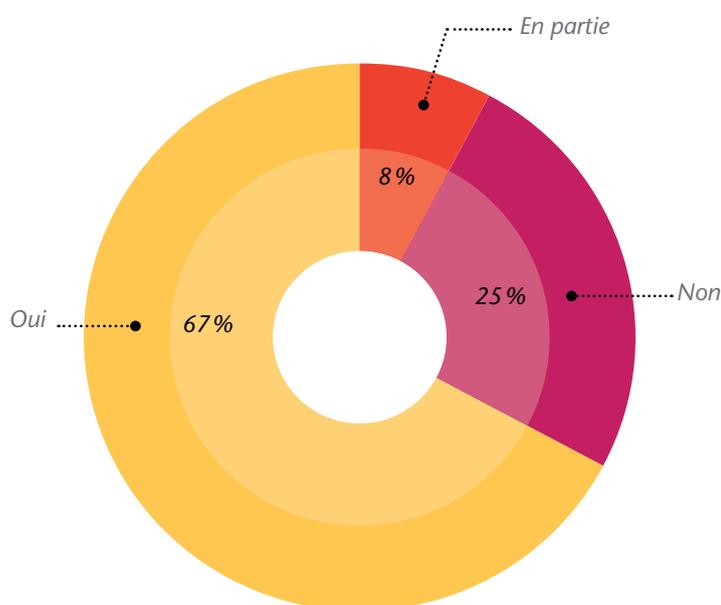
Dans l'attente d'une évolution dans ce domaine, il apparaît pour beaucoup de DGS indispensable de mettre en place davantage de mécanismes participatifs dans la définition de la stratégie intercommunale. Certaines communautés ont d'ailleurs fait le choix de créer des conseils participatifs permanents, dont le rôle est d'émettre des avis sur les dossiers traités par le conseil communautaire. Demeure cependant la question de la composition de ce conseil, et de la légitimité de ses membres à se qualifier de « représentants de la société civile ».

La place de l'intercommunalité au sein des autres échelons territoriaux

Les relations avec les départements et les régions

Environ 67 % des DGS estiment que leur communauté a les moyens politiques de peser dans les décisions prises au niveau du Conseil régional et du Conseil général. En revanche, 26,25 % d'entre eux estiment qu'ils n'ont aucun poids. Enfin, 8,75 % répondent qu'ils pèsent « en partie » sur ces décisions. Si l'on croise ces résultats avec le type de communauté, on constate que le sentiment de « peser » sur l'évolution des territoires est plus faible chez les DGS de communautés de communes (50 %) que chez les DGS de communautés d'agglomération (72 %) et ceux des communautés urbaines (100 %). En clair, cela signifie que le poids d'une communauté auprès du Conseil régional et du Conseil général est fortement corrélé à son type.

La communauté a-t-elle les moyens de peser significativement sur l'évolution des territoires ?



Ce point a d'ailleurs été relevé par de nombreux DGS, qui regrettent que les communautés de communes soient moins prises en considération que les communautés d'agglomération du territoire à niveau de population équivalent. Pour cette raison, de nombreux élus cherchent à accroître leur territoire pour atteindre le seuil des 50 000 habitants et accéder au statut de communauté d'agglomération.

Ceci pose la question du seuil de population. Certains DGS estiment qu'il devrait être impossible de se constituer en intercommunalité au-dessous d'un seuil de 10 000 habitants, d'autres militent même pour celui des 20 000 habitants. Or dans certains territoires ruraux, ces seuils ne peuvent être atteints à moins de regrouper un très grand nombre de communes, ce qui rend difficile le fonctionnement des instances politiques. Là encore, pour de nombreux DGS interrogés, des structures à géométrie variable s'avèrent nécessaires, mais beaucoup d'entre eux estiment qu'il sera impossible de structurer la carte intercommunale sans fusionner au préalable les plus petites communes.

La contractualisation avec les Départements et les Régions est l'une des raisons du succès des intercommunalités. Cette approche devrait permettre une nouvelle montée en puissance des communautés. La généralisation du système reste cependant freinée par le fait que la carte intercommunale ne couvre pas l'ensemble du territoire français.

Dans le contexte actuel, le mode de fonctionnement par contractualisation ne peut pas devenir le seul mode de relation entre les territoires. Pour cette raison, un certain nombre de DGS militent pour la fixation d'une date butoir à partir de laquelle toutes les communes de France devront avoir intégré une structure intercommunale.

Quelle place pour les intercommunalités dans le « millefeuille territorial » ?

Une majorité de DGS pense que l'existence d'une autre collectivité dans le « millefeuille territorial » participe de l'opacité du système décentralisé vis-à-vis des citoyens. Beaucoup estiment que celui-ci devrait être simplifié pour plus de visibilité. Considérant que la communauté constitue un territoire pertinent, 22% des DGS souhaitent qu'il remplace à terme l'échelon communal. Les mairies deviendraient alors des antennes de proximité. Malgré cela, plus des trois quarts d'entre eux restent convaincus de l'intérêt de conserver l'échelon communal, seul capable de préserver une véritable proximité avec les administrés. À l'heure actuelle, en effet, les DGS estiment que la connaissance par les citoyens du niveau intercommunal est largement insuffisante et que ceux-ci ne comprendraient pas la suppression des communes, auxquelles ils demeurent très attachés.

Partage des compétences avec les autres échelons territoriaux

« S'il est nécessaire de conserver l'échelon communal, pourquoi ne pas renverser la clause générale de compétences, c'est-à-dire donner aux communautés la possibilité d'intervenir sur l'ensemble des domaines de l'action publique locale et transformer les communes en antennes ou circonscriptions de proximité, assurant certains services spécifiques y compris dans la mise en œuvre d'orientations communautaires ? ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 60 000 habitants

« Les régions ont encore du mal à accepter le fait urbain. Elles ignorent parfois les agglomérations. Les pays sont davantage leurs interlocuteurs. Parfois même, une véritable concurrence s'instaure entre les deux niveaux ; c'est ce que l'on a vécu ici avec la mise en œuvre des pôles de compétitivité. Qui fait quoi ? Je crois que l'action économique, en liaison avec le rôle de coordination et d'impulsion des régions, doit disposer à l'échelle locale d'un véritable chef de file bien repéré par les entreprises. Et ce chef de file local, c'est l'intercommunalité ».

Un DGS d'une communauté urbaine de 200 000 habitants

« Dans notre département, les tensions sont particulièrement vives entre le Conseil général et l'agglomération. Qu'il s'agisse du transport scolaire, du développement économique ou du logement, l'émergence de l'agglomération a déstabilisé le département. Pour autant, je reconnais la faculté d'adaptation de cette collectivité que d'aucuns considèrent obsolète. Chez nous, le Conseil général a en effet pris appui sur les périmètres communautaires pour territorialiser ses services d'action sociale. En bref, il a su tirer parti des recompositions territoriales générées par les communautés pour se moderniser ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants

Enfin, 17,5% des DGS estiment que le périmètre d'action des communautés, parce qu'il s'inscrit dans un bassin de vie, est généralement plus pertinent que celui des départements qui correspond à un découpage administratif ancien. Bénéficiant de cet avantage, ils ont plus de légitimité à traiter la plupart des fonctions liées à l'action publique. Ces DGS prônent donc la suppression des départements et un transfert de leurs compétences réparties entre les régions et les communautés, au profit d'une simplification de la carte des collectivités. Dans cette hypothèse, les compétences en matière sociale seraient confiées aux communautés.

Les DGS qui militent pour la disparition d'un échelon territorial sont généralement ceux qui souhaitent que soit instauré le suffrage universel direct au niveau communautaire.



L'organisation des services et le management

Problématique et questionnement

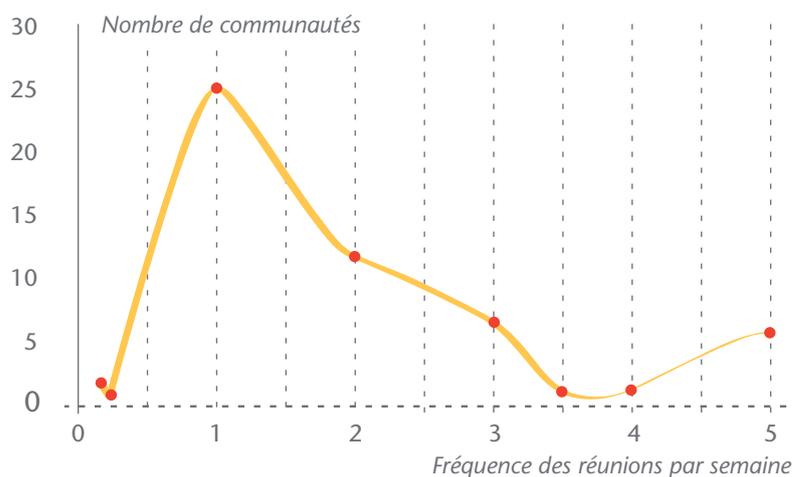
Les DGS ont souvent dû constituer une équipe intercommunale en très peu de temps, et la faire évoluer à mesure que les intercommunalités prenaient en charge de nouvelles compétences. Pourtant, beaucoup semblent avoir des difficultés à mettre en place une organisation satisfaisante pour leur administration. Quelles en sont les explications ?

Doit-on aller vers plus de formalisation ? Quels sont les modes de management les plus souvent adoptés ? La mutualisation des services est-elle possible, à quelles conditions ? Comment caractériser les relations entre les agents des communes et ceux de la communauté ?

Des relations satisfaisantes entre les DGS et leurs présidents

En moyenne, les DGS organisent des réunions en tête-à-tête avec leur président près de deux fois par semaine. Ce chiffre cache d'importantes disparités. Certains DGS ne voient leur président qu'une fois tous les quinze jours, voire une fois par mois. Une grande partie d'entre eux ont une réunion une fois par semaine avec leur président, mais communiquent par courriel ou par téléphone au quotidien. Enfin, la troisième catégorie de DGS est constituée de ceux qui voient quotidiennement ou presque leurs présidents en tête-à-tête. Ceux-là qualifient eux-mêmes leur relation avec leur président de « fusionnelle », traduite par une véritable confiance mutuelle et une codécision de fait sur l'ensemble des dossiers. Généralement, les présidents qui entrent dans cette catégorie n'exercent que des mandats locaux.

Fréquence des réunions entre le DGS et son président



55,3% des DGS estiment que les relations avec leurs présidents sont « parfaites ». En revanche, 23,5% d'entre eux aimeraient davantage de proximité avec leurs élus. En particulier avec leur président, les réunions leur semblent trop peu fréquentes.

Ceci se vérifie particulièrement si le président est également maire de la ville centre, moins souvent lorsque le président est maire d'une commune périphérique. A l'inverse, 9,4% des DGS souhaiteraient avoir davantage de marge de manœuvre vis-à-vis de leur président et des vice-présidents qui, en s'impliquant de manière trop précise dans les dossiers afférents à leur domaine de compétence, empiètent un peu trop sur le travail de direction des services. Dans le même ordre d'idée, 4,7% des DGS estiment dommageable que leur président ou les vices présidents court-circuitent leur maillon hiérarchique en s'adressant directement aux agents.

La gestion des effectifs

Effectif moyen des communautés

<i>Communautés de communes de plus de 40 000 habitants</i>	87
<i>Communautés d'agglomération</i>	308
<i>Communautés urbaines</i>	1895

L'effectif moyen des communautés est souvent loin d'être stabilisé, de nombreux DGS déclarent en effet qu'ils vont créer de nouveaux postes dans les années à venir. 54,8% d'entre eux estiment que les ressources humaines dont ils disposent ne sont pas encore à la hauteur de l'ambition affichée par le projet de territoire de la communauté. À l'inverse, 45,2% s'estiment satisfaits.

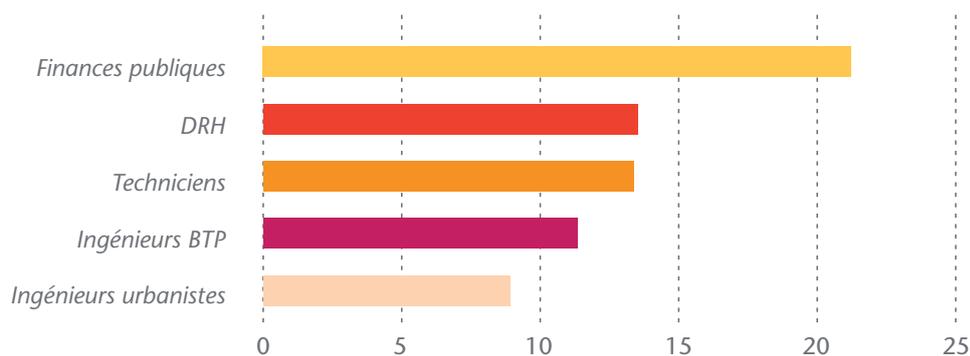
De nombreux DGS estiment devoir « courir après les compétences ». La communauté accepte de prendre en charge de plus en plus de fonctions avant même d'avoir eu le temps, à leurs yeux, de réunir les ressources humaines nécessaires. Ils disent « construire le projet en même temps que la structure », avec pour conséquence des charges de travail considérables pour tous les agents, avant stabilisation de l'effectif final.

Si les DGS se sont dans une première phase adjoints des compétences techniques supérieures (cadres A) pour mettre en place les statuts et le projet de la communauté, ils ont désormais de nouveaux besoins pour gérer le fonctionnement quotidien de la structure en elle-même : RH, finances, juristes, contrôle de gestion, services achats...

Près de 56% des DGS envisagent de créer de nouvelles fonctions ou services dans l'organigramme de la communauté. Ainsi, les résultats les plus marquants montrent que 16% vont créer un service « sport et/ou culture », 9,2% un service « contrôle de gestion » et 8% une agence d'urbanisme. À l'inverse, 44,2% d'entre eux estiment que la structure actuelle ne connaîtra pas d'évolution majeure dans les années à venir.

Les recrutements prévus sont en moyenne de cinq agents à temps complet par communauté dans l'année à venir (en dehors du turn-over classique). En moyenne, 62% des DGS affirment rencontrer des difficultés dans le recrutement de certains profils.

Les compétences difficiles à trouver



Si la plupart des EPCI comptent désormais une fonction « ressources humaines » plus ou moins développée, 19,5% d'entre eux espèrent pouvoir la renforcer au cours des années à venir, car ils l'estiment insuffisante au regard des besoins. Par ailleurs, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est encore faiblement pratiquée (moins d'une communauté sur cinq). Cependant, 50% d'entre elles devraient la mettre en place d'ici 2010, même si beaucoup de DGS estiment que cette pratique ne se justifie qu'à partir d'un certain effectif (plus de 100 agents). Pour cette raison, ce sont surtout les communautés d'agglomération qui font des efforts dans ce sens.

Les relations entre le DGS de la communauté et les DGS des communes

Environ 57 % des DGS des communautés ont mis en place des réunions régulières avec les DGS des communes. Lorsque ces réunions existent, leur fréquence moyenne est de 9,6 par an, soit près d'une par mois. Une relation plus étroite existe entre le DGS de la ville centre et celui de la communauté, en raison de l'existence de services mutualisés ou parce que certaines compétences sont partagées entre la commune et la communauté.

L'articulation entre les DGS des communautés et des communes en voie de stabilisation

« On essaie d'organiser une réunion mensuelle avec les DGS communaux. On évoque les dossiers en cours, je diffuse de l'information tout en essayant de sensibiliser à la démarche communautaire. C'est vrai qu'une relation plus étroite existe avec le DGS de la ville centre. Nous avons des services mutualisés et surtout, je ne souhaite pas qu'il ait le sentiment d'être dépossédé après les transferts de compétences ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 150 000 habitants

« Pour renforcer la coopération entre les communes et la communauté, nous ne nous sommes pas contentés des réunions de DGS. Nous avons aussi développé des réseaux sectoriels, réunissant des vice-présidents, des DGA ou des directeurs de services communaux et intercommunaux autour de certaines compétences, comme la culture et le développement économique par exemple ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération 100 000 habitants

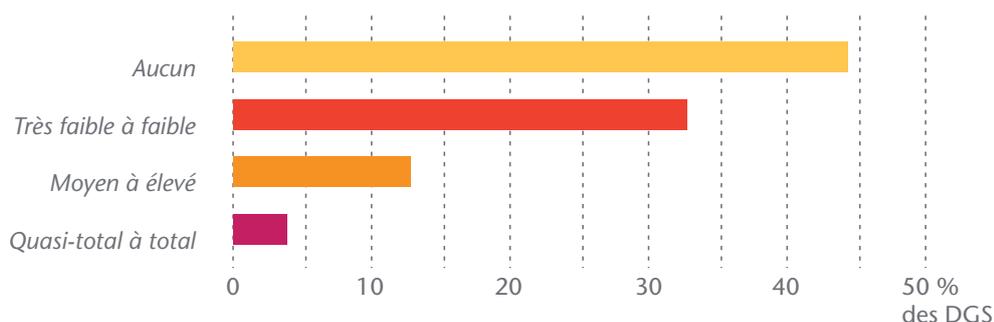
« La mise en place des groupes de projet territorialisés a permis de nouer de vrais partenariats entre les services communaux et intercommunaux. Le principe est simple : la réalisation d'une opération sur le territoire d'une commune dans un domaine de compétence partagée fait l'objet d'un groupe de pilotage mixte, associant agents communautaires et communaux sous la direction du DGS de la ville concernée ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 300 000 habitants

Ceux qui n'ont pas mis en place, ou abandonné, ce type de réunion l'expliquent par le manque d'assiduité des directeurs généraux des services communaux. Ils invoquent aussi les différences culturelles qui existent avec les DGS des communes, dont certains s'estiment menacés par l'accroissement des compétences communautaires.

La mutualisation des services : une très forte hétérogénéité

Degré d'unification avec la ville centre



Les différentes approches de la mutualisation

Aujourd'hui, les expériences qui sont conduites sont très diversifiées et ne donnent que partiellement satisfaction aux communautés. En effet, sous le vocable de "mutualisation", des approches très différentes peuvent être mises en place par les communes et les communautés.

Rappelons ci-dessous les principales formes de mutualisation :

La mise à disposition: la commune peut mettre à disposition auprès de la communauté des personnels ou des services pour l'exercice de ses compétences. Par ailleurs, on assiste de plus en plus à la situation où c'est la communauté qui devient ressource pour les communes, dans ce cas, c'est la communauté qui est dans un dispositif de mise à disposition (ex : appui et ingénierie en matière d'urbanisme et de droit des sols).

La gestion unifiée : les communes et la communauté peuvent avoir une convention pour mettre en place une gestion unifiée de leurs services

Le transfert de gestion : une compétence est transférée par une commune ou une communauté. Dans cette situation, la gestion de la compétence est à la charge de la commune ou de la communauté en totalité, même si la compétence est partagée.

Près de 46% des EPCI n'ont aucune convention de mutualisation avec leur ville centre. Pour les autres, le degré de mutualisation est très variable d'une communauté à l'autre. Lorsqu'il est faible, la mutualisation peut concerner certains services opérationnels tels que la voirie, l'entretien d'équipements spécifiques ou le droit des sols.

Parfois, quelques services fonctionnels peuvent également être mutualisés comme l'informatique, la communication ou le service des achats. Si elle peut sembler anecdotique, la mutualisation des services informatiques permet de réaliser des économies d'échelle dans l'achat des logiciels ; elle permet également d'homogénéiser les outils de travail, notamment en matière comptable, ce qui constitue un préalable indispensable à une éventuelle consolidation des comptes entre les communes et la communauté.

La mutualisation des moyens

« La mise en partage des services est indispensable : parce que les communes et les communautés ne sont pas, ou de moins en moins, en capacité de faire seules. Par exemple, chez nous, les transferts de charges ont été sous-dimensionnés par rapport à la montée en puissance des compétences communautaires. C'est pourquoi nous n'hésitons pas, le cas échéant, à nous appuyer sur les services de la ville centre ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 50 000 habitants

« La mutualisation, ce n'est pas un choix ; c'est une obligation économique. Elle permet des économies d'échelle et participe à la cohérence de l'action publique locale et, ce qui n'est pas négligeable, contribue à diffuser l'esprit communautaire dans les communes ».

Un DGS d'une communauté de communes de 40 000 habitants

« Un peu à contre courant, nos élus ont fait le choix de ne pas s'engager dans les pratiques de mutualisation. Pour conserver leur autonomie, ils ont prôné la dichotomie claire, fondée sur la définition de l'intérêt communautaire, entre les compétences structurantes dédiées à l'agglomération et les compétences de proximité, l'aide à domicile, la politique de la ville, les cantines scolaires, etc., vouées aux communes ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 200 000 habitants

Plus la mutualisation est importante, plus les services fonctionnels sont concernés : les ressources humaines, les services juridiques, le contrôle de gestion... et jusqu'au directeur des services lui-même. Lorsque la mutualisation est très importante, seuls quelques services stratégiques de type « développement économique » ou « aménagement de l'espace » demeurent propres à la communauté.

11,8% des DGS sont à la fois DGS de la ville centre et de la communauté. Cela ne signifie pas nécessairement que les services soient complètement mutualisés, car seulement 5% des EPCI ont totalement ou quasi-totalement mutualisé leurs services avec ceux de la ville centre. Cette situation n'existe que dans le cas où le président de la communauté est également maire ou adjoint de la ville-centre.

Dans la majorité des cas, lorsqu'il y a mutualisation, celle-ci s'opère à travers des conventions de mise à disposition d'agents, ceux-ci étant officiellement employés par une seule des collectivités. Le plus souvent, il s'agit d'agents de la ville centre qui opèrent pour la communauté pendant une partie de leur temps, selon des conventions financières qui ont été négociées au préalable entre la ville centre et la communauté.

Dans quelques cas, cependant, il arrive que certains agents de la communauté assurent des services pour le compte de la ville centre, voire parfois pour l'ensemble des communes du territoire communautaire. On peut citer dans ce cas les services d'urbanisme ou de gestion des ressources humaines et les services achat.

L'une des communautés met par exemple à disposition des communes des secrétaires spécialisées dans les conventions d'achats, qui opèrent pour le compte des communes et leur évitent des recrutements coûteux.

Les moyens financiers

Si les DGS sont majoritairement satisfaits de leur budget (60% environ), certains l'estiment largement insuffisant (40% environ) : le plus souvent, ce manque de moyens est attribué au niveau élevé des reversements aux communes ou à des bases fiscales de taxe professionnelle trop faibles sur le territoire.



70% des DGS se déclarent inquiets pour l'avenir

La première inquiétude porte sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur les finances de la communauté. La seconde crainte, majoritairement partagée, est celle de l'« accident économique », c'est-à-dire de la fermeture d'entreprises locales, fortement contributrices au budget de la communauté, suite à une délocalisation ou une restructuration. De nombreux budgets sont en effet dépendants d'entreprises dont les sièges sociaux sont situés en dehors du territoire, voire hors de France, et pour lesquelles il est quasi-impossible d'anticiper les décisions.

Pour cette raison, les DGS déclarent gérer avec prudence le budget communautaire et souhaitent ne pas accroître inconsidérément leur budget de fonctionnement, de manière à conserver une marge de manœuvre suffisante dans les années à venir.

Le passage en fiscalité additionnelle est considéré comme incontournable pour quelques DGS, même s'il est le plus souvent mal perçu par les élus. Par ailleurs, les incertitudes sur la fiscalité au sein des communautés handicapent la vision à long terme du projet communautaire.

Le débat sur les ressources des communautés

« Avec le nouveau plafonnement de la taxe professionnelle, l'intercommunalité est extrêmement fragilisée. On risque d'être contraints de restaurer des taux additionnels sur les autres impôts directs locaux au cours des prochaines années, bref, d'adopter la fiscalité mixte ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants

« Face à la profonde détérioration de la fiscalité locale et des relations financières entre l'Etat et les collectivités, nous sommes nombreux à souhaiter la mise en œuvre d'une nouvelle donne financière des pouvoirs locaux ».

Un DGS d'une communauté d'agglomération de 400 000 habitants

Certains DGS regrettent le fait que la dotation de l'Etat soit corrélée uniquement au budget de l'année antérieure et ne prenne pas en compte les économies d'échelle réalisées par la collectivité, ce qui lui enlève tout caractère incitatif.



Les perspectives

A travers l'enquête, les DGS des agglomérations ont mis en évidence ce qu'ils considèrent comme les acquis de l'intercommunalité. Ils ont par ailleurs pointé les nombreuses difficultés et les obstacles à la montée en puissance du projet communautaire. Toutes les communautés ne sont pas également bénéficiaires dans le dispositif actuel et certaines ont une situation plus favorable que d'autres. L'analyse des points forts et des points faibles d'aujourd'hui doit permettre de tracer les contours possibles de l'intercommunalité de demain.

Les acquis de l'intercommunalité

L'intercommunalité est aujourd'hui un « fait installé » qui n'est pas remis en cause et les DGS identifient clairement une plus-value au fonctionnement communautaire.

La communauté représente une plus-value sur les points suivants :

- elle permet une approche plus cohérente et pertinente du territoire sur les thématiques qui sont les siennes,
- elle apporte plus de moyens financiers et permet de mettre en œuvre des projets qui auraient des difficultés à être conduits par la plupart des communes seules,
- elle se traduit souvent pour les citoyens par un service de meilleure qualité et par l'accès à des services supplémentaires,
- par ailleurs, l'intercommunalité est attractive pour les personnels et les compétences ; les DGS reconnaissent volontiers que les communautés sont des structures qui rencontrent peu de difficultés de recrutement et qu'elles constituent un lieu motivant pour les personnels qui participent à la mise en place d'un nouvel outil,
- enfin, le fonctionnement « au consensus » a très souvent permis de formuler un projet stratégique à l'échelle du territoire et de mobiliser les élus autour d'une vision commune qui dépasse et surpasse désormais celle de la commune,

Ceci étant, des difficultés persistent et conduisent à envisager une « nouvelle étape » pour l'intercommunalité.

Des difficultés qui persistent

Parmi les sujets sources de difficultés, la question des périmètres est une des plus délicates. Force est de constater que certains d'entre eux, qui n'ont rien de pertinents, restent en l'état faute d'une capacité des élus à dépasser leurs clivages politiques, et d'une réelle régulation par l'Etat.

Par ailleurs, la loi Chevènement ne prend sans doute pas assez en compte les caractéristiques spécifiques des territoires. Elle ne permet pas suffisamment une approche « à géométrie variable » qui pourrait s'adapter aux situations locales. La situation du bassin parisien est de ce point de vue significative : peut-on parler de périmètres pertinents dans un tissu urbain continu ?

A l'inverse, l'organisation des territoires ruraux pose question (intercommunalités qui n'atteignent pas la « taille critique », démarches de Pays parfois floues...). Dans les deux cas, l'intercommunalité se résume souvent à une logique d'opportunité.

L'enquête a permis de mesurer les disparités existantes entre les types de communautés. Les DGS ont exprimé que les points forts et les points faibles identifiés ne sont pas les mêmes selon la situation de leur communauté. On peut ainsi définir une typologie des intercommunalités en fonction de deux variables : les caractéristiques du territoire et le niveau de maturité de l'intercommunalité.

Nous pouvons ainsi, distinguer :

- Les agglomérations « bien nées » ou intercommunalités « naturelles » qui sont en général anciennes et structurées autour de pôles urbains puissants. Celles-ci bénéficient du cadre juridique et financier actuel qui s'adapte facilement à ce type de territoire. La structuration de l'intercommunalité est ainsi évidente, peu contestée et les communes en bénéficient pleinement. Tout au plus, on rencontrera des difficultés d'ajustement avec les Pays dont les périmètres dépassent en général ceux des agglomérations. On peut classer la plupart

des communautés urbaines dans cette catégorie, mais aussi des agglomérations ou grosses communautés de communes qui s'organisent autour d'une ville centre et de sa périphérie.

- Les communautés de communes (de plus de 40 000 habitants) et des agglomérations en milieu rural, qui pour atteindre une taille suffisante ont un territoire très étendu et qui rencontrent des problèmes de centralité, donc des difficultés pour organiser le territoire autour de pôles structurants.
- Les intercommunalités de l'Île-de-France, dans un univers où les communes sont denses et constituent des pôles puissants ; où la notion de territoire pertinent est complexe à appréhender, et où les départements sont des institutions influentes.

Pour ces deux dernières catégories, il semble que le dispositif existant est mal adapté, que les règles actuelles, qui reposent sur le consensus et l'accord politique ne suffisent plus à lever les blocages ni à faire émerger une plus-value suffisante pour asseoir la légitimité communautaire.

Par ailleurs, la définition de l'intérêt communautaire n'a pas permis de clarifier la répartition des compétences entre communes et communautés. Ne faut-il pas aller vers une approche plus normée dans ce domaine, qui obligerait les intercommunalités à se saisir de blocs de compétences entiers et cohérents ?

Certains s'interrogent également sur l'opportunité de mieux asseoir la légitimité politique de l'intercommunalité, par exemple en désignant les conseillers communautaires au suffrage universel direct ou en rendant plus lisible pour le citoyen l'action intercommunale vis-à-vis des autres échelons territoriaux.

Enfin, la période qui s'ouvre annonce des marges de manœuvre financières plus réduites pour les intercommunalités, qui ont largement étendu leurs compétences, leurs investissements et leurs charges de fonctionnement, et qui craignent les effets de la réforme de la taxe professionnelle.

Les difficultés rencontrées par les communautés pour mettre en place des systèmes de gouvernance satisfaisants, rendent nécessaire, selon les DGS, une évolution du cadre actuel de l'intercommunalité.

Les évolutions envisageables

Dans le contexte présent, et en l'absence de perspectives sur l'évolution du cadre législatif, l'exercice sur les scénarios est relativement hasardeux. Nous avons cependant identifié à grands traits comment pourrait évoluer l'intercommunalité pour les années à venir. Trois hypothèses sont possibles en fonction de l'évolution ou non du cadre législatif et du type d'évolution législative (contraignant ou non).

Hypothèse 1 : Le cadre législatif reste inchangé

Dans cette hypothèse, il faut distinguer deux situations en fonction de la typologie des intercommunalités.

- Pour les intercommunalités « bien nées » qui se sont construites autour d'un pôle urbain structurant et qui ont trouvé toute leur légitimité dans le cadre législatif actuel, l'intégration se poursuit. De nouvelles compétences sont acquises progressivement mais de manière désordonnée. L'idée de l'intercommunalité est confortée et les élus se sentent de moins en moins dépossédés. Le pilotage de l'intercommunalité finit par trouver son équilibre et le consensus se réalise autour de sujets qui apportent une véritable plus-value communautaire. De fait, cet environnement vertueux permet un ajustement des périmètres avec le temps. L'équilibre technique et financier s'établit progressivement.
- Pour les intercommunalités qui rencontrent des situations de blocage liées aux questions de périmètre et/ou de partage des compétences, c'est un scénario menaçant pour l'avenir, avec une plus-value de moins en moins évidente en raison d'un contexte financier beaucoup moins favorable pour apporter des moyens supplémentaires aux communes. Dans un tel contexte, on peut craindre que l'intégration se poursuive difficilement, avec une répartition des compétences entre communes et communauté qui évoluera peu et des périmètres qui resteront bloqués. Dans certaines situations, il n'est pas exclu que les villes centre revendiquent toute leur place et récupèrent des compétences. A terme, on peut assister à un « détricotage » de certaines intercommunalités et à un retour en arrière.

Hypothèse 2 : Le cadre législatif devient plus contraignant

Le scénario s'inscrit dans une situation de « reprise en main » fixée par la loi qui fixerait des règles assez précises pour l'organisation de l'intercommunalité. Cette loi constituerait une réponse à la situation bloquée de certaines intercommunalités (périmètres figés, faible intégration...). Dans ce nouveau cadre, les intercommunalités seraient contraintes de s'organiser par blocs de compétences cohérents et pourraient ainsi intervenir sur leur territoire en prenant en charge la totalité d'une compétence. De fait, la question de l'intérêt communautaire ne se poserait plus, l'organisation par bloc définissant les compétences intercommunales qui s'imposeraient à tous. La question des statuts serait tranchée par la création d'un statut unique des communautés quelle que soit leur taille. En revanche un seuil minimal de population serait nécessaire pour pouvoir créer une intercommunalité. Cette approche, très structurante pour l'évolution de l'intercommunalité, questionnerait l'existence des départements à terme, mais interrogerait aussi la pertinence d'une approche de type « Pays ».

Hypothèse 3 : le cadre législatif donne plus de libertés

C'est le scénario qui laisse une large place à « l'accord local » dans un cadre juridique qui donnerait une plus grande souplesse aux intercommunalités pour s'organiser. Les compétences seraient librement choisies par les intercommunalités, en fonction de leur projet de territoire. La loi permettrait qu'une communauté puisse acquérir une compétence dès lors que cela serait cohérent avec le projet de territoire. Le principe de subsidiarité affirmé permettrait d'organiser la répartition des compétences entre communes et communautés. Les dotations de l'Etat seraient attribuées en fonction de la qualité et de la plus-value de l'accord local. Dans cette hypothèse, la gouvernance progresserait et se traduirait par un renforcement des pratiques participatives. Les intercommunalités qui font consensus et qui disposent d'atouts avérés (périmètre pertinent, tissu économique performant...) seraient favorisées. Il est à craindre en revanche que les situations de blocage que connaissent certaines intercommunalités ne trouvent pas d'issue. Pour celles-ci, on se trouverait dans la même configuration que dans la première hypothèse.

L'intercommunalité au défi du management

Quel que soit le scénario d'évolution du cadre juridique de l'intercommunalité, les décideurs publics, élus et techniciens, ne pourront pas éluder la question du renforcement de l'échelon intercommunal, réforme qui figure parmi les plus réussies en matière d'aménagement et d'organisation du territoire depuis trente ans.

La qualité et le coût du service apporté au citoyen sont aujourd'hui au centre des préoccupations des DGS. Cela se traduit par la nécessité de progresser rapidement sur le sujet du management des structures intercommunales. En effet, il va falloir améliorer la cohérence, la lisibilité, et la légitimité de l'action publique à l'échelon intercommunal en travaillant à une meilleure efficacité et qualité du service public local.

De ce point de vue, les DGS souhaitent pouvoir avancer prioritairement sur la mise en place d'outils de management adaptés aux spécificités des intercommunalités (spécificité des territoires, maturité du fonctionnement intercommunal, diversité des compétences exercées...) leur permettant de mieux piloter le projet intercommunal.

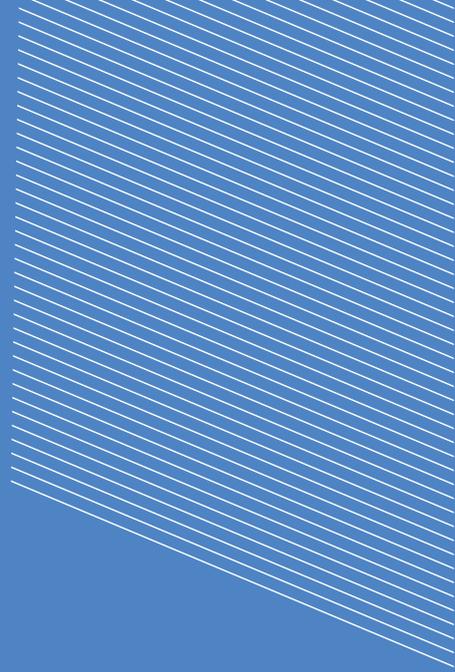
La gouvernance reste le sujet primordial où beaucoup reste à faire en matière d'animation du projet communautaire, d'organisation des relations entre les élus, d'implication des élus communaux, d'articulation des approches entre les services communaux et communautaires et de concertation avec les citoyens.

Finalement, l'efficacité du service public local et la spécificité du management de l'intercommunalité sont des sujets encore peu explorés. Les approches sont encore trop souvent « bricolées » dans l'urgence. La « capitalisation » sur les bonnes pratiques n'a pas encore été totalement réalisée.

Nous souhaitons insister sur deux pistes de travail à approfondir. Tout d'abord, le lien entre projet de territoire et le projet communautaire reste encore peu formalisé : dès lors, la cohérence entre la stratégie et les moyens mis en œuvre est bien souvent ténue.

Ensuite, les pratiques d'évaluation ne tiennent pas leurs promesses. Elles se cantonnent trop souvent à des exercices ponctuels d'évaluation du contrat d'agglomération et ne font encore que peu partie de la culture intercommunale. Elles sont peu intégrées en tant qu'outil de management et de suivi des objectifs de la stratégie territoriale.

De vastes sujets et chantiers attendent ceux qui sont engagés dans ce beau projet qu'est le développement de l'intercommunalité, aujourd'hui à la recherche de son second souffle.



ActerConseil
..... Acteurs & Territoires

Pierre-Olivier Archer, Hélène Jalin, Guillermo Martin, Marc Br  ant

Pour :



En partenariat avec :

