



# GRANDES COMMUNAUTÉS : DE L'EXCEPTION À LA GÉNÉRALISATION ?





# SOMMAIRE



---

## 4 INTRODUCTION

---

## 6 PARTIE I

Le territoire, objet  
de toutes les attentions

---

## 14 PARTIE II

La commune, source de légitimité  
et sujet de légitimation

---

## 20 PARTIE III

Du conseil à l'assemblée :  
l'écueil du nombre

---

## 24 PARTIE IV

Demain : de l'exception à la norme

---

---

## 30 CONCLUSION

---

## 31 ANNEXES – COMPTE-RENDU DES ENTRETIENS

---

# INTRODUCTION

Quelle que soit leur antériorité, les communautés sont incitées à renforcer leurs compétences, à mutualiser leurs ressources et à élargir leur périmètre. Les récentes lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014) et de nouvelle organisation des territoires de la République (2015) accélèrent en effet un mouvement engagé en 2010 avec la loi de réforme des collectivités territoriales. Cette mue importante se traduit par l'émergence et la multiplication de groupements de plus en plus vastes, un certain nombre rassemblant plus de 50 communes.

Les projets de schémas de coopération intercommunale présentés par les préfets, à l'automne 2015, incitent également à de larges périmètres : alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il existait 46 intercommunalités à fiscalité propre de plus de 50 communes, les projets de SDCI envisagent l'existence de 136 nouvelles communautés dépassant ce seuil.

Cette situation a conduit l'Assemblée des Communautés de France (AdCF, <http://www.adcf.org>), l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF, <http://www.adgcf.fr/>) et la Caisse des dépôts (<http://www.caissedesdepots.fr> – <http://www.mairie-conseils.net> – [www.localtis.fr](http://www.localtis.fr)) à initier une étude<sup>1</sup> visant à recueillir les pratiques des grandes communautés pour cerner, en particulier, les démarches qui ont précédé et accompagné leur création, leur mode de fonctionnement et leur gouvernance. Cette attention portée à de grands territoires ne marque pas une volonté de promouvoir ce type d'organisation plutôt qu'une autre. Elle vise à apporter un éclairage sur une dynamique d'élargissement des périmètres qui se diffuse et interroge.

L'ouvrage qui vous est proposé valorise l'analyse de communautés XXL existantes, regroupant plus de 50 communes. Basé sur des entretiens (restitués en annexe) menés auprès de présidents et de directeurs généraux de communautés de communes et d'agglomération, ce document s'intéresse à des points majeurs tels : la place de la commune dans un grand ensemble de coopération intercommunal, la proximité vis-à-vis des citoyens ou encore les relations entre élus et la construction des décisions. Cette étude n'a vocation ni à l'exhaustivité, ni à apporter des solutions toutes faites. Elle rend compte de la diversité des situations locales et de la multiplicité des pratiques, la plupart encore en construction. En outre, nous n'avons pu conduire d'analyse spécifique sur l'adéquation de l'environnement juridique et financier aux problématiques spécifiques de ces communautés, même si surgissent quelques questions tenant notamment à la capacité à délibérer avec des majorités qualifiées, ou à l'unanimité, au sein de larges assemblées.

Ce travail vient en complément des initiatives prises pour accompagner la constitution des grandes communautés. Ses conclusions ont d'ores et déjà été partagées lors d'une journée d'échanges de Mairie-conseils (<http://www.mairieconseils.net/cs/ContentServer?pagename=Mairie-conseils/MCPublication/Publication&cid=1250270036109>) organisée avec l'AdCF ([http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=2884&num\\_thematique=7](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=2884&num_thematique=7)) sur le thème : « Grandes intercommunalités, s'organiser pour un projet partagé ». L'AdCF et Mairie-conseils ont également déployé, en partenariat, une analyse des projets de schémas et se sont organisés pour observer les travaux des commissions départementales de coopération intercommunale. Nous assurerons un accompagnement, tout au long de l'année 2016, des fusions de communautés, notamment par des journées nationales et en région ainsi que la diffusion de notes techniques.

---

1. Les entretiens et la rédaction de l'ouvrage ont été réalisés par le cabinet HJGADC



Pour sa part, l'ADGCF a prolongé cette étude par une commande spécifique sur le management propre aux communautés XXL (grandes : 50 communes et plus ; très grandes : 100 communes et plus). Il s'agissait de mesurer l'impact des processus d'extension des périmètres sur le travail d'organisation interne de l'intercommunalité conduit par les directeurs généraux et de s'interroger, dans ce contexte, sur la manière dont sont articulées les exigences de pilotage, de management et de portage de projet (note disponible sur [www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr) à partir de février 2016).

Bien que portant sur des registres variés, l'ensemble de ces investigations pointe d'ores et déjà le temps nécessaire à la construction de grands ensembles intercommunaux et la stabilité juridique et financière à leur apporter pour faciliter leur déploiement.

Nous vous souhaitons bonne lecture de cet ouvrage qui contribue à partager des expériences pour étayer les choix des élus et appuyer les travaux des techniciens.

**Marc Abadie**

*Directeur du réseau  
et des territoires de  
la Caisse des dépôts*



**Pascal Fortoul**

*Président de l'Association  
des Directeurs Généraux  
des Communautés  
de France*



**Charles-Eric Lemaigen**

*Président de l'Assemblée  
des Communautés  
de France*



## MÉTHODOLOGIE

- Suite à des investigations liminaires, un échantillon de communautés a été retenu selon trois critères principaux :
  - La diversité des territoires considérés (localisation, nature...).
  - L'ampleur des changements intervenus et les conséquences sur leurs voisinages.
  - Les interrogations qui peuvent en résulter en termes de gouvernance et de stratégie territoriale.
- Les présidents et les directeurs généraux des services des communautés retenues ont été rencontrés individuellement. Les mêmes questions leur ont été posées.
- Chaque entretien a donné lieu à un compte-rendu détaillé (cf. annexe « Compte-rendu des entretiens »).

Les informations recueillies constituent la matière première de la synthèse qui est organisée autour de quelques grands sujets pour lesquels il est fait état des propos tenus assortis de commentaires.



## PARTIE I

---

# LE TERRITOIRE, OBJET DE TOUTES LES ATTENTIONS



# LE TERRITOIRE, OBJET DE TOUTES LES ATTENTIONS

## PROPOS TENUS

La dimension atteinte par les communautés « XXL » est présentée comme un impératif pour tendre vers la bonne échelle, ou réputée telle, celle du bassin de vie<sup>2</sup>. C'est un défi compte tenu des caractéristiques des territoires considérés et du nombre des communes rassemblées.

Une préoccupation domine dans la plupart des grandes communautés issues de fusions : assurer et maintenir le contact auprès de chaque commune membre et de leurs habitants.

### Priorité à la proximité

Ce faisant, une attention toute particulière est accordée à la notion de proximité, préoccupation d'autant plus importante que les grandes communautés ont à relever le double défi de la dimension et de l'hétérogénéité de leurs périmètres. Les territoires perdent progressivement leurs spécificités. Ils ne sont plus uniquement ruraux, urbains, périurbains. Ils sont composites.

C'est aussi une source d'inquiétude évoquée par leurs voisinages : comment irriguer au mieux un vaste territoire dans la diversité de ses besoins ? Le sujet est d'autant plus sensible que les élus des anciennes communautés, plus homogènes, restent attachés aux méthodes employées et aux résultats obtenus avant la fusion, parfois non sans nostalgie.

La diversité des approches tient aussi à la définition que l'on donne à la notion de proximité.

Ce n'est pas une simple question de distance ou d'addition d'équipements. Elle s'entend de manière différente selon les territoires et les sujets :

- Contacts permanents avec les élus communaux et les acteurs socioéconomiques (exemples : visites régulières du président auprès des maires et des entreprises ; actions ciblées : assises du monde touristique, rencontres de l'agriculture, club des entreprises).
- Services accessibles répondant aux besoins des populations selon la fréquence des usages (exemple : scolaire/quotidien, pratiques sportives/hebdomadaire, culture/mensuel).
- Solidarité territoriale pour faire bénéficier des équipements et des services centraux (exemple : décentralisation des démarches administratives dans des points d'accueil).

### Les outils pour y répondre

Considérons en premier lieu **les dispositifs de suivi** qui résultent des attentes de proximité précitées.

À titre d'exemple :

- Pour les présidents des communautés : réunions au plus près du terrain dans les communes ou parties du nouveau territoire, notamment en début de mandat pour assurer l'information et l'adhésion des nouveaux maires et délégués communautaires.
- Pour les autres élus : conseil ou conférence des maires, commissions ouvertes à tous les conseillers municipaux sans limiter le nombre de participants, bureaux délibératifs auxquels participent tous les maires (président, maires vice-présidents et maires non vice-présidents) ajoutés aux bureaux exécutifs (président et maires vice-présidents), « conseils de territoires » (réunions sur des parties de territoire communautaire dont l'animation peut, le cas échéant, être assurée par des vice-présidents).
- Pour les techniciens : intégration des DGS d'anciennes communautés (de secrétaires et de cadres de collectivités) à l'organigramme de la nouvelle structure, personnes à temps plein mobilisées au quotidien sur les relations avec les élus, réunions entre DGS des

2. La notion de bassin de vie, définie par l'INSEE, n'étant pas nécessairement bien cernée, voir acceptée.



nouvelles communautés et secrétaires de mairies afin qu'ils soient des relais de la communauté (ascendants et descendants).

- Des **réflexions stratégiques** sont autant des moyens que des finalités retenus pour « vertébrer » la nouvelle communauté, s'assurer de la pertinence et de la cohérence de l'offre de services. Le projet de territoire est cité à plusieurs reprises comme une référence, un instrument d'identification, l'occasion de faire travailler ensemble tous les acteurs du territoire<sup>3</sup>. Il est assorti d'outils à dimension stratégique (SCOT) et thématique (agenda 21, PLH, PDU/SDU : schéma de déplacements urbains, PESL : projet éducatif social local, aménagement commercial, aménagement économique...).
  - En écho avec le souci de proximité (cf. supra), on note différentes façons d'**assumer ou d'endosser le territoire** :
    - Le plus souvent, la multipolarité a été privilégiée avec une large décentralisation : antennes vouées à des compétences spécifiques (exemple : petite enfance), ou à caractère généraliste (services mutualisés) en tant que lieux d'accueil dans les sièges des anciennes communautés ou dans certaines mairies, maintien et, si nécessaire, confortation des services existants dans les anciennes communautés (CA du Pays de Dreux).
    - Après une phase d'observation fondée sur le statu quo, il arrive aussi que le choix soit celui de la centralisation (CC de l'Ouest Rhodanien<sup>4</sup>) avec, comme seule présence sur le terrain, quelques services et personnels en rapport avec des missions d'agglomération, dans un souci de rationalité (la question du devenir de certains bâtiments est alors posée, cas de la CA de Saint-Lô Agglo).
  - Des **modes de régulations financiers** accompagnent ces dispositifs :
    - Mise en place de fonds de concours (selon la taille des communes et/ou de la vocation des équipements considérés appelées ou non à intégrer le cadre communautaire).
    - Plate-forme de services en commun.
    - Création d'un contrôle de gestion à l'échelle communautaire.
    - « Enveloppes de territoire » visant des actions ciblées, gérées par des « conseils de territoires ».
  - Dans la plupart des cas, **la communication** est essentiellement descendante pour informer, sensibiliser ou convaincre de l'existence et des actions de la communauté et assurer son identification par ses habitants. Elle est destinée à tous les acteurs du territoire avec une attention particulière portée aux élus, considérant que les grandes orientations, a fortiori une fusion, présentent pour l'essentiel une dimension politique.
- Le nom et un logo constituent de premières cibles. La création d'un bâtiment, siège de la communauté, est parfois associée à cette démarche afin que le grand public se l'approprie et en retire une certaine fierté.
- Dans certaines communautés, des outils sont mis en place pour mesurer le degré d'adhésion (taux de lecture du magazine communautaire, nombre d'inscriptions...).
- Il arrive aussi que la communauté reste en retrait, considérant que le lien entre les habitants, les associations et la collectivité la plus proche du terrain doit primer. L'information se fait alors au niveau communal<sup>5</sup>.
- La presse est parfois mise à contribution pour rendre compte des débats et/ou être le support d'une information officielle, témoignant de l'engagement des élus.
- Communiquer certes, mais ne pas perdre de temps. Telles sont les limites fixées par certains pour ne pas se fourvoyer dans les méandres de réunions chronophages, pour des résultats souvent peu évidents et qui retardent la prise de décision. L'urgence (cf. infra) commande aussi les modes de faire en la matière et l'approche des publics considérés.

3. Cf. étude AdCF – « Projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées » - Mars 2015 – [http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=2497&num\\_thematique=2](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=2497&num_thematique=2)

4. Lors de la fusion, les fonctions centrales ont été regroupées au siège de la communauté, le reste était réparti dans le territoire en privilégiant le statu quo. À l'usage, le dispositif a montré ses limites. Il a été décidé de regrouper et de centraliser les services le plus possible. Seuls sont restés hors du siège ceux dont la présence était indispensable dans la partie de territoire considéré.

5. Cf. étude AdCF – « Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés » - Novembre 2013 [http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num\\_article=1735&num\\_thematique=10](http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1735&num_thematique=10)

## « L'évitement » des compétences

Le poids de l'histoire, les habitudes acquises pèsent lourd dans la liste des compétences et les conditions de leur exercice, notamment en matière sociale (services aux habitants, petite enfance). Pour autant, selon les propos tenus, l'harmonisation des compétences n'a pas été un obstacle :

- Dans un premier temps, celui de la fusion, elle a été contournée plus que réglée. Par souci d'égalité entre les communes et les communautés préexistantes, pour éviter tout blocage, et pour respecter la loi, une règle a prévalu : « *on prend tout et on verra après* » (les compétences comme les effectifs) ; quitte, par la suite, à procéder à des ajustements.
- Ainsi, dans un deuxième temps, celui du retour d'expérience, certaines communautés ont procédé à une relecture des compétences. Les modalités sont diverses : audit (pouvant conclure au gel d'une subvention ou à une compétence rendue aux communes), régies communales reprises dans le cadre d'une compétence communautaire, répartition des compétences entre communes et communauté (exemple de la voirie : travaux d'investissement et réparations ponctuelles assurées par la communauté, le tout-venant restant de la responsabilité des communes moyennant une allocation communautaire).

## COMMENTAIRES

### L'ancrage territorial

Le territoire est une traduction du souci de légitimation, amplifié par le désengagement physique, autant que financier, de l'État. La notion de proximité (mot « valise » si l'on n'y prend garde) recouvre ainsi une grande diversité d'approches (cf. supra) pour répondre à une forte attente de maintien des services créés par des intercommunalités initiales (celles qui existaient avant les fusions) et de reterritorialisation suite au repli de l'État, en particulier dans les zones les plus éloignées, les moins accessibles et/ou les moins peuplées des grandes et très grandes communautés.

Le changement d'échelle, bien perçu par les exécutifs des nouvelles communautés, suscite alors une réaction quasi unanime : assurer l'ancrage territorial.

Tant les enjeux que les solutions trouvées (cf. tableau ci-après) dans la pratique couvrent des champs très divers, avec des logiques ascendantes et/ou descendantes. Il est toutefois possible de dissocier ce qui relève du traitement politique (en majorité) et ce qui a trait à l'organisation technique (telle la présence des services au contact des habitants).

### TERMINOLOGIE UTILISÉE DANS LES DOCUMENTS DES GRANDES ET TRÈS GRANDES COMMUNAUTÉS POUR TRAITER LA PROXIMITÉ

| TRAITEMENT POLITIQUE                  | ORGANISATION TECHNIQUE             |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| Commissions locales (cantons)         | Direction territoires et proximité |
| Comités consultatifs                  | Secteurs de proximité              |
| Conseils de territoire                | Pôles de proximité                 |
| Micro-régions                         | Pôles périphériques                |
| Réunions de secteurs                  | Points d'accueil de proximité      |
| Secteurs géographiques                |                                    |
| Séminaire des délégués communautaires |                                    |
| Soirée des conseillers municipaux     |                                    |



Il s'agit, tout autant d'informer, de sensibiliser, d'impliquer, de mobiliser : d'abord les élus et en parallèle les techniciens (disponibilité, présence d'équipes dédiées de responsables ou personnels communautaires, parfois plusieurs centaines d'agents, rapprochement agents de la communauté/secrétaires de mairie).

Concernant la population, bien que l'on soit conscient du travail de communication à réaliser au cours de la période qui suit la fusion, le principal objectif est d'abord de démontrer une continuité en termes de présence sur le terrain et de service rendu (les types de services et le niveau de service).

En résumé, les priorités sont :

- Couvrir le territoire avec équité.
- Aller vers les élus
- Être à l'écoute des élus.

### Ses implications

Au-delà des intentions, qu'apportent ces dispositifs ?

En termes de durabilité, il faut encore du temps pour apprécier leur efficacité. Certaines communautés ont déjà procédé à des modifications en faveur d'une recentralisation des moyens et des méthodes, revenant aux trois instances de gouvernance (conseil communautaire, bureau, commissions). Il en est de même pour l'organisation des services (présence multipôles puis regroupement, déploiement de permanences de nombreux services puis resserrement sur les plus usités).

En termes de pertinence du projet communautaire, qu'il s'agisse de cohérence ou de cohésion, il convient de s'interroger sur la nature de la cible : est-ce la prise en compte des besoins d'une ou plusieurs communes ou un tremplin pour sensibiliser à la logique et à la pratique intercommunales ?

Les deux existent et, parfois, se retrouvent dans les objectifs fixés (cf. tableau ci-après). Toutefois, parmi les témoignages recueillis, une tendance prédomine : un rôle particulier accordé à la commune, vecteur de ciment communautaire ou espace devant être réinvesti pour asseoir le bien-fondé de l'intercommunalité.

Cela résulte-t-il de la taille de ces communautés ? En tout cas, la préoccupation est affirmée, de même que le fait de renouer avec des communautés plus « humaines ».

**MODALITÉS PARTENARIALES ET TERMINOLOGIE UTILISÉE  
DANS LES DOCUMENTS DES GRANDES ET TRÈS GRANDES COMMUNAUTÉS**

| « INTENSITÉ » | DÉMARCHE ASCENDANTE                                                                                                                                        |        | DÉMARCHE DESCENDANTE                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                            |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | D'ordre général                                                                                                                                            | Ciblée | D'ordre général                                                                                                                  | Ciblée                                                                                                                                                                                                     |
| Information   |                                                                                                                                                            |        |                                                                                                                                  | Présentation de tous les grands sujets avant le conseil communautaire<br>Réunions pour certains grands dossiers lorsqu'il faut beaucoup de pédagogie<br>Réunions sur des sujets proposés par la communauté |
| Échange       | Écoute des besoins et des propositions                                                                                                                     |        | Information et échange sur les projets<br>Réunions techniques                                                                    | Feuille de route pour travailler sur des projets<br>Consultation pour les politiques territorialisées<br>Échanges thématiques à partir d'une conférence sur un sujet donné                                 |
| Partage       | Élaboration de projets locaux, co-construction<br>Étudier les besoins et les projets des communes et du canton<br>Coopérations de proximité entre communes |        | Préparer les décisions à voter au conseil de communauté<br>Régulation entre les communes/mise en œuvre de l'action communautaire | Mutualisation spécifique petite communes et métropole                                                                                                                                                      |

Est-ce un frein ou un obstacle pour ce qui rassemble ?

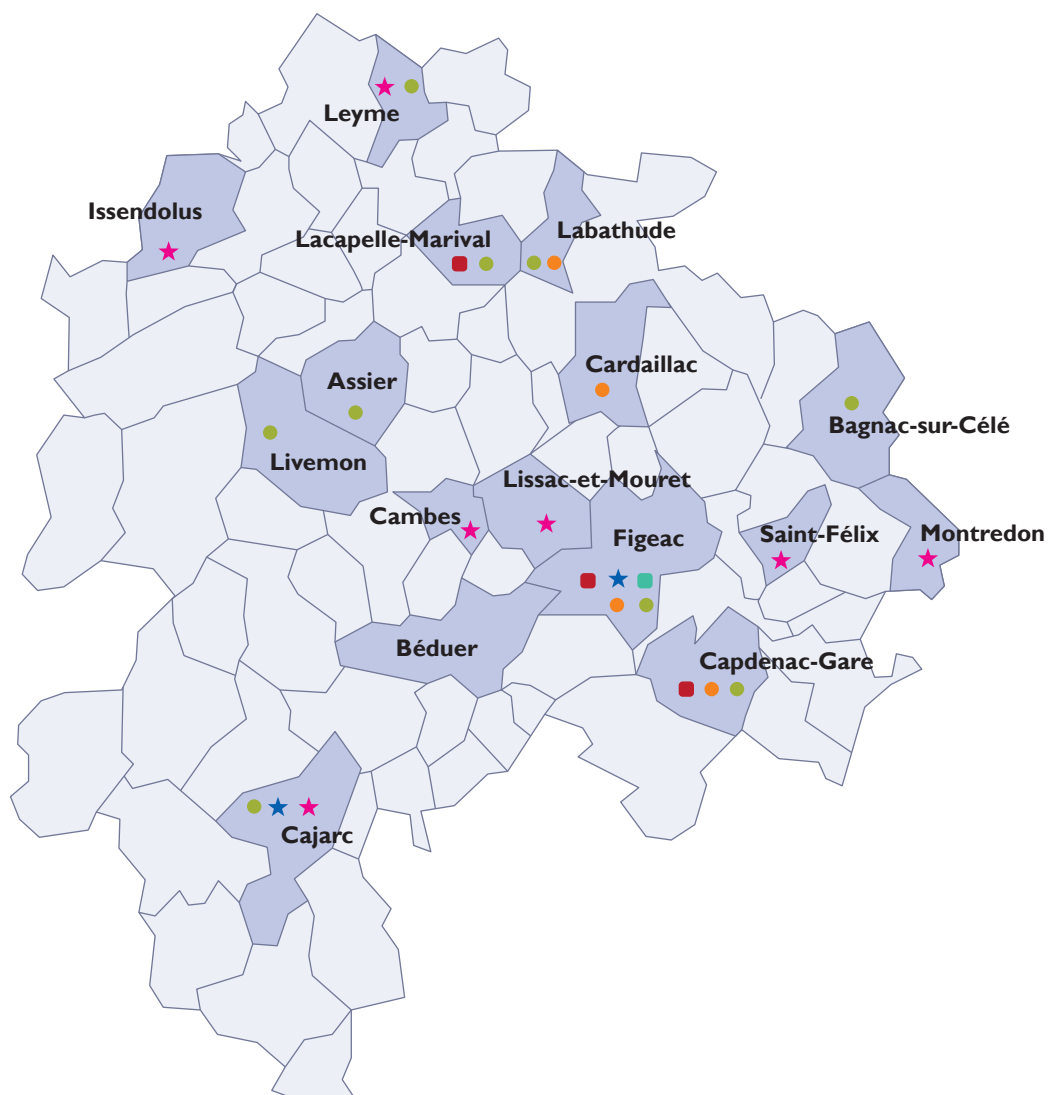
Certains ne sont pas loin de le penser, d'autant qu'une autre tendance est parfois relevée, celle d'une « départementalisation » du territoire communautaire, arguant du fait que la création de secteurs, micro-régions ou pôles conduisent à reproduire, sur un périmètre restreint, une organisation et une présence des services (notamment aux populations) qui s'apparente à celle d'un département.

Cf. ci-après, le cas de la CC Grand Figeac qui regroupe 80 communes et procède à un découpage infra-communautaire pour la seule compétence petite enfance.

Quel peut être alors le partage de rôle qui doit s'instaurer entre communauté et département pour l'exercice de leurs compétences sur un même territoire (cf. infra la question du positionnement) ?



## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU GRAND FIGEAC LIEUX D'ACCUEIL POUR LES MOINS DE 6 ANS



- ★ Relais d'assistants maternels parents-enfants
- RAM itinérant
- Structures multi-accueils (crèches, haltes-garderies)
- Centres de loisirs
- Ludothèque
- ★ Accueils des 2-3 ans (jardin d'enfants, espace accueil petite enfance)



## PARTIE II

---

# LA COMMUNE, SOURCE DE LÉGITIMITÉ ET SUJET DE LÉGITIMATION



# LA COMMUNE, SOURCE DE LÉGITIMITÉ ET SUJET DE LÉGITIMATION



## PROPOS TENUS

### La commune « de base » : une place réaffirmée

Tous les interlocuteurs ont souligné combien la commune « de base » se trouve confortée. Les récents scrutins électoraux (sénatorial, municipal) en portent la marque. Nombre d'élus, à commencer par les nouveaux, veulent en être les garants, en particulier dans les instances communautaires. Pour autant, d'autres voix mettent en garde contre les risques d'un tel repli face aux défis à relever.

### Un rôle privilégié

- Pour des questions de principe.

Considérant que l'intercommunalité est l'émanation des communes, d'aucuns considèrent qu'elle ne saurait constituer un niveau de collectivité supplémentaire, n'existant que pour être au service desdites communes. Le propos est aussi exprimé en d'autres termes : il faut trouver la juste mesure pour que chacun ait sa place dans le respect de l'identité des communes, sachant que l'intercommunalité n'est que le prolongement des communes.

- Pour des motifs de légitimité et d'efficacité.

Cela inspire des modes d'actions communautaires (ou leur réorientation), en particulier dans les structures les plus vastes, en quête de légitimité sur le terrain, exemples : la commune est considérée comme une « porte d'entrée » de l'agglomération, au centre du jeu, une « ambassadrice » de l'agglomération, relais de la communauté vers les habitants. Dans cette perspective, les secrétaires de mairie et, plus largement, les agents communaux sont amenés à jouer un rôle au sein du dispositif communautaire.

### Une importance relativisée

- Le propos opposé est souvent tranché dans un même souci d'efficacité. Le maintien de très petites communes serait un frein en matière de gouvernance et de pratique intercommunale : « Dans une communauté XXL, si l'on ne fait que respecter la commune, c'est la paralysie ». Et même : « la limite à l'intercommunalité, c'est la municipalisation de l'intercommunalité ».
- La performance de la communauté serait aussi un vecteur d'acceptation des grandes échelles, préalable à un changement, dès lors qu'une agglomération apporte des services et des compétences inaccessibles aux petites communes avec leurs seuls moyens.

### Aux effets multiples

#### Les habitudes

- L'émergence d'une grande communauté peut brider les pratiques et les possibilités d'initiatives d'élus qui n'ont pas la culture d'un projet collectif, structuré ni l'habitude de s'y tenir<sup>6</sup>.
- Les réticences au changement sont d'autant plus fortes que prédominait la pratique du seul « partage » entre communes. Quelques propos permettent d'en juger : « La communauté est encore trop perçue comme un tiroir-caisse », « Les élus communaux ont encore tendance à penser que l'on va à la communauté faire son marché ».

De fait, la notion d'intérêt communautaire et sa mise en œuvre pratique demandent du temps. Il arrive que les ajustements entre logiques communales et communautaires génèrent de longs arbitrages, pour des raisons politiques, financières, mais aussi (surtout) de culture et de pratique intercommunales.

Dans nombre de cas, prévaut encore une culture de l'accumulation de projets et d'actions (cf. supra). Il est difficile de passer à celle de la soustraction quand bien même certains

6. Arbitrages ou décisions prises auparavant au coup par coup ou au gré d'opportunités se heurtent à une rationalisation fondée sur les compétences, l'intérêt communautaire et de nécessaires choix financiers.



choix peuvent être guidés par un projet sélectif, et néanmoins ambitieux, autant que la stricte rationalisation par le « peignage » des dépenses.

Ainsi, reconsidérer les compétences et leur champ d'application pour retrouver un équilibre est tout sauf une évidence alors que les communautés doivent faire face à de nouveaux impératifs, en application de la loi (la loi NOTRe en dernière instance) ou suite au désengagement d'autres collectivités à commencer par l'État (dernier exemple en date : l'instruction des autorisations d'urbanisme).

- Les choses avancent mais il faudra du temps pour que chacun comprenne (accepte) le fait que l'intérêt de la communauté n'est pas seulement la somme des intérêts de chaque commune.

Les études d'ensemble (SCOT, PLH, PDU...) doivent sensibiliser les élus à une approche globale bien que le fait technique ne s'impose pas toujours.

### La décision

- Ces différents éléments se conjuguent pour trouver une manifestation assez surprenante concernant les services des communautés. Dans plusieurs cas, et non des moindres, il est fait état d'une appréhension mêlée de méfiance concernant le pouvoir supposé que prendrait la technocratie par rapport au politique : certains élus ont craint (ou craignent encore), à l'occasion de fusions passées ou envisagées, que les techniciens prennent le pouvoir, aient une mainmise sur les services et l'ingénierie.
- Cela a suscité et suscite toujours une attention toute particulière sachant que le rapport aux élus a beaucoup évolué, pour trois motifs principaux :
  - L'arrivée de nouveaux élus en nombre et peu au fait de la chose intercommunale,
  - Les services de l'agglomération « initiale » n'étaient pas toujours en contact direct avec les maires, chose fréquente dans les communautés entrantes, ce qui nécessite un nouveau relationnel.
  - Les élus sont moins présents alors que les services sont pressés par l'agenda de leurs dossiers.

### Le climat

La conduite du changement souffre aussi d'un manque d'assises solides (ou ressenti comme tel) qui résulte de la conjonction de facteurs externes et internes aux territoires considérés :

- Les facteurs externes se rapportent au sentiment d'instabilité tenant pour beaucoup à une succession de lois et décisions gouvernementales qui changent les règles du jeu dans un paysage longtemps immuable (la question porte non seulement sur ce qui peut se passer mais aussi sur la manière dont cela va se passer). Les incertitudes financières, en tout premier lieu la baisse et la réforme des dotations, n'étant pas les moindres. L'enchaînement de la loi de réforme des collectivités de 2010 puis des lois de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014) et de Nouvelle organisation territoriale de la République (août 2015) donnent le sentiment d'une mise en chantier permanente et de règles non-stabilisées pour le moyen terme. Tous nos interlocuteurs s'étant exprimés sur le sujet ont fait état du besoin d'une pause.
- Les facteurs internes tiennent aux difficultés propres à chaque territoire considéré pour se doter d'un socle politique porteur de cohésion et de décision :
  - Dimension structurelle : vacuité de gestion et des compétences qui a freiné un travail préparatoire à la fusion (CA Carcassonne Agglo<sup>7</sup>) ou hésitations post-électorales sur le périmètre de la nouvelle communauté (CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes<sup>8</sup>).
  - Dimension humaine, suite aux élections municipales (plus pour des questions de personnes que politiques) : opposition systématique ville centre/communauté (CA Saint-Lô agglo), rapports ancien/nouveau président (CC Baie du Mont-Saint-Michel).

7. Au cours des deux années précédant la fusion aboutissant à la communauté actuelle, la communauté d'agglomération de Carcassonne a fonctionné sans DGS.

8. L'équipe municipale aujourd'hui en fonction à Valence avait fait campagne contre la fusion intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

- Dimension « générationnelle » (l'expérience, plus que l'âge, étant en question) : avec un important renouvellement des équipes municipales, de la méconnaissance de l'action locale, des politiques et pratiques intercommunales ou encore des élus sensibles à la primauté de la commune.

### Des réponses sous forme de méthode

Dans la plupart des communautés considérées, les démarches mises en œuvre réunissent plusieurs pratiques :

- **Anticiper.** Notons le cas d'une charte communautaire informelle (CA du Pays de Dreux<sup>9</sup>) qui fixe les principes de fonctionnement de la future communauté, assortie d'une préparation budgétaire et d'un comité de pilotage préfigurant le futur comité de direction. Il arrive que cette phase technique soit limitative, par souci de prudence, et retarde l'élaboration d'un projet.
- **Associer.** Dans le cadre d'une large concertation (élus, techniciens, habitants) lors d'exercices collectifs tels que le projet de territoire avec une phase d'écoute, de discussion et de débat dans l'ensemble du périmètre intercommunal. Une attention toute particulière est ainsi accordée aux communes dont les élus et les techniciens sont sollicités.
- **Intégrer.** Dans ce registre, priorité est donnée au consensus pour façonner une équipe technique en gommant tout risque de conflit. Aucune fausse note n'est relevée dans les communautés investiguées car tout a été fait pour que cela se passe bien. À de rares exceptions près, tous les agents ont été intégrés. Il est parfois précisé que les agents l'ont été sur la base de leur statut initial. Il est même expliqué que la démarche a été très stricte : priorité à la cohésion technique, la convergence serait abordée ultérieurement.
- **Accompagner.** Le « jour d'après » est apparu aussi important que la fusion en tant que telle. Ainsi, des dispositifs de concertation et d'écoute au quotidien ont été maintenus après la fusion pour assurer une continuité et faciliter l'intégration des territoires et de leurs acteurs (élus et techniciens).

Il s'agit aussi de répondre à la nécessaire prise en charge de nombreuses compétences.

Les démarches de mutualisation (service achat, service informatique, ressources humaines, finances...) viennent en renfort d'un exercice complexe d'harmonisation (malgré certains freins, tels une structure territoriale bipolaire, CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes). Cela implique du temps et du doigté surtout lorsque la technostruture a pu susciter des inquiétudes parmi les élus (cf. supra).

## COMMENTAIRES

### Légitimité

Antériorité, proximité, mode électif se conjuguent pour conférer à la commune, quelle que soit sa taille, un rôle dominant et une légitimité jamais démentie. La période récente donne même à penser que cette légitimité est réaffirmée en tant que « valeur refuge ».

Cet état de fait est profondément ancré dans les esprits, notamment parmi les nouveaux élus, avec une forte connotation institutionnelle : une communauté est et reste une somme de communes, plus que la résultante d'une ambition et d'un projet partagés.

Il n'est donc pas étonnant que le « préalable » communal influence fortement les modes de faire dans les grandes (50 communes et plus) et les très grandes (100 communes et plus) communautés, que ce soit au titre de la gouvernance politique, de l'approche du territoire ou de l'exercice des compétences. Un souci prédomine, trouver matière et/ou créer les conditions d'une légitimation non seulement de l'action communautaire mais aussi du fait communautaire<sup>10</sup>.

9. Établie avant la fusion, elle est l'expression du pacte communautaire conclu entre les futures communes membres. Elle expose le projet politique, et précise les modalités de fonctionnement qui en garantissent le respect.

10. Le fait communautaire suggère une ambition et une dynamique qui dépassent la somme des seuls intérêts communaux. C'est l'expression d'une prise de conscience et d'une volonté n'ayant de sens qu'à une échelle supra-communale.



## Légitimation

La légitimation est concrétisée par la création de niveaux de gouvernance s'ajoutant aux instances de base que sont le conseil, le bureau et les commissions. Leur composition, leur rôle et leur positionnement dans le dispositif communautaire sont très variables.

Prioritairement, c'est aux maires qu'est accordée le plus d'importance. Il est fréquent de rencontrer des conférences, conseils, commissions des maires dont la fonction est parfois très étendue : de consultatif à quasi décisionnaire, en amont des bureaux et des conseils communautaires.

Dans de nombreuses communautés (quelle qu'ait été leur taille), cette instance, sans pouvoir juridique formel, a démontré son utilité pour assurer du liant entre les communes et leurs élus, ne serait-ce que pour se comprendre, se connaître et aboutir à un consensus ou tout au moins une décision.

En application de nouvelles règles, ce peut être aussi une manière de contourner la contrainte liée au plafonnement du nombre de vice-présidents. Toutefois, dans les grandes et très grandes communautés, cet outil de facilitation présente quelques limites :

- Accorder aux maires un lieu d'expression et un pouvoir (de fait) spécifiques peut conforter la prééminence de la logique communale sur une approche intercommunale compliquée par la taille et la diversité des territoires.
- Dans certains cas, est aussi posée la question d'un traitement différencié entre les élus communautaires : que signifie réunir les seuls maires alors qu'à quelques membres près, hors la ville principale, on approche du total du conseil communautaire ?
- Or, avec des périmètres élargis à des communes peu peuplées, ne disposant plus que d'un siège, les conseils communautaires peuvent être constitués d'une large majorité de maires. Ils pourraient alors se résumer à une assemblée de maires.

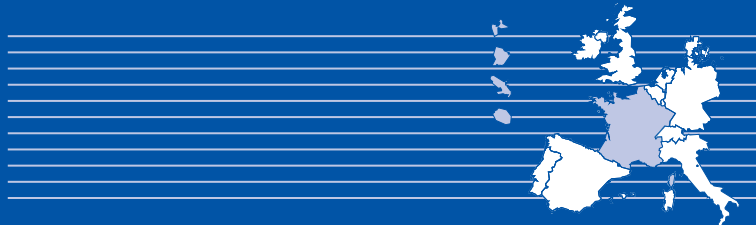
Pour éviter de tels écueils, il importe que la communauté soit portée par une forte volonté collective et dispose des outils adéquats exprimant cette ambition partagée. Les maires sont alors, et **en priorité**, les garants de ce qui rassemble, **puis** de l'équilibre au sein du territoire et **enfin** de l'intérêt de leur commune, intérêt qui figure en dernier rang dès lors que l'objet de la communauté est clairement défini. À ces différents titres, le projet de territoire n'en est que plus déterminant.



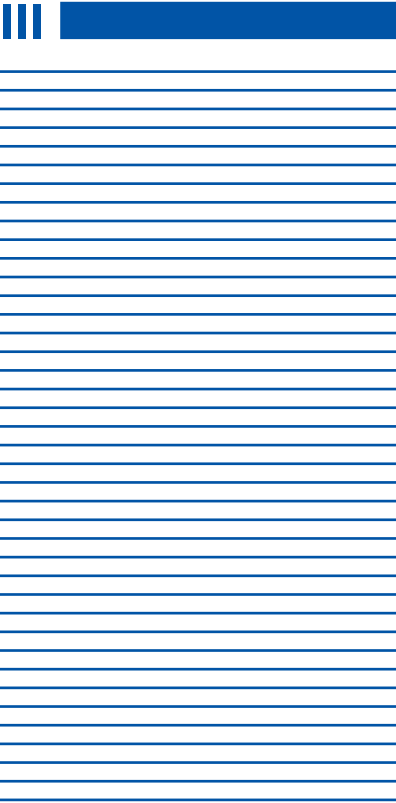
## PARTIE III

---

### DU CONSEIL À L'ASSEMBLÉE



# DU CONSEIL À L'ASSEMBLÉE



## PROPOS TENUS

### Un obstacle

Pour la plupart des interlocuteurs, la gouvernance liée au nombre est une difficulté, tant pour ce qui la vivent que pour ceux qui la craignent :

- Ceux qui la vivent soulignent les contraintes inhérentes au fait de réunir et d'animer des bureaux de plus de 50 membres et des commissions qui peuvent en compter plus de 100.

Le travail de préparation est important, les procédures sont lourdes, les discussions sont longues, mais cela est indispensable pour que chacun se sente partie prenante de la décision.

La lisibilité de l'action communautaire peut s'en trouver compliquée. Hormis la recherche d'outils et de méthodes appropriés, certains prônent la simplicité et la contraction des temps de concertation au bénéfice des instances officielles avec, parfois, des conclusions tranchées : *« La complexité, le temps passé et la lenteur tuent notre démocratie. Beaucoup moins d'élus permettrait beaucoup plus de vie démocratique locale ».*

- Ceux qui la craignent, notamment les voisins des communautés « XXL » expriment leur appréhension et leur refus d'intégrer d'aussi vastes structures, soucieux de ne pas être noyés dans de tels ensembles (extraits : *« Plus la taille est importante, plus les élus ont le sentiment d'avoir moins de pouvoir. » « Comment se faire entendre, comment exister dans cette immensité ? » « Que va-t-il nous rester ? »*), qui plus est hétérogènes et dominés par l'urbain<sup>11</sup> (*« S'il y a une représentation du rural, il ne participe pas réellement à la gestion »*).

### Une opportunité

Pour autant, d'aucuns ne considèrent pas la taille et le nombre comme une contrainte. Ce pourrait même être un atout si l'on sait mobiliser le potentiel que représente une large assemblée d'élus et créer un climat de travail positif. Le tout est de savoir les appréhender comme un sujet à part entière : *« La gouvernance, ce n'est pas que de la politique, c'est aussi de la méthode »*. Dans cette perspective, le sujet est prioritaire. Il faut une logique de gouvernance particulièrement soignée pour les communautés « XXL ».

## COMMENTAIRES

### L'écueil du nombre

Conséquence mécanique des règles de représentativité, les instances des grandes et très grandes communautés peuvent apparaître pléthoriques : par choix, les bureaux<sup>12</sup> et a fortiori les commissions (dès lors qu'elles sont ouvertes aux conseillers municipaux), par obligation les conseils communautaires.

D'évidence, cela provoque un changement qui dépasse la symbolique du nombre : d'une logique de conseil on passe à une logique d'assemblée (cf. tableau page suivante).

11. Pour répondre à cette crainte, certaines grandes agglomérations ont créé des structures ad hoc, tels des « groupes politiques ruraux » (Métropole européenne de Lille) ou des services dédiés au rural (Métropole Nice Côte d'Azur).

12. Certaines communautés ont pleinement intégré ce problème. Certaines ont mis en place des bureaux ou exécutifs resserrés autour de quelques élus moins de 10 ou de 15 membres.



### MEMBRES DES INSTANCES DES 10 PREMIÈRES GRANDES ET TRÈS GRANDES COMMUNAUTÉS (AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2015)

| COMMUNAUTÉS                     | COMMUNES | BUREAU | CONSEIL |
|---------------------------------|----------|--------|---------|
| 17 CC de la Haute-Saintonge     | 131      | 38     | 161     |
| 57 CC du Saulnois               | 128      | 20     | 148     |
| 17 CC des Vals de Saintonge     | 112      | 30     | 143     |
| 21 CC du Pays Châtillonnais     | 107      | 24     | 149     |
| 08 CC des Crêtes Préardennaises | 94       | 22     | 111     |
| 60 CC de la Picardie Verte      | 89       | 23     | 115     |
| 46 CC Grand Figeac              | 80       | 24     | 113     |
| 28 CA du Pays de Dreux          | 78       | 24     | 119     |
| 11 CA Carcassonne Agglo         | 73       | 40     | 122     |
| 50 CA Saint-Lô Agglo            | 73       | 38     | 108     |
| 26 CA Valence-Romans Sud R.     | 51       | 56     | 110     |

Comment assurer, en pleine connaissance de cause (et de conséquences, notamment financières), un réel débat et une réelle prise de décision au sein d'assemblées fortes d'une centaine de membres (cela vaut aussi pour les commissions ouvertes aux conseillers municipaux) lors de réunions de quelques heures ? Qui plus est avec des participants habitués à des tours de tables d'une vingtaine de personnes ?

Sont alors en jeu les critiques et craintes que suscitent les grandes et très grandes communautés dans le registre de la dépossession politique (être noyé, ne pouvoir ni s'exprimer ni être entendu) et technique (une mainmise de la technocratie), le risque de l'absentéisme (sur lequel parfois on joue pour aboutir à un format raisonnable en commission).

#### Anticiper et ordonnancer

Comment, alors, faire en sorte que ce que l'on veut être ouverture et enrichissement collectif ne soit pas source d'appauvrissement de la pratique intercommunale ?

La question est d'abord d'ordre matériel : disposer d'un lieu de capacité suffisante, dont la configuration permet l'échange, dont l'équipement autorise des modalités d'expression (prise de parole, vote...) adaptées.

Viennent ensuite la préparation et le déroulement technique des séances (ceux des conseils communautaires comme ceux des commissions surtout si celles-ci sont ouvertes) pour lesquels il convient de mettre en œuvre des méthodes propres aux grandes assemblées.

Illustration :

- Les services établissent un socle de connaissances en amont des réunions, sur la base d'un dossier simplifié (opportunité des sujets, avantages/inconvénients de la solution envisagée...) adressé par intranet à tous les participants de la séance considérée.
- Une demande d'avis et de commentaires est attendue par la même voie (intranet).
- L'ordre du jour et l'organisation de la séance sont établis, avec hiérarchisation des sujets et des dossiers, sur la base de ce questionnement et dans l'ordre suivant :
  - Ce qui fait l'objet d'un accord sans débat ou ne suscite que des remarques/précisions à la marge.
  - Ce qui nécessite une plus grande qualification assortie de questions déjà identifiées et précisément formulées.
  - Ce qui impose un débat pour motif de désaccord.
- Un capital-temps est réservé pour une séquence de libre parole.
- La possibilité est offerte de prolonger le débat, via l'intranet, pour une période définie.



## PARTIE IV

---

### DEMAIN : DE L'EXCEPTION À LA NORME



# DEMAIN : DE L'EXCEPTION À LA NORME

## IV

### PROPOS TENUS

#### Périmètre : l'histoire n'est pas finie

Dans la plupart des cas, les fusions déjà intervenues ou envisageables ne sont pas une surprise pour les communautés considérées. Elles répondaient à des souhaits de cohésion et de projet territorial (CA du Pays de Dreux), voire politique (CA Carcassonne Agglo). Parfois, cela n'a pas été sans vigueur, à l'initiative des élus (« à la hussarde ») ou sous la contrainte (« des communes ont été brutalisées ») et même susceptibles d'être annulées en application du programme de nouveaux élus (CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes). Cela a pu laisser des traces. Mais, à ce jour, il n'est pas envisagé de revenir aux périmètres initiaux (sauf à la marge pour quelques communes).

Qui plus est, toutes les communautés considérées ont à l'esprit la perspective de nouvelles extensions, tant celles dont le périmètre n'a pas évolué (communautés de communes) que celles issues de fusions. Il est arrivé que le projet prévu n'ait pu être concrétisé ou totalement abouti malgré l'antériorité de la pratique intercommunale et le sérieux des démarches engagées tant sur le plan technique que politique. Un rattrapage est alors nécessaire, parfois indispensable, pour être en adéquation avec les réalités d'un territoire. De façon générale, l'objectif est de constituer des communautés plus fortes (intensifier et approfondir la pratique, donner du sens à l'intercommunalité), aux bonnes échelles (le bassin de vie) avec une centralité consolidée.

Les attendus de ces extensions méritent, aussi, d'être nuancés :

- Dans les communautés d'agglomérations considérées (ainsi que la CC de l'Ouest Rhodanien), l'application du seuil minimal de 15 000 habitants, tel que prévu par la loi NOTRe, peut aboutir à l'inclusion de petites communautés ayant peu ou pas de lien avec les territoires susceptibles de les accueillir. Sans les souhaiter ou être demandeurs, elles « feront avec », leurs priorités étant ailleurs. Elles portent sur la cohérence et la cohésion de territoires (déjà) très étendus.
- Dans les communautés de communes considérées, le volontariat est d'intensité variable :
  - Une extension « sur mesure » : souhaitée, réduite, cohérente par rapport à un projet antérieur inabouti (CC de la Vallée de Clisson).

Après l'échec de la fusion des quatre communautés de communes du Pays du vignoble nantais, un travail approfondi (et progressif) a été engagé avec une communauté voisine en vue d'un rapprochement que les élus veulent pleinement maîtriser.

- Une extension « progressive » : souhaitée, large, fondée sur la notion de pays et rythmée par la création de communes nouvelles (CC de l'Orée du Perche).

Considérant le pays comme une échelle pertinente, il s'agit de rassembler les 6 communautés de communes parties prenantes du Pays du Perche au sein d'une même entité portée par une logique de pôle territorial. Chacune des communautés de communes considérées se transformerait, progressivement, en commune nouvelle.

- Une extension « par défaut » : non souhaitée, limitée aux voisinages de même nature (CC Baie du Mont-Saint-Michel).

Ne pouvant demeurer en l'état, la communauté a engagé des contacts, en vue d'un rapprochement, avec la communauté présentant le plus d'affinités géographiques et fonctionnelles (appartenance au même pays, mise en œuvre de projets communs...).

Sans oublier l'opportunité d'autres partenariats profitables avec les voisinages, à commencer par les plus proches, quelle qu'en soit la nature : une métropole (Lyon et Nantes), une entité géographique (baie du Mont-Saint-Michel) ou une référence historique (Pays du Perche).



Par ailleurs, pour les communautés en lisière de vastes territoires, une préoccupation domine : ne pas être intégré à des communautés « XXL » (50 communes et plus), sans qu'il y ait nécessairement d'animosité à leur encontre mais avec la crainte de ne plus exister : ne pas participer pleinement à la décision, ne pas avoir son mot à dire. Une autre dimension doit être prise en compte : le sentiment d'avoir fait du bon travail au sein d'une communauté resserrée mais intégrée et qu'il serait mésestimé pour des contingences essentiellement quantitatives (le nombre de communes réunies).

### Quel tempo ?

Eu égard à la diversité de situations et de perspectives parmi les communautés considérées, on observe des approches assez contrastées quant à leur devenir. À grands traits, elles oscillent entre la « progressivité », asseoir légitimité et fonctionnement de la nouvelle structure, et « urgence », dès lors que priment efficacité ou opportunité temporelles.

### La progressivité

- C'est la tonalité dominante, même lorsque les fusions ont été préparées et anticipées.

Les attendus sont souvent proches :

- Répondre à un besoin de stabilité face au sentiment d'instabilité (révision itérative du périmètre, des compétences, de la gouvernance, des équilibres financiers).
- Créer ou maintenir un climat de confiance avec les communes et leurs élus (créer des habitudes de travail, distiller un esprit communautaire...).
- Assurer le renforcement de l'action et du fonctionnement communautaires, notamment lorsque les petites communes adhèrent à l'idée que la communauté les protègent des aléas résultant du retrait des autres niveaux de collectivités ou de l'État, relayant leur financement, leur appui technique, ou permettant de maintenir voire développer de nouveaux services.

- Il en va de même pour des communautés en situation de connaître une fusion. Peut-être pour se prémunir de précédents échecs (CC de la Vallée de Clisson) ou prendre le contre-pied de fusions voisines jugées par trop brutales (CC de l'Orée du Perche). Il existe alors une forme d'entre soi que l'on veut mettre en avant, un mode de faire (intérêt à réfléchir ensemble, définir le pour quoi faire et le comment faire...) et un rythme maîtrisés, pour des objectifs que l'on a pleinement choisis.

### L'urgence

- À l'opposé, certains exécutifs veulent pousser les feux, considérant qu'il est de l'intérêt de leurs territoires d'atteindre, au plus vite, le rang qui convient à leur projet. Il n'est pas alors question de s'adapter ou de justifier mais d'avancer (parfois « à marche forcée ») au plus vite. Il n'y a pas de temps à perdre.
- Dans ce cas, nous retrouvons les deux communautés souhaitant changer de structure : la CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes et la CC de l'Ouest Rhodanien, mobilisées sur un projet de mandat, la première en situation de rattrapage pour disposer d'un périmètre qui corresponde à la réalité et aux attentes d'un bassin de vie, la seconde pour parachever le redécoupage d'un espace qui acte l'existence et l'utilité d'une métropole voisine (en l'occurrence, Lyon Métropole).

### Structure : statu quo et quelques perspectives

À deux exceptions notables, les communautés interrogées considèrent que la nature de leur structure répond aux attentes et aux besoins du territoire. Les deux exceptions concernent la CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes et la CC de l'Ouest Rhodanien, dont chacun des présidents émet le souhait de changer de catégorie : communauté urbaine pour la première, communauté d'agglomération pour la seconde. Les motifs sont différents.

Pour la CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes, la communauté urbaine est considérée comme une opportunité financière (des dotations supplémentaires), offrant aussi plus de possibilités d'intégration, pour un territoire susceptible de compter à terme 100 communes, en cohérence avec l'espace support d'un projet économique « fondateur » (Rovaltain).

Pour la CC de l'Ouest Rhodanien, la communauté d'agglomération serait le moyen d'approfondir la pratique intercommunale et de lui donner plus de sens avec de nouvelles compétences.

### La commune nouvelle : oui, mais plus tard

Concernant la commune nouvelle, le sujet est bien présent dans les esprits mais avec des degrés très variables de maturation et de motivation<sup>13</sup> :

- Il est indispensable de reconsidérer la taille des communes pour maintenir une vie politique locale active (exemple de la CA du Pays de Dreux où les 2/3 des communes comptent moins de 500 habitants).
- Pour autant, le phénomène ne peut être inscrit que dans la durée. Les communes nouvelles ne peuvent résulter que de la volonté forte des maires. Or, malgré les intentions qui se manifestent, le passage à l'acte reste difficile (CA Carcassonne Agglo : « nous y viendront, ce n'est pas mûr ») même dans les territoires ayant connu une expérience réussie (Thizy-les-Bourgs dans la CC de l'Ouest Rhodanien).
- Les avancées sont ainsi très variables :
  - Des réflexions sont engagées dans certaines parties de communautés, souvent les périphéries (CA Valence-Romans Sud Rhône-Alpes, CA du Pays de Dreux).
  - En revanche, le sujet n'est pas d'actualité malgré la présence de communes dont les tissus urbains sont quasi imbriqués et se partagent des quartiers (exemple : autour de Saint-Lô).
  - L'objectif peut être plus ambitieux, par étape, avec un rapprochement des 6 communautés de communes existantes au sein du Pays du Perche et la transformation progressive de plusieurs communautés en autant de communes nouvelles pour aboutir à la création d'une communauté à l'échelle du pays (CC de l'Orée du Perche).
- D'autres, enfin, sont plutôt favorables à la recherche de partenariats approfondis entre communes et communautés existantes (CC Baie du Mont-Saint-Michel) ou d'un partage des équipements à l'échelle de petits bassins de vie au sein d'une même communauté (CC de la Vallée de Clisson).

## COMMENTAIRES

### Un nouveau paysage intercommunal

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, on dénombrait 46 communautés comptant 50 communes ou plus, sur un total de 2 133.

L'analyse des projets de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), émis par les préfets de département à l'automne 2015, conduite par l'AdCF fait état de 136 projets de fusion conduisant à la création de grandes (121 communautés regroupant 50 à 99 communes), très grandes (13 communautés regroupant 100 à 199 communes), voir extra grandes (plus de 200 communes) communautés.

Une dynamique est ainsi en marche, autant à l'initiative des territoires que des services de l'État. Elle bouleverse un paysage intercommunal jusqu'alors très fragmenté. À titre d'exemple, en 2014, lorsque le nouveau seuil minimal de 20 000 habitants avait été envisagé, l'AdCF dénombrait 1 507 intercommunalités dont la population était inférieure à ce seuil, soit près du quart des communautés existantes à cette date.

Aussi, dès lors que l'on excepte le Grand Paris, les métropoles et les communautés pouvant se prévaloir de spécificités géographiques (zones de montagne, territoires insulaires), il y a fort à penser que la dynamique des fusions, qui réduit le nombre total de communautés et pousse à la multiplication des plus grandes, va donner à ces dernières une place de

13. Les réalités géographiques doivent aussi être prises en compte. Ainsi, la grande hétérogénéité du « substrat » communal explique des contextes et des perspectives très différentes (exemples des départements de la Marne et des Landes, au profil très différent, bien que caractérisés tous deux par de faibles densités).



premier plan, voir les rendre majoritaires dans nombre de départements (à titre d'exemple : Ariège, Aude, Haute-Loire, Lot, Manche, Pyrénées-Atlantiques pourraient être couverts, en totalité ou en majorité, par des grandes communautés).

Une telle évolution suggère une relecture attentive du paysage intercommunal et de la typologie de communautés qui peut en résulter : est-ce une confirmation (le bassin de vie), une confortation (le même type de territoire enrichi de nouvelles communes) ou un bouleversement (recomposition faisant émerger de nouvelles catégories de communautés) ?

Cette évolution est aussi source d'interrogations sur le positionnement et le fonctionnement de ces grandes et très grandes communautés.

### La question du positionnement

En complément de la clarification des compétences, telles que définies dans la loi NOTRe, on peut considérer que de grandes et très grandes communautés peuvent être des interlocuteurs pertinents de la région et du département eu égard aux territoires qu'ils représentent. Cet argument est avancé par des préfets dans des projets de SDCI pour justifier la fusion de plusieurs communautés afin de peser dans une région élargie ou vis-à-vis d'une métropole régionale.

Le département est ainsi un partenaire de premier plan pour tout ce qui concerne la proximité à laquelle tous les acteurs sont très attentifs.

En revanche, au titre de la représentativité des territoires et de leurs populations, on peut s'interroger sur la dualité résultant de la juxtaposition entre de grandes ou très grandes communautés et les cantons, quand bien même ces derniers ont été significativement redimensionnés<sup>14</sup>.

Qu'en serait-il pour des entités comptant près de ou plus de 200 communes, englobant, de fait, plusieurs cantons<sup>15</sup> ? Qu'en serait-il pour des départements dont la totalité du territoire serait couvert par quelques grandes ou très grandes communautés ?

Certes, il ne faut pas confondre territoire et institution, mais l'arrivée, massive, de grandes et très grandes communautés pose la question de savoir qui est le plus à même de représenter un territoire et d'y exercer de la manière la plus efficiente des compétences qui façonnent leur devenir et organisent leur quotidien.

### La question du fonctionnement

- L'addition de plusieurs facteurs donne à penser qu'il faudra reconsidérer, globalement, le fonctionnement des grandes communautés et de leurs instances :
  - Les dispositifs traditionnels de gouvernance (conseil communautaire, bureau, commissions ne suffisent pas pour assurer proximité et cohésion.
  - Les méthodes et les outils mis en œuvre connaissent aussi des limites (importance des moyens mobilisés, multiplication des réunions, disponibilité des élus...) ce qui explique, notamment, leur remise en cause dans certaines communautés.
  - La taille, la diversité et le nombre vont aller croissants, les communautés, même les plus vastes, étant encore appelées à s'étendre.
- Quelle est la réponse ? Les communes nouvelles (s'il s'agit de « vraies » communes nouvelles dépassant l'effet d'aubaine) faciliteront grandement le fonctionnement traditionnel, mais ce ne sera que progressif et le besoin de cohésion autant que de cohérence nécessitent d'agir dès à présent en termes de simplification (le nombre de niveaux de débats et de décision), de clarification (rôle de ces niveaux) et d'organisation (cf. supra) au bénéfice de ce qui rassemble et donne du sens aux grands territoires qui s'affirment : le projet.

<sup>14</sup> Notons, à ce titre, que l'affirmation d'un nouveau paysage intercommunal est d'une importance sans commune mesure avec la carte des nouveaux cantons alors que ceux-ci avaient, déjà, peu à voir avec la trame intercommunale existant en 2014.

<sup>15</sup> Déjà, parmi les grandes communautés existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 6 d'entre elles avaient une superficie comprise entre 1 000 et 1 800 km<sup>2</sup>.



# CONCLUSION

## Convergences

Malgré le caractère limité de l'observation, la diversité de situations et des territoires considérés, les témoignages recueillis mettent en évidence des motivations comparables en matière de gouvernance, de proximité, d'exercice des compétences et de ressources humaines.

Par conviction ou nécessité, les méthodes mises en œuvre ont une finalité consensuelle, avec une palette d'outils au service d'un objectif principal : la cohésion.

## Questionnement

Les efforts consentis mobilisent temps et moyens sans que l'on puisse apprécier, à ce jour, leur effet sur l'émergence d'un projet partagé.

À cette question d'ordre structurel et fonctionnel, s'ajoutent des interrogations plus générales, voire déterminantes. Deux d'entre-elles méritent d'être évoquées :

- La complexité du fonctionnement des grandes communautés et la technicisation croissante des sujets à traiter ne conduisent-elles pas à la confrontation entre une « démocratie d'opinion » et une « démocratie d'expert » ?
- Peut-on considérer que le « modèle intercommunal », fondé sur la seule commune, doit être revisité pour assurer une gestion efficace de territoires de plus en plus vastes ?

## Perspectives

Est ainsi ouvert un champ d'action et d'expérimentation qui ne peut qu'enrichir la pratique communautaire. La création prochaine de nombreuses grandes communautés mérite, à ce titre, une attention toute particulière pour les initiatives qui seront prises à cette occasion.



## COMPTE-RENDU DES ENTRETIENS

Les entretiens ci-après sont classés suivant une analyse des territoires utilisée pour définir l'échantillon des communautés investiguées. Celle-ci a abouti au choix de trois types de communautés :

- Quatre communautés d'agglomération comptant plus de 50 communes :  
« **les agglomérations XXL** ».
- Deux communautés de communes voisines d'agglomération XXL étant restées, à ce jour, volontairement dans leur périmètre initial : « **les voisinages ruraux** ».
- Deux communautés de communes voisines de métropoles ayant engagé ou concrétisé des rapprochements avec des territoires de même nature : « **les communautés en mutation** ».

---

### 32 LES AGGLOMÉRATIONS XXL

Carcassonne Agglo  
Valence-Romans Sud Rhône-Alpes  
Pays de Dreux  
Saint-Lô Agglo

---

### 50 LES VOISINAGES RURAUX

L'Orée du Perche  
Baie du Mont-Saint-Michel

---

### 55 LES COMMUNAUTÉS EN MUTATION

Vallée de Clisson  
L'Ouest Rhodanien

---

# LES AGGLOMÉRATIONS XXL

## I I. CARCASSONNE AGGLO



**73 communes**

**105 000 habitants**

**Bureau : 40 membres**

**Conseil communautaire : 122 membres**

La communauté d'agglomération du Carcassonnais a été créée en décembre 2001 avec 16 communes.

Depuis lors, elle a fait l'objet d'extensions successives.

Elle a pris le nom de Carcassonne Agglo en 2011.

Le dernier élargissement date de janvier 2013, portant le nombre de communes membres à 73.

Il résulte de la fusion de 5 communautés :

- Communauté d'agglomération de Carcassonne Agglo.
- Communauté de communes Cabardès-Canal du Midi.
- Communauté de communes du Canton de Lagrasse (à l'exception de 6 communes).
- Communauté de communes du Haut Minervois (à l'exception de la commune de Homps).
- Communauté de communes du Minervois au Cabardès.

Et de l'intégration des communes de : Arzens, Verzeille, Bouilhonnac et Rustiques.



**Régis BANQUET**  
Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

#### Périmètre :

- Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?
- Peut-il, doit-il être encore étendu ?
- Jusqu'où ?

En 2013, le département de l'Aude a procédé à une réduction significative du nombre de communautés : 11 au lieu de 29.

J'étais président d'une communauté voisine de la communauté d'agglomération historique.

Deux motifs ont présidé à son extension, l'un objectif, l'autre politique.

- Objectif : autour de la communauté d'agglomération historique, il y avait de petites communautés de 6 à 8 000 habitants ayant développé des services mais qui n'étaient pas en capacité de conduire un projet. L'idée était de constituer, au centre du département, un véritable territoire de projet, d'une taille suffisante, en lieu et place d'une mosaïque de structures de gestion. Tout le monde a approuvé.
- Politique : Considérant que du côté du littoral, le Grand Narbonne se structurait pour créer un ensemble d'une puissance importante, il fallait créer les conditions d'un rééquilibrage du rapport de force entre l'est et l'ouest du département. C'est aujourd'hui le cas après avoir bâti une collectivité de plus de 100 000 habitants.

Il n'est pas souhaité que le périmètre soit encore étendu mais cela reste possible. Nous sommes 73 communes. Nous avons mis un certain temps à nous mettre en ordre de marche. Nous avons encore quelques compétences à organiser. Deux extensions sont possibles en fonction des débats parlementaires et des décisions du préfet : au Nord la CC de la Montagne Noire et à l'Est, la CC du Piémont d'Alaric.

- La Montagne Noire compte un peu plus de 6 000 habitants et 24 communes. Elle s'organise aujourd'hui et doit reprendre certaines compétences, telles que la gestion d'une piscine couverte, fonctionnant toute l'année, construite et financée par le conseil départemental jusqu'à présent. Un CIAS va certainement y voir le jour, mais l'exercice pour assurer l'équilibre sera difficile. De plus, les compétences eau et assainissement vont devenir bientôt obligatoires. Par contre, nous essayons ensemble de trouver des synergies comme sur la taxe de séjour ou le SCOT.

Cette communauté est issue d'une fusion intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (CC du Cabardès Montagne Noire, CC du Haut Cabardès, CC Lauragais Revel Sorèzois). À l'époque, l'intégration à la nouvelle communauté d'agglomération s'est jouée à quelques voix.

- Le Piémont d'Alaric est de même dimension (11 communes). Ses élus sont opposés à l'intégration dans l'agglomération. Cependant, le nouveau schéma du préfet les contraint à rejoindre la communauté d'agglomération pour 9 communes et la communauté de communes de Lézignan pour deux communes. Quelques communes membres souhaitent maintenant nous rejoindre, mais pas toutes. Carcassonne Agglo a voté favorablement à l'intégration des 9 communes le 18 décembre dernier, de même qu'une large majorité de ses communes. En janvier 2017, nous serons certainement 82 communes...



### Structure :

**- La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**

**- La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Une communauté urbaine n'est ni possible, ni souhaitée.

Commune nouvelle : il n'y a aucune velléité de la part des maires sur le territoire.

En tant que maire, ma commune entretient des liens étroits avec notre voisine. Nous faisons beaucoup de choses ensemble. Mon collègue et moi-même sommes convaincus qu'un jour nous ferons peut-être une seule et même entité, mais ce n'est pas mûr.

### Les enseignements de la fusion

#### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

Il faut revenir sur les premiers temps de la nouvelle communauté. Entre 2013 et 2014, il a fallu réorganiser la collectivité, harmoniser les compétences, mais des dysfonctionnements internes ont ralenti les processus. Il n'y a pas eu de DGS pendant deux ans, ce qui constitue un véritable handicap. Dès que j'ai été élu, en avril 2014, l'une de mes priorités a été de recruter un DGS.

La deuxième priorité a été d'engager un gros travail de démocratie participative pour l'élaboration d'un véritable projet de territoire. Les travaux ont débuté en septembre, suite à l'arrivée du DGS.

#### Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

Nous devons harmoniser l'exercice de certaines compétences. Lors de la fusion, nous avons tout pris, parfois même des compétences d'une utilité qui reste à démontrer. Depuis lors, certaines compétences ont été transformées, d'autres abandonnées.

Exemples : la fourrière pour les animaux, compétence de la communauté d'agglomération historique. Le pouvoir de police restant un pouvoir régalién du maire, nous avons préféré abandonné cette compétence.

La loi NOTRe comporte encore quelques incertitudes, notamment en matière de tourisme. Nous suivons le sujet de près, sachant que nous souhaitons conduire une réelle politique de développement touristique.

#### Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?

Le projet de territoire a donné lieu à une large consultation : réunions avec les agents de la communauté, les secrétaires de mairie, séminaire des élus, réunion dans chaque commune (80 au total, plusieurs réunions ayant eu lieu à Carcassonne) avec les citoyens. Ces dernières ont fait l'objet d'une très bonne participation : environ 3 000 personnes. Il en a résulté des axes prioritaires, que l'on avait plutôt identifiés, mais ce temps de partage nous a confortés. Le projet de territoire est en cours d'écriture. Il sera soumis au conseil communautaire, en février, pour validation définitive.

La communauté a été divisée en 8 conseils de territoires dont le périmètre correspond à des sous-bassins de vie, au croisement entre des spécificités territoriales et les limites des anciennes

communautés (par exemple, l'agglomération historique est divisée entre Carcassonne ville plus 3 communes, les autres composantes sont réparties entre différents conseils).

Ces conseils sont très ouverts : y participent le vice-président chargé de l'organisation et de l'animation du conseil de territoire, trois membres du bureau, des conseillers municipaux selon la règle de deux élus par commune (désignés par les Conseils municipaux) quelle que soit sa taille.

Leur existence n'a aucune valeur juridique et leurs décisions n'ont aucun pouvoir décisionnel, mais cette instance est un lieu de partage, de débat sur les orientations des politiques publiques de la collectivité. Au-delà, des « enveloppes de territoire » ont été mises en place d'un montant de 5 à 6 000 euros par an. Le territoire peut ainsi décider d'attribuer des subventions à de petites associations sportives ou culturelles.

L'essentiel de l'activité de ces conseils de territoire est de veiller à la complémentarité entre le siège et le terrain : assurer une information descendante via les vice-présidents qui les animent et faire remonter des projets et des demandes du terrain via les élus qui y participent. Quoiqu'on dise, on est parfois loin du terrain. Il y a aussi une dimension politique car les élus des communes avaient besoin de débattre, notamment sur des questions qui les touchent particulièrement. Par exemple, l'eau et l'assainissement. La sensation souvent exprimée par les élus communaux est que la communauté a « dépossédé » ces communes d'une compétence dont elles étaient dotées historiquement. Nous travaillons sur cette question afin de savoir comment harmoniser au mieux. C'est un choix stratégique majeur.

La plupart des conseils fonctionnent très bien.

### La notion de proximité

#### De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?

#### Quels sont les services les plus attendus ?

#### Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?

La proximité : Je m'y attache le plus possible avec les conseils de territoire.

Nous avons engagé une démarche de mutualisation avec les communes. Dès à présent, elle concerne l'urbanisme (depuis le 1<sup>er</sup> juillet, 50 communes sur 73, Carcassonne et les communes soumises au RNU ne sont pas concernées). On entame la démarche concernant les services ressources et fonctions supports. Par ailleurs, le DGS rencontre régulièrement les secrétaires de mairies.

Les territoires ruraux ont besoin essentiellement de services :

- L'agglomération historique était dotée de larges compétences en matière sociale et nous poursuivons nos efforts pour doter l'ensemble du territoire d'équipements correspondant aux besoins, en particulier la construction de crèches.

Le CIAS de Carcassonne Agglo est l'un des plus importants de France avec 1 200 agents. Depuis les années 2000, il traite la plupart des questions relatives au social (4 centres sociaux, 4 RAM, 5 prestations à destination des seniors : aide à domicile, soins infirmiers à domicile, portage de repas à domicile, 4 foyers

restaurants, téléassistance...).

Par exemple, le péricolaire nous coûtent plus de 5 millions d'euros par an. Avec l'augmentation de la population, cela ne cesse de croître. Nous nous interrogeons beaucoup sur cette compétence pour arrêter l'inflation.

J'ai mis en place un contrôle de gestion qui n'existait pas. Nous avons également engagé une démarche de mutualisation agglomération/CIAS depuis six mois. Elle concerne les marchés publics, la création d'un service achat, le service informatique. Les ressources humaines et les finances seront traitées dans un deuxième temps.

- Il existe une demande forte en matière de transports. Nous exerçons la compétence en matière de transports urbains et de transports scolaires, suite au transfert de cette compétence par le conseil départemental. Nous avons engagé l'étude d'un schéma de déplacements urbains (SDU) pour fixer des objectifs (démarche préférée au PDU qui est plus prescriptif).
- Pour l'eau et l'assainissement, 54 communes sont en régie. Un service client sera mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- La voirie : on ne veut pas en entendre parler. Nous ne prenons en charge que celle des zones d'activités.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?**  
**En avez-vous créé d'autres ?**

Pour le SCOT, on repart à zéro. Il ne concernait que les 23 communes de la communauté d'agglomération historique. Il va porter sur le périmètre actuel de l'agglomération et inclut celui de la communauté de communes de la Montagne Noire.

Des commissions de travail ont été mises en place. Elles sont calquées sur les grands axes du projet de territoire et sur chaque vice-présidence (convergence compétences/projet de territoire). Nous avons procédé à une redistribution des commissions initiales qui étaient trop déséquilibrées : certaines couvraient trop de compétences, d'autres trop peu.

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Nous allons nous engager très fortement dans trois domaines :

- Le tourisme (nous gérons 2 offices de tourisme ruraux).
- Le numérique (de la start-up à la formation).
- L'agriculture et la viticulture (irrigation du territoire pour assurer la pérennisation de la viticulture, accompagnement des professionnels pour la transmission de propriétés, création d'un marché professionnel/salons).

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Nous avons créé récemment un conseil de développement où sont représentées toutes les forces vives dans les divers collèges. Il sera présidé par un chef d'entreprise emblématique de Carcassonne. Cet organe nous permettra de dialoguer avec le monde de l'entreprise, les organismes consulaires, les habitants, les structures associatives, les organisations syndicales, les citoyens.

Cet organe de débat comportera plus de 40 membres répartis en 5 collèges.

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- **Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?**
- **Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?**
- **Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

La porte d'entrée de l'agglomération sera la commune.

Jusqu'à présent, elle n'était pas assez associée.

Elle doit être à nouveau au cœur du dispositif et une « ambassadrice » de l'agglomération.

Pour ce faire, il y a de fréquentes réunions avec les secrétaires de mairie afin qu'ils soient très bien informés et deviennent des acteurs de la communauté (exemple : pour le relevé des compteurs d'eau, il nous apparaît préférable de mettre à disposition du personnel communal plutôt que d'externaliser).

Nous voulons remettre la commune au centre du jeu pour qu'elle soit le relais de la communauté vers les habitants. Sur chaque territoire, nous irons à la rencontre des habitants pour assurer l'égalité d'accès de l'ensemble de nos concitoyens aux services publics.



**Olivier DELCOUR**  
Ex-directeur général des services

## Par rapport au périmètre et à la structure actuels

### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Nous entretenons de bonnes relations avec la CC de la Montagne Noire. Son éventuelle intégration ne posera pas de problème. Toutefois, en termes d'enjeu, la CC du Piémont d'Alaric est plus stratégique compte tenu de sa localisation et d'intérêts évidents qui nous lient ou devraient nous lier : nos transports scolaires desservent une partie de ce territoire (celui des communes qui seraient favorables à un rapprochement), la route assurant la continuité entre Nord et Sud-Est de la communauté d'agglomération emprunte leur territoire pour des questions de relief.

Cependant, la CC du Piémont d'Alaric entretient des relations plus difficiles avec la communauté d'agglomération et le rapprochement ne sera pas simple.

### Structure :

- **La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

La communauté d'agglomération convient à ce territoire.

## Les enseignements de la fusion

### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

Atteindre 100 000 habitants avec 73 communes n'est pas aberrant : certains se noient avec 20 communes. Si l'on se donne la peine d'intégrer la gouvernance comme un sujet à part entière, cela est tout à fait faisable. Cela demande que l'on s'y penche. La gouvernance, ce n'est pas que de la politique, c'est aussi de la méthode. Il faut un socle de gouvernance avant de passer à la boîte à outil, laquelle est largement pourvue grâce au législateur. Le premier champ à traiter doit viser un plan de gouvernance. Plus elle est complexe à concevoir, plus le sujet est important. Des éléments techniques comme l'harmonisation du prix de l'eau ne sont pas une priorité, cela vient après.

Le projet de territoire est un peu ma spécialité. Il faut une logique de gouvernance particulièrement soignée pour les communautés « XXL ». Notre projet de territoire comporte d'ailleurs un volet gouvernance spécifique. Les élus l'ont compris et se sont investis pour éviter trois écueils : l'opacité, l'incompétence, l'illisibilité. Cela était d'autant plus important que la fusion a été faite un peu « à la hussarde » pour des impératifs politiques. La fusion aurait demandé un accompagnement tout particulier qui n'a pas été fait. Cela a laissé des traces, des frustrations pour certaines communautés de communes, notamment celles qui étaient

porteuses d'un projet telle la CC du Haut Minervois. C'est une pente à remonter.

### Quels sont les principales difficultés rencontrées ?

Certaines sont typiquement audoises. La communauté d'agglomération constitue pour beaucoup d'élus l'émergence d'un fait et d'un projet collectifs qui brident leurs pratiques locales, leurs possibilités d'initiatives au quotidien. Certains élus n'ont pas la culture du projet structuré et l'habitude de s'y tenir.

Jusqu'alors, tout le monde décidait tranquillement à cinq ou six, en privilégiant ce qui se manifestait dans l'instant et pouvait être réalisé au plus vite : « aller plus vite que le voisin ». Il faudra du temps pour intégrer une dimension de planification.

Il s'agit par ailleurs de trouver un équilibre entre deux cultures, l'une urbaine, l'autre rurale, entre une ville centre et des ruraux. Le fait technique de la communauté ne s'impose pas toujours aisément. Certains maires ont encore tendance à vouloir intervenir sur des chantiers, comme ils le faisaient auparavant.

### Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?

Le nombre peut être un atout. Dans 73 communes, il y a des énergies qui ne sont pas représentées dans les organes classiques. Il fallait aller mobiliser ces forces vives parmi les 1 000 conseillers municipaux et créer un climat de travail positif.

Les vice-présidents ont été « mixés » avec les territoires, ce qui a créé une sorte de découverte entre les uns et les autres. Puis, ont été rencontrés les habitants lors de 80 réunions. Pour les mener à bien, 10 cadres compétents et connaissant les sujets ainsi que le terrain ont été mobilisés.

Pour pérenniser le lien qui a résulté de cette démarche, il faut « armer » le territoire. Ainsi, deux personnes à temps plein (mission assistance aux projets, mission projet de territoire et financements contractualisés), rattachées au DGS, sont mobilisées au quotidien sur les relations avec les élus. D'autre part, lors des réunions des conseils de territoire, sont présents : outre les deux personnes précitées, un DGA, parfois le DGS en accompagnement du vice-président en charge du conseil.

La relation avec le territoire et les élus est déterminante. Il faut prendre toute la mesure de la taille du territoire et y mettre les moyens.

## La notion de proximité

### De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?

#### Quels sont les services les plus attendus ?

#### Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?

L'inventaire communal est satisfaisant. Beaucoup d'élus ont été très dynamiques en matière de services à la population et le département est très actif. Ainsi, le territoire est couvert par de nombreux équipements, d'abord dans les communes, complétés par l'action conduite à l'échelle des communautés. Tout cela est très développé. Avec la fusion, l'agglomération en a repris une bonne partie. Il faudrait reconsidérer les compétences et leur champ pour retrouver un équilibre.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?  
En avez-vous créé d'autres ?**

Le projet de territoire est un instrument d'identification à l'agglomération, l'occasion de faire travailler ensemble tous les acteurs du territoire, à commencer par les élus, et le moyen d'interpeller les partenaires publics, à commencer par la région et le département.

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Le tourisme (nous gérons 2 offices de tourisme ruraux), l'agriculture et la viticulture et le numérique au service de l'économie et des entreprises.

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

J'ai été interpellé par la maturité du corps social lors des réunions avec la population qui ont présidé à l'élaboration du projet de territoire. À titre d'exemple, lorsque l'on parle de transports, ils n'ont pas demandé des lignes de bus supplémentaires mais des moyens pour faciliter et développer le covoiturage (tels des parkings de rabattement). De même, alors qu'ils ont fortement interpellé les élus sur les questions d'emploi, il ne s'est pas agi d'emplois publics pour eux-mêmes ou leurs proches, mais d'emplois dans des entreprises.

Aucun besoin n'a été exprimé dans le domaine social (cf. supra) ou culturel. C'est l'emploi qui a été le plus souvent et vivement mis en avant. Nous sommes dans un département qui est avant-dernier en matière de paupérisation, où le taux de chômage atteint 16 %.

Nous disposons maintenant d'un service économique qui compte 5 personnes. J'y consacre le tiers de mon temps. Nous commençons à avoir des résultats.

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- **Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?**
- **Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?**
- **Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

Nous avons l'intuition que certains élus auraient des doutes sur leur rôle et leurs prérogatives. En conséquence, nous avons tout intérêt à ce que l'agent d'information, de renseignement, commun pour tout ce qui concernait la communauté d'agglomération soit l'agent communal en tant que représentant local de l'agglomération.

Ces agents ont été très intéressés. Leur intégration assortie d'une mise à disposition autorise des économies, particulièrement significatives pour les plus petites communes, les agents peuvent monter en grade tout en restant sur place moyennant de courts séjours dans les services de l'agglomération ce qui assure mobilité et technicité.

Je rencontre les secrétaires de mairie tous les mois et demi. Cela représente une quarantaine de personnes (certains d'entre eux interviennent sur plusieurs communes) qui sont réunies ensemble.

**Un nouvel organigramme a-t-il été constitué ?  
Des dispositions particulières ont-elles été prises pour répondre aux besoins spécifiques du territoire (intermédiation, proximité...) ?**

Tout le monde a été repris. Il n'y a eu aucun problème. On a un peu recruté.

A certains postes, notamment de direction, nous avons intégré des DGS (DGA développement du territoire) d'anciennes communautés, des secrétaires de mairie (secrétariat d'assemblée, direction des finances) et des cadres de la ville de Carcassonne.



## 26. VALENCE-ROMANS SUD RHÔNE-ALPES



**51 communes**

**211 500 habitants**

**Bureau : 56 membres**

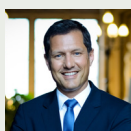
**Conseil communautaire : 110 membres**

La communauté d'agglomération de Valence Romans Sud Rhône-Alpes a été créée en janvier 2014.

Elle résulte de la fusion de 4 communautés :

- Communauté d'agglomération Valence Agglo Sud Rhône-Alpes.
- Communauté d'agglomération du Pays de Romans.
- Communauté de communes du Canton de Bourg de Péage.
- Communauté de communes des Confluences Drôme-Ardèche.

Et de l'intégration de la commune d'Ourches.



Nicolas DARAGON

Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

#### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Il est toujours aussi peu satisfaisant qu'auparavant avec sa dimension bipolaire.

Je ne comprends toujours pas la cohérence du périmètre. Ce n'est toujours pas le bassin de vie.

En même temps, il est entré dans le logiciel. Je n'en parle plus. Nous pourrions également rassembler dans l'avenir des communes proches qui sont situées dans le département de l'Ardèche, mais cela nécessite encore des discussions.

#### Structure :

- **La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

La constitution en communauté urbaine aurait permis de bénéficier de financements supplémentaires, notamment de la part de l'État. Il s'agit aussi d'être en cohérence avec le territoire de Rovaltain qui demeure une zone de fort développement à l'appui de l'une des rares zones économiques liées au TGV ayant réussi, source de croissance démographique. Il faut conforter, intensifier, étendre.

### Les enseignements de la fusion

#### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

Nous sommes encore dans une phase préparatoire. Nos concitoyens s'y retrouvent-ils ? La lisibilité de l'action communautaire pose problème. Qui plus est, notre position a changé : « *vous aviez dit non à cette agglomération lors des élections et maintenant vous dites oui* » : que ressentent-ils ?

Nous allons passer à une phase plus active avec la mise en œuvre du projet de territoire.

Nous sommes dans une agglomération qui, finalement, va réussir. Nous avons raison sur le timing : il fallait commencer par l'Ardèche puis intégrer Romans. De ne pas l'avoir suivi a créé des risques et les Ardéchois peuvent hésiter.

#### Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

La gouvernance liée au nombre : c'est une difficulté pour réunir et animer un bureau de 56 membres dont 51 maires, sachant que 37 communes ne représentent que 30 % de la population.

J'ai refusé qu'il y ait des votes au sein du bureau. Je privilégie le débat avec un rôle de préparation des décisions au sein de l'exécutif (le président et 11 vice-présidents) pour un vote qui n'appartient qu'au conseil communautaire.

#### Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?

Nous avons découpé la communauté par territoires. Ils ne correspondent ni aux ex-cantons, ni aux ex-communautés. Des commissions spécialisées ont pour rôle d'étudier les projets à faire délibérer par le conseil communautaire. Chaque commission ne compte pas plus de 21 membres (conseillers communautaires et conseillers municipaux, techniciens de l'agglomération). Chaque commune envoie trois personnes et un suppléant. Chaque territoire se réunit de temps en temps.

Nous continuons à exercer les compétences des communautés antérieures malgré la baisse des dotations d'État et l'affaiblissement du département. S'y ajoutent des fonds de concours à destination de communes qui comptent moins de 5 000 habitants (actions d'équipement de rang communal et/ou appelées à intégrer le cadre intercommunal et/ou dès après d'intérêt communautaire).

## La notion de proximité

**De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?  
Quels sont les services les plus attendus ?**

**Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**

La petite enfance, l'urbanisme (cf. désengagement de l'État), la jeunesse (un débat est en cours afin de définir précisément ce que cela va recouvrir) et bien sûr le développement économique.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?  
En avez-vous créé d'autres ?**

Cf. réponses du DGS.

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Quatre sujets ont été retenus pour que les citoyens voient ce que fait l'agglomération, considérant que cela sera plus efficace à partir de quelques grands équipements que sur des actions plus diluées :

- La réalisation d'un palais de la foire à Romans et d'un palais des congrès à Valence
- La lecture publique.
- La petite enfance.
- Les piscines avec un grand plan d'apprentissage de la natation pour tous les enfants du territoire

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Notre communication est essentiellement descendante, à destination des élus afin de les rassembler. Elles sont chronophages pour des résultats souvent peu évidents et qui retardent la prise de décision.

Pour leur part, tous les représentants économiques ont milité pour le maintien, voire l'extension d'une grande agglomération. Notre collectivité est encore jeune, dès que notre organisation administrative sera solidement établie, nous pourrions envisager une meilleure interaction avec les acteurs du territoire, citoyens ou structures associatives.



Christophe MARMILLOUD  
Directeur général des services

## Par rapport au périmètre et à la structure actuels

### Périmètre :

**- Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**

**- Peut-il, doit-il être encore étendu ?**

**- Jusqu'où ?**

Le périmètre actuel n'est pas satisfaisant compte tenu de la configuration historique de l'agglomération qui inclut son vis-à-vis ardéchois sur l'autre rive du Rhône (CC Rhône Crussol, 13 communes, 32 000 habitants). Des SDCI divergeant entre Ardèche et Drôme ont conduit à une rupture des liens entre les deux territoires qui, jusqu'alors, travaillaient ensemble avec Rovaltain comme barycentre. Cela résulte, pour une bonne part du refus des Ardéchois de travailler avec l'ancien maire de Valence compte tenu de son attitude.

Le périmètre de notre communauté résulte de l'un des deux seuls cas de « passer outre » utilisé par le préfet de la Drôme (29 communes sur les 51 concernées s'étaient prononcées contre le périmètre).

La loi NOTRe peut amener le préfet à étendre notre périmètre à deux nouvelles petites communautés : la CC de La Raye (5 communes, 3 500 habitants) et la CC du Pays de L'Herbasse (9 communes, 7 000 habitants). Cela n'est pas d'un grand apport pour l'agglomération dont le territoire est déjà étendu sur 70 kilomètres. En revanche, il serait opportun d'inclure la CC Rhône Crussol mais cela ne se fera que de façon volontaire de leur part. Le « passer outre » a laissé des traces. Lors de son élection, le président souhaitait revenir à deux communautés : l'une autour de Valence et l'autre autour de Romans. Devant les difficultés financières et politiques que cette séparation aurait impliquées, il y a renoncé. Nous avons alors travaillé sur un projet d'agglomération portant sur les 51 communes afin de consolider cette grande communauté.

En septembre prochain, les communautés considérées donneront leur accord après le vote de la loi. Le futur périmètre est inscrit dans le schéma départemental. Lors de la prochaine réunion de la CDCI, prévue en octobre, soit il y a accord avec l'Ardèche, soit il n'y a pas d'accord et le préfet n'imposera pas l'intégration de la communauté ardéchoise, seules les deux communautés de communes de la Drôme nous rejoindront.

### Structure :

**- La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**

**- La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Dans l'hypothèse d'un accord, la communauté d'agglomération pourrait compter près de 100 communes et plus de 250 000 habitants. La question est alors posée d'une transformation, en communauté urbaine. Des discussions sont en cours.



Elle permettrait plus d'intégration dans des domaines qui sont autant d'enjeux : PLUI, voirie, eau potable (compte tenu des grands écarts de prix, si cette compétence est rendue obligatoire dans la loi NOTRe, le problème sera réglé).

Concernant les communes nouvelles, des réflexions sont en cours dans certaines parties de la communauté actuelle (2 à 3 dans la partie Nord). Il en va de même dans la CC de La Raye.

## Les enseignements de la fusion

**Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?**

**Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?**

L'ancienne équipe avait dépensé beaucoup d'énergie pour promouvoir la future agglomération.

Pour autant, 29 communes se sont prononcées contre ce périmètre. Rien n'avait été préparé. Les services n'avaient pas fusionné.

Les nouveaux élus étaient très réticents lors de leur prise de fonction.

Depuis, on essaye de créer un « corps » : les élus commencent à travailler ensemble, à avoir de vraies relations, à bien s'entendre.

**Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?**

Notre territoire est très étendu et surtout bipolaire. Un des enjeux de notre intercommunalité tient à la mutualisation des services. Je viens de Montélimar où tout avait fusionné. Pourquoi : se préparer à la perspective d'une disparition des communes afin d'éviter la gestion des doublons.

Valence ne représente que 30 % de la population de la communauté actuelle. Si notre voisine ardéchoise l'intègre, la centralité de Valence sera confortée géographiquement. Toutefois, il faudra maintenir une antenne dans le Nord, à Romans. Cette bipolarité est un frein à la mutualisation.

Je suis à la fois DGS de la ville de Valence et de la communauté pour pousser à la mutualisation. Pour ce faire, un comité de direction a été mis en place ; le DG de Romans est adjoint au DGS de l'agglomération avec des activités spécifiques.

## La notion de proximité

**De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?**

**Quels sont les services les plus attendus ?**

**Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**

Nous avons deux objectifs : la solidarité territoriale et faire bénéficier des services centraux.

Pour y parvenir, un certain nombre de démarches sont mises en œuvre :

- Face au retrait progressif des départements, la mise en œuvre de fonds de concours pour des actions d'intérêt communal ou susceptibles d'être d'intérêt intercommunal à terme.
- Les transports (exemple : le transport des enfants à la piscine).
- La fibre à l'habitant, considérant que si Orange est susceptible de traiter la desserte de zones urbaines, les zones rurales n'ont pas reçu, à ce jour, de réponse. Il appartient à la puissance

publique de traiter cette question qui est un enjeu majeur.

Les services les plus attendus concernent la solidarité, les services aux populations et le développement économique. Petite enfance, jeunesse, culture sont des compétences très étoffées. Un effort particulier porte sur de grands équipements structurants, en particulier un projet de palais des congrès.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...)**

**permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?**

**En avez-vous créé d'autres ?**

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Le SCOT est en cours de finalisation sur un territoire qui s'étend au périmètre de la communauté, plus Tain-Tournon et inclut l'Ardèche (seul domaine, avec les transports, pour lequel les liens ne sont pas coupés). Au total, il s'étend à 103 communes et compte 300 000 habitants. À terme, ce pourrait être le cadre d'une communauté urbaine.

Hormis la mutualisation, l'organisation de services est possible sur un vaste espace : les départements savent faire. Ainsi, pour la petite enfance, deux antennes seront mises en place au Nord et au Sud du territoire communautaire, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec chacune un chef de service.

La taille pose deux problèmes : en termes de mutualisation et de gouvernance.

À ce titre, il existe un véritable enjeu : que les vice-présidents pensent communauté et non plus d'abord communes : « Dans une communauté XXL, si l'on ne fait que respecter la commune, c'est la paralysie. »

Le projet de territoire a été élaboré de manière soutenue.

A compter d'avril 2014, quelques mois ont été consacrés à l'étude de l'hypothèse de séparation en deux entités, l'une autour de Valence, l'autre autour de Romans. Le 1<sup>er</sup> septembre un débat a eu lieu pour acter le fait qu'il n'y aurait pas de séparation, contrairement à ce qui était annoncé. Malgré tout, sur 110 votants, 101 ont voté pour la non-séparation.

À partir de là, une réflexion a été engagée sur le projet de territoire (quelles compétences, quel projet de mandat) avec une phase d'écoute, de discussion et de débat (en deux séquences) aboutissant en décembre 2014. En février 2015, un PPI de mandat a été mis en œuvre, suivi d'une prospective financière en mars. Le 27 juin, le projet de territoire a été présenté au conseil communautaire donnant lieu à un vote : sur 105 présents, 95 ont voté pour, dont tous les maires. Ont voté contre les représentants des oppositions des principales villes notamment Valence et Romans. De nouvelles compétences et le PPI seront appliqués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Il s'agit d'une communication essentiellement descendante.

Nous avons tellement d'élus, nous consommons tellement d'énergie à faire fonctionner l'agglomération, nous n'avons pas

eu le temps d'associer les populations et les associations dans le cadre de la préparation du projet de territoire.

Si, en plus, nous devions animer des comités avec la société civile, nous n'aurions pas pu respecter les délais : « *La complexité, le temps passé et la lenteur tuent notre démocratie* ».

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- **Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?**
- **Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?**
- **Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

Rationalisent et rassemblent : il faut rationaliser et, pour cela, mutualiser afin que le jour où les communes disparaîtront il n'y ait pas de doublon. La loi NOTRe ne nous aide pas. Cela crée un risque politique entre élus communautaires et élus communaux, la mutualisation peut être remise en cause si le maire n'est pas président.

**Un nouvel organigramme a-t-il été constitué ?**

**Des dispositions particulières ont-elles été prises pour répondre aux besoins spécifiques du territoire (intermédiation, proximité...) ?**

Après la fusion, les effectifs de l'agglomération sont passés de 800 à 1 400 agents, la plupart venant de Valence. La mutualisation vise de nombreux services. Les services à la population restent bien séparés pour que cela soit clair pour les élus.

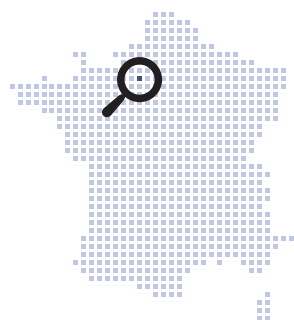
Cela ne concerne pas Romans qui avait de nombreux services intégrés avec sa communauté. Ce qui reste à faire le sera en accord avec le DGS de Romans.

Le premier réflexe a été de faire rentrer le DG de Romans en tant que DGA de l'agglomération et de créer un comité des DG des villes de plus de 5 000 habitants. Il se réunit une fois par mois.

Le deuxième réflexe concerne les services de la communauté : mettre un pied dans l'agglomération au DGA des principales villes qui vont perdre beaucoup avec la mutualisation.



## 28. PAYS DE DREUX



**78 communes**

**112 000 habitants**

**Bureau : 24 membres**

**Conseil communautaire : 119 membres**

La communauté d'agglomération du Drouais a été créée en octobre 2002 avec 19 communes.

En janvier 2014, elle a pris le nom de communauté d'agglomération du Pays de Dreux suite à la fusion de 6 communautés :

- Communauté d'agglomération Dreux agglomération.
- Communauté de communes de Val d'Eure-et-Vesgre.
- Communauté de communes des Villages du Drouais.
- Communauté de communes du Val d'Avre.
- Communauté de communes du Plateau de Brezolles.
- Communauté de communes du Thymerais.

Et à l'intégration de la commune d'Ormoy.



**Gérard HAMEL**  
Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

#### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Nous sommes quasiment au niveau du bassin de vie et c'est la bonne échelle pour faire fonctionner une intercommunalité vraiment efficace. Nous ne voulons pas être les plus gros ou les plus forts. Notre démarche est fondée sur la reconnaissance d'intérêts communs et la démonstration que l'on gagne à être ensemble. Si l'État a, ici ou là, mis l'épée dans les reins d'un certain nombre de petites communautés pour qu'elles acceptent de se marier, l'Agglo du Pays de Dreux, elle, est le fruit d'une réelle adhésion fondée d'abord sur la volonté partagée de maintenir, de sauvegarder, des services et des ressources, mais aussi de se doter des moyens de développer le territoire.

Au sein des communautés de communes qui ont fusionné en 2014 pour créer notre Agglo du Pays de Dreux, quelques communes avaient voté contre la grande intercommunalité. Après deux ans de fonctionnement durant lesquels elles ont fait l'expérience de la gouvernance de l'intercommunalité et des services qu'elle peut leur apporter, elles manifestent aujourd'hui beaucoup de satisfaction d'en être membres et il n'est plus question pour elle de sortir. Mais si une commune le souhaite toujours, je ne m'y opposerai en aucun cas car je suis extrêmement respectueux de la souveraineté des communes et très attaché à ce qu'elles soient libres de choisir leur destin. Nous n'avons pas vocation à séquestrer qui que ce soit ! De même que nous ouvrons la porte aux communes qui demandent à nous rejoindre.

Car c'est une autre preuve de la réussite de notre grande intercommunalité, nous avons aujourd'hui des communes qui de notre département ou du département voisin qui manifestent leur intérêt et expriment leur volonté d'intégrer l'Agglo du Pays de Dreux.

Les CDCI ont été reconstituées et les préfets ont présenté leurs projets de schéma départemental de coopération intercommunale. À ces communes ou communauté de communes qui s'interrogent et qui sont venues me voir pour se renseigner, je ne leur promets rien. Je leur dis simplement : prenez une position officielle et voyons si votre rattachement peut se faire par un amendement au SDCI de votre département, donc dès 2017, ou en application du droit commun donc en 2018.

L'intercommunalité est l'émanation des communes. En aucun cas, elle doit devenir un niveau de collectivité supplémentaire. Elle n'est là que pour être au service de communes. C'est pourquoi je suis contre l'élection des conseillers communautaires au suffrage direct car cela empêcherait une organisation fondée sur les maires, la seule permettant une entente.

#### Structure :

- **La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Notre intercommunalité est déjà une communauté d'agglomération. La typologie du territoire ne permet pas d'évolution structurelle autre qu'une communauté d'agglomération.

Compte tenu l'étendue, de la faible densité et du caractère rural de notre territoire (1 000 km<sup>2</sup> pour 113 000 habitants dont une zone urbaine de 45 000 habitants), elle n'a pas vocation à évoluer vers une autre forme statutaire. C'est déjà un rang élevé sachant que le territoire est composé d'une ville et d'un environnement rural : nous ne sommes pas dans une logique urbaine. Elle pourrait s'étendre encore un petit peu, toujours dans le contour du bassin de vie drouais.

À l'intérieur de notre intercommunalité, je suis très personnellement favorable à la constitution de communes nouvelles. Mais les communes nouvelles ne peuvent résulter que de la volonté forte des maires. Des réflexions sont en cours chez certains et je les laisse les mener à terme en toute liberté. Je n'ai pas à intervenir. C'est plutôt au sous-préfet de jouer un rôle moteur en la matière. Quant à moi, je ne peux qu'encourager les candidats à se regrouper. Les prochaines municipales vont sans doute jouer un rôle d'accélérateur. Il faut avoir à l'esprit les difficultés rencontrées dans les petits villages pour maintenir une vie politique locale. Or les 2/3 des communes notre communauté comptent moins de 500 habitants et lors des dernières municipales, il y avait 11 communes (sur 402) sans candidats dans notre département.

## Les enseignements de la fusion

### **Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?**

Après deux ans de vie institutionnelle et fonctionnelle, le bilan est plutôt très satisfaisant. Les services ont réussi à se mettre en place et en ordre de marche, sous l'égide de notre DGS qui est un excellent manager.

Les communes ne regrettent pas d'être membre de la communauté d'agglomération qui présente un intérêt reconnu par les plus petites. C'est en particulier le cas des services. Le fait d'avoir à disposition une administration étoffée et l'accès à de nombreuses compétences pointues est très apprécié. De plus, l'accès à ces compétences est favorisé par la mise en place d'une plateforme de service aux communes, qui y ont accès gratuitement.

Pour ce qui est de la gouvernance, il a fallu inventer. 78 communes, donc 78 maires, 119 conseillers communautaires et 1.160 élus municipaux en tout, ça n'est pas simple ! J'ai appliqué la méthode qui me correspond le mieux : l'ouverture, l'écoute et la recherche du consensus, dans le respect de chacun mais avec une volonté forte d'avancer et d'aboutir.

Tous les maires ont une légitimité électorale mais, pour que cela marche, il faut que le maire de la ville centre soit le président de la communauté.

Les maires ont compris ce qu'était le rôle de président, qu'il ne s'improvisait pas.

J'ai un passé derrière moi : maire depuis 20 ans, député, président de l'ANRU. Face à des dossiers de plus en plus compliqués, le président doit avoir une expérience, du poids et être rassurant. Sachant qu'il s'agit de mon dernier mandat, se pose la question de ma succession pour jouer ce rôle.

### **Quels sont les principales difficultés rencontrées ?**

La structure de notre territoire influe sur la gestion de la communauté : nous avons la particularité de ne compter que 2 communes de dimension urbaine (Dreux et Vernouillet) et 76 communes rurales dont certaines sont de très petite taille. Cela influe sur la gestion. Par ailleurs, il y a une certaine méfiance vis-à-vis des techniciens : certains élus craignent qu'ils prennent le pouvoir.

Les procédures sont lourdes, les discussions sont longues, mais cela est indispensable pour que chacun se sente partie prenante de la décision et qu'il n'y ait pas le sentiment que la ville centre décide de tout. Cela demande beaucoup de travail de préparation

de la part des services.

Il est vrai que la taille du territoire est une difficulté :

- Dimension : près de 1.000 km<sup>2</sup>.
- Distances : 50 kilomètres du Nord au Sud, 40 kilomètres d'Est en Ouest.
- Nombre : 78 communes, 78 maires, 119 conseillers communautaires, 1 160 conseillers municipaux qu'il faut convaincre et auxquels il faut apporter des informations.

Pour surmonter une telle « masse », une telle gageure, il faut des outils adaptés.

### **Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?**

Avant même la fusion, une charte communautaire informelle a été établie. Elle fixe les principes de fonctionnement de la communauté d'agglomération.

Le maître-mot c'est la confiance. Pour ce faire, dès le départ, il y a eu un grand souci de transparence afin de convaincre chacun qu'il avait le même poids et la même légitimité.

Pour faire en sorte que les rapports de force ne soient pas au profit des villes au détriment des petites communes, j'ai tenu à ce que les villes ne soient pas majoritaires au conseil communautaire. Le véritable organe de décision, même s'il n'est pas statutaire, c'est le conseil des maires qui réunit les 78 maires à égalité de voix. Quand les maires sont d'accord on fait délibérer formellement le conseil communautaire. Si je sens un doute, je renvoie le débat en commission.

J'ai voulu des commissions ouvertes. C'est-à-dire qu'elles comportent les conseillers communautaires titulaires, qui ont voix délibérative, mais aussi tous les conseillers municipaux qui souhaitent s'y inscrire. En commission, il y a toujours une présentation suivie d'un temps d'échange. Les services sont présents. Chacun a le droit de s'exprimer. Cela met en confiance. Les débats sont très concrets et il en ressort des décisions réellement partagées. Il faut que chacun y trouve son compte. 6 intercommunalités ont fusionné. Pour faciliter ce rapprochement, nous avons repris toutes leurs compétences.

Les petites communautés avaient mis en place des services de proximité, surtout en matière de petite enfance. Nous y avons ajouté des points d'accueil de proximité, soit dans les sièges des anciennes communautés, soit dans des mairies. Les habitants y sont reçus et informés, les questions sont traitées sur place. Nous avons fait en sorte que ni les élus, ni les habitants ne voient de changement au lendemain de la fusion : les services rendus ont continué à l'être.

Nous sommes toujours dans une phase de mise en confiance des gens. Il faut y être très attentif. C'est le rôle de mon directeur de cabinet dont la fonction est d'être particulièrement à l'écoute des élus et de superviser la communication auprès des habitants.

## La notion de proximité

### **De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?**

#### **Quels sont les services les plus attendus ?**

#### **Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**



Les communes adhèrent de plus en plus à l'agglomération. L'émergence d'une grande communauté leur a permis de ne pas ressentir la baisse des dotations d'État. De ce point de vue, l'agglomération est une assurance-vie pour les petites communes. Les élus se sentent abandonnés par l'État, il leur faut trouver une réponse auprès d'un autre niveau de collectivité.

La réponse essentielle tient en un mot : multipolarité. Les sièges des anciennes communautés n'ont pas été supprimés. Ce sont des lieux d'accueil de la grande agglomération. Les gens vont ainsi au même endroit, ce qui les rassure. Qui plus est, ils y trouvent des plus car tous les établissements communautaires y sont accessibles. De fait, il a été procédé à une décentralisation maximale des démarches administratives pour assurer une proximité physique dans chaque point d'accueil. C'est un enjeu essentiel compte tenu des distances.

Les services les plus attendus concernent l'assainissement et les transports. S'y ajoute l'un des engagements pris lors de la fusion : le très haut débit. Cela était attendu. Aujourd'hui, cet engagement est tenu. Bien que ce n'est pas été une attente, à proprement parlé, la plate-forme de services en commun est très appréciée. Je m'investis beaucoup aux côtés des communes, dans des manifestations locales, avec chaque maire. Je suis à leur disposition pour aller devant les conseils municipaux, apporter des informations et répondre à toutes les questions. Cela conforte le maire. Par ailleurs, je consacre une journée pour visiter chacun des secteurs de la communauté. Je visite des entreprises, des équipements intercommunaux, je rencontre les maires et les élus municipaux, j'organise la convivialité.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ? En avez-vous créé d'autres ?**

En matière institutionnelle, nous avons créé le conseil des maires et les commissions ouvertes dont je vous ai parlé. Nous sommes en phase d'élaboration d'un SCOT, d'un PLH, d'un schéma de l'offre économique et d'un schéma d'aménagement commercial. Nous mettons notre projet et notre politique en route. Nous avons un agenda 21 étendu à la totalité du territoire.

Il n'est pas envisagé de nouvel outil mais, fort de l'expérience acquise après un peu plus d'un an de fonctionnement, nous réfléchissons à aménager, améliorer le travail des commissions. Des réglages sont nécessaires pour mieux gérer la question du nombre. Par ailleurs, il faut encore du temps pour développer la confiance.

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Le maintien des services et des équipements de proximité, bien sûr. Mais aussi le développement des infrastructures, telles que la fibre optique, les réseaux d'assainissement ou les transports. Notre grande agglomération nous donne aussi les moyens d'une politique de développement économique très dynamique. Nous aménageons des zones d'activités et nous accompagnons les entreprises locales dans leurs projets de développement. La proximité

de la région parisienne et les caractéristiques de notre territoire, riche d'un patrimoine historique et naturel très séduisant, nous amènent aussi à mettre l'accent sur le développement de l'offre touristique et de loisirs, susceptible d'attirer la clientèle urbaine de l'Île-de-France.

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Un conseil de développement a été mis en place. C'est le pendant du conseil des maires. Il est consulté sur les grands enjeux du territoire. C'est aussi un levier d'information pour la société civile. Les enjeux sont différents selon les sujets mais la composition du conseil de développement en fait un relais notable d'information. Un important travail est consacré à la communication en direction du grand public. Les objectifs sont de plusieurs ordres avec comme priorité l'identification et la connaissance de la grande agglomération par ses habitants. Le nom, le logo constituent de premières cibles. La création d'un bâtiment, siège de la communauté est un autre défi pour que le grand public se l'approprie et en retire une certaine fierté.

Des outils sont aussi mis en place pour mesurer l'adhésion à la communauté : le taux de lecture du magazine, le nombre d'inscriptions...

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?
- Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?
- Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?

Il a été décidé d'étoffer la plate-forme de services en commun ainsi que les sièges des anciennes communautés en tant que lieux d'accueil. Cette démarche est conduite dans une logique d'intégration avec un objectif d'économie d'échelle. Elle est accompagnée d'un important travail de persuasion du DGS.

À ce titre, le choix du directeur général de la grande agglomération a été rapide et consensuel avec une réelle adhésion à sa personne. Fort de ce soutien, il est allé à la rencontre des DGS des anciennes communautés afin de les associer et de les intégrer à un schéma dans lequel tout le monde a trouvé son compte.

Dans un souci de concertation et de coopération, contact a été pris avec les présidents des intercommunalités des départements voisins : Grand Évreux, Portes de l'Eure (Vernon), Mantes-en-Yvelines, Rambouillet territoires, Seine-Eure (Louviers), Pays du Neubourg...

Il en a résulté une entente territoriale, fixant des principes de coopération et des échanges de bonnes pratiques (« travailler ensemble et bâtir un territoire de projets »). Les présidents se rencontrent une fois tous les trimestres.



**Jean JIMENEZ**  
*Directeur général des services*

## Les enseignements de la fusion

### **Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?**

Deux exercices ont été superposés, celui de la gouvernance politique et celui de la gouvernance technique. Cette dernière ne pouvait être engagée qu'une fois la gouvernance politique prête. Ainsi, les élus ont souhaité que les services n'interviennent pas, du tout, pendant la première phase d'élaboration du schéma de fusion. À ce stade, les services se sont « contentés » de préparer le cahier des charges pour le recrutement d'un cabinet conseil chargé d'accompagner la réflexion des élus, d'établir la faisabilité juridique et financière de la démarche.

Après les six premiers mois, j'ai assisté aux réunions de comité de pilotage des élus, pour répondre aux questions techniques qui pouvaient m'être posées. Les directeurs des autres communautés concernées par la fusion n'étaient pas présents.

Dans la deuxième partie de 2012, j'ai travaillé à la rédaction des statuts sur une base très simple : l'agrégation de tous les statuts des communautés concernées selon le principe d'un assemblage de toutes les compétences exercées. L'objectif était le suivant : tout faire pour que l'habitant retrouve les mêmes services dans la nouvelle agglomération.

Parallèlement, j'ai travaillé avec les services de la préfecture sur les syndicats devant disparaître à la date de création de la nouvelle communauté.

Début 2013, suite à la consultation officielle du préfet, a été posée la question de l'organisation des services. Le sujet figurait parmi les tâches à traiter par le cabinet conseil. Jusque-là, il n'y avait eu que des réponses générales. Un dispositif de préfiguration a été mis en place et j'ai été chargé d'élaborer des propositions. Deux grands sujets devaient être traités :

- Comment les équipements publics présents sur le territoire fonctionnent-ils ?
- L'organisation administrative des services administratifs et techniques de la nouvelle agglomération.
- Un certain nombre de dispositions se sont avérées efficaces :
- La fusion budgétaire a été préparée par le service des finances avant la création effective au 1<sup>er</sup> janvier 2014. La principale préoccupation portait sur le fait de savoir si les budgets fusionnés couvraient bien les dépenses des années suivantes. In fine, il est apparu que l'on disposait d'un excédent cumulé de 8 millions d'euros en fonctionnement.
- Un comité de pilotage de la fusion a rassemblé les futurs directeurs à partir d'octobre 2013. Il a été maintenu jusqu'à mi-2014, préfigurant le futur comité de direction de l'agglomération aujourd'hui en place.

### **Quels sont les principales difficultés rencontrées ?**

La crainte des élus de voir naître une administration toute puissante était une première préoccupation. La question méritait une attention toute particulière.

Il y avait également une inquiétude au sein des services de l'agglomération « initiale » liée au passage de 19 à 78 communes, en particulier dans les services techniques avec l'afflux d'équipements à gérer (à titre d'exemple, nous récupérons 25 stations d'épuration).

Un autre sujet devait être traité : le contact élu/technicien. Les services de l'agglomération « initiale » n'étaient pas en contact direct avec les maires, chose fréquente dans les communautés entrantes. Il a fallu créer les conditions d'un nouveau lien de travail tout en rappelant la légitimité des maires dans leurs attentes et leur questionnement.

Sur un plan plus technique, le principal problème a concerné l'harmonisation des procédures. Nombre d'agents de la communauté d'agglomération « initiale » ont été reconduits dans les mêmes fonctions mais celles-ci ont été élargies à des territoires plus vastes et, surtout, à des communautés de communes qui n'avaient ni service des finances, ni services de ressources humaines. Une partie de ces agents ne s'est pas remise en cause alors que le volume de travail augmentait. Il y a eu et il y a encore des grincements.

De manière plus générale, s'il existe encore des points durs, ils tiennent surtout à des personnes qui ne supportent pas la charge de travail résultant de la fusion et, parfois, au changement d'élus référent.

### **Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?**

Concernant les élus, le directeur de cabinet et moi-même, avons accompagné le président dans des réunions qui se sont tenues avec chaque conseil municipal des communes concernées. Cette initiative a été prise très en amont (fin 2012, début 2013) avant que les communes délibèrent. Elle a été très appréciée. Les élus ont très bien cerné quelle serait l'organisation administrative et qu'ils auraient un interlocuteur politique en direct et au quotidien : le directeur de cabinet du président. Cette méthode est toujours appliquée.

Concernant les services, nous avons laissé du temps au temps. Le plus important était d'apporter des réponses satisfaisantes aux questions posées et cela prend du temps.

J'avais géré les services d'aménagement dans un département. De fait, j'avais une vision territoriale de la dimension de la future communauté d'agglomération. Avant d'intégrer la communauté, j'avais également eu la charge d'un syndicat qui rassemblait 120 communes. Ces expériences m'ont apporté une certaine sérénité dans l'approche de la fusion.

Pour résoudre les difficultés rencontrées, et qui parfois demeurent, j'ai mis en place un séminaire de cohésion d'équipe, afin de fédérer autour de projets de grande agglomération l'ensemble des cadres de la collectivité dès janvier 2014.

## La notion de proximité

### **De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?**

#### **Quels sont les services les plus attendus ?**

#### **Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**



Lors des démarches préalables, les élus ont confirmé deux priorités : le maintien de tous les équipements de proximité et la création d'accueils de proximité.

Sur 450 agents, 150 sont affectés à des actions de proximité.

## Les outils et méthodes mis en place

### **Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

L'idée d'associer les secrétaires de mairies à titre d'information. Nous avons cette habitude au sein de la communauté d'agglomération « initiale ». Nous avons élargi le dispositif aux 78 communes. Cela se poursuit dans le cadre de la « multipolarité » afin qu'ils soient des relais de la communauté étant les plus proches des habitants.

### **Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- **Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?**
- **Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?**
- **Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

Nous n'avions pas de schéma de mutualisation en bonne et due forme. Initialement, un travail avait été engagé entre la ville de Dreux et la communauté d'agglomération « initiale ». Un certain nombre d'initiatives sont remontées de ces échanges, notamment en matière juridique et financière. Lors de la fusion, ces hypothèses ont été présentées. Rapportés au nouveau périmètre, deux sujets vont donner lieu à une concrétisation prochaine : les archives et l'informatique.

Un autre domaine entre dans le champ des services communs, l'urbanisme et l'aménagement. Pour l'urbanisme réglementaire, cela fait suite au désengagement de l'État, la communauté va assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme pour la quasi-totalité des communes (hors ville centre). S'y ajoute en tant que « force de conseil », un service en matière pré-opérationnelle (études d'aménagement) et opérationnelle (par délégation aux outils communautaires : SEM, SPL Habitat).

### **Un nouvel organigramme a-t-il été constitué ?**

### **Des dispositions particulières ont-elles été prises pour répondre aux besoins spécifiques du territoire (intermédiation, proximité...) ?**

J'étais pressenti pour être le DGS de la future agglomération. Lors d'une première rencontre avec les élus en 2013, cela est apparu clairement. J'étais chargé de préparer le nouvel organigramme d'agglomération.

Le travail préparatoire a été conduit en ayant bien à l'esprit qu'il y avait une très grande crainte parmi les élus, que l'administration prenne le pouvoir.

Concernant les équipes, la plupart des directeurs des communautés de communes a été repositionnée. Hormis quelques cas ayant nécessité de réels arbitrages, il n'y a pas eu de problèmes. Un projet d'organigramme a été établi avec des « blancs » concernant les personnes susceptibles d'occuper les postes définis.

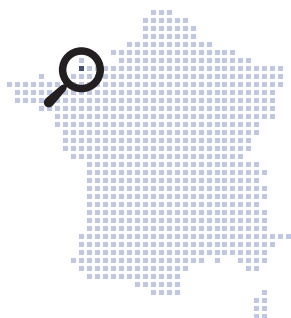
Cet organigramme présentait l'organisation jusqu'au niveau chef de service. Au moment de la fusion, l'ensemble des effectifs a été reconduit et il n'a été procédé à aucun recrutement : pas de sortie, pas d'entrée.

En mai 2013, les noms des agents positionnés ont été validés. Les élus ont alors demandé que soit engagé de manière opérationnelle un dialogue avec les services. Il en a résulté des réunions entre élus et directeurs, directeurs et chefs de service.

En termes de statuts, tous les agents ont été intégrés sur la base de leur statut initial. La démarche a été très stricte : priorité à la cohésion technique, la convergence serait abordée ultérieurement. Concernant, l'intégration des personnels, une réunion a été tenue dans chaque communauté de communes en présence du président, du DGS, de tous les directeurs de la nouvelle communauté et de l'ensemble des personnels de l'ancienne communauté considérée. Nous avons joué le jeu de la transparence dans le cadre de questions/réponses.

Par la suite, nous avons organisé l'accueil des personnels au siège de la communauté, dans les services techniques ainsi que celui du personnel communautaire mis à disposition auprès des communes.

## 50. SAINT-LÔ AGGLO



**73 communes**

**68 000 habitants**

**Bureau : 38 membres**

**Conseil communautaire : 108 membres**

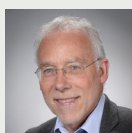
La communauté d'agglomération est issue d'un district, transformé en communauté de communes (2002), puis en communauté d'agglomération (2011).

Au cours de cette période, elle a fait l'objet d'extensions successives.

En janvier 2014, elle a pris le nom de Saint-Lô Agglo suite à la fusion de 6 communautés :

- Communauté d'agglomération Saint-Lô Agglomération.
- Communauté de communes du canton de Marigny (moins Carantilly).
- Communauté de communes du canton de Tessy-sur-Vire.
- Communauté de communes du canton de Torgny-sur-Vire.
- Communauté de communes de l'Elle.
- Communauté de communes de la région de Daye (moins Montmartin-en-Graignes et Tribehou).

Et à l'intégration de la commune de Domjean.



**Gilles QUINQUENEL**  
Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

#### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Je suis maire de ma commune et préside le Pays Saint-Lois depuis de nombreuses années après avoir été conseiller départemental 21 ans, vice-président pendant 10 ans. À ces différents titres, j'ai participé à l'histoire de la communauté d'agglomération dont j'ai été le vice-président au cours du premier trimestre ayant suivi sa création. Nous avons une longue habitude de travail acquise au sein du Pays Saint-Lois. Cela explique que, dans un environnement à dominante rurale, il n'y a pas eu d'opposition « rat des villes » / « rat des champs ». La création des communautés de communes a permis de franchir un premier pas en matière d'intercommunalité. Même si cela ne s'est pas fait facilement, il n'y a pas eu d'opposition totale.

Il existe une cohérence liée au Pays Saint-Lois, bien que la terminologie communauté d'agglomération ne convienne pas. Agglomération pose problème car cela fait, culturellement, référence à une zone urbaine. Dans notre cas, celle-ci est marginale. Avec un périmètre essentiellement rural, on ne se sent pas agglomération. Il faut faire évoluer les textes. Ainsi, envisager un PLUI à près de 80 communes, c'est impossible. Cela donne à penser que l'on ne connaît pas la réalité des territoires.

Notre périmètre est cohérent si l'on excepte le cas de la CC de Canisy qui n'en fait pas partie bien que membre du Pays. Pour autant, nous nous coordonnons et nous travaillons ensemble. La

loi NOTRe va permettre de franchir l'étape suivante : l'intégration de cette communauté.

Géographiquement, la ville de Saint-Lô est au centre du territoire communautaire. Toutes les communes des alentours vivent avec la ville chef-lieu de département pour le commerce et les services. Le bassin de vie est ainsi clairement délimité : la vie locale a été constituée autour de Saint-Lô. Cela facilite les modes de fonctionnement.

Aller au-delà ne serait pas cohérent.

#### Structure :

- **La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Une communauté urbaine n'est ni possible, ni nécessaire. La structure actuelle correspond aux besoins du territoire. La question à se poser ne porte pas que sur l'accumulation de compétences. Il s'agit tout autant de la manière dont elles sont exercées. À ce titre, il faut inventer d'autres modes de gouvernance.

Les communes nouvelles avancent bien depuis quelques mois. Des décisions ont déjà été prises par différentes communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, on peut tabler sur la création d'environ 6 communes nouvelles à partir de 15 à 20 communes de base.

### Les enseignements de la fusion

#### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

Nous sommes au début d'une histoire. Il subsiste un peu de flou ce qui semble tout à fait normal. Il faudra à mon sens quelques années pour être en mesure de tirer un véritable bilan de ces fusions.



**Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?  
Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées  
pour y remédier ?**

Le début de mandat a été marqué par des difficultés relationnelles entre élus, ceci faisant suite aux élections de l'agglo. Le débat est utile, voire nécessaire, pour progresser. En revanche, être constamment en opposition n'apporte rien.

Aujourd'hui, cette difficulté de blocage constant, qui tient pour beaucoup à de l'incompréhension, tend à s'estomper. Cela est important en termes d'image. Nous avons toujours eu une majorité pour voter des décisions et faire fonctionner la structure. En revanche, la confrontation systématique ville de Saint-Lô/ agglomération, les freins constants au fonctionnement de la communauté pesait sur les relations et dans les médias.

Je pense que cela est derrière nous, et la communauté peut désormais travailler de manière sereine.

L'autre élément de complexité tient au nombre de communes. Qui plus est, nous avons subi de plein fouet les nouvelles règles concernant le nombre de délégués communautaires. Il y a eu des contestations devant les tribunaux administratifs et un avis du Conseil d'État qui ont perturbé la mise en place de la nouvelle structure. Les débuts ont été très compliqués. On peut dire que la situation est désormais stabilisée.

Le nombre de compétences n'est pas, en soi, un problème. Cela se règle en termes techniques et avec des délégations d'élus. En revanche, le fonctionnement d'une assemblée de 108 personnes est une chose beaucoup plus lourde. S'y ajoute, un changement culturel pour les élus ruraux. Dans leurs conseils municipaux, ils ont l'habitude d'une certaine proximité pour instruire les dossiers. Dans une structure beaucoup plus grande, il y a inévitablement une lourdeur de fonctionnement et des procédures plus complexes. Cela n'est pas forcément négatif, mais certains maires de petites communes se sont sentis perdus.

## La notion de proximité

**De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?  
Quels sont les services les plus attendus ?  
Comment ces attentes sont-elles prises en compte  
(intérêt communautaire, gouvernance...) ?**

La solution a été apportée par le travail en commissions. Je les ai ouvertes aux conseillers municipaux. Cela a généré beaucoup de réunions avec de nombreux participants. C'est lourd pour les équipes et les services, mais c'est une manière d'impliquer les élus de base.

Par ailleurs, j'ai créé des commissions territoriales en complément des commissions thématiques. Elles sont composées des maires, des anciens délégués des précédentes communautés et d'un conseiller délégué, un pour chaque ancienne communauté ; une sorte de référent pour chacune de ces communautés.

Je suis allé à leurs premières réunions. Par ailleurs, j'ai engagé des rencontres dans chaque commune, avec les élus et la population. C'est le prix à payer pour que l'agglomération ne soit pas perçue comme éloignée et une simple technocratie. Face à la taille et à la complexité, les 108 délégués doivent se sentir impliqués pour réussir ce défi politique, la mutualisation entre

nos 73 communes.

Nous venons de mettre en place un fonds de concours pour les communes de moins de 2 000 habitants (60 communes sont concernées). Il sera doté de 200 000 € pendant 5 ans, soit 1 million € pour le mandat. Sous certaines conditions, nous avons ciblé une action bien particulière : l'accessibilité aux bâtiments publics pour que les petites communes réussissent dans un domaine coûteux et contraignant. Cette initiative permet de montrer aux petites communes que l'agglo est présente sur leur territoire.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?  
En avez-vous créé d'autres ?**

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?
- Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?
- Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?

D'ici deux ans, nous aurons une organisation stable. C'est la manière de conduire l'action qui compte. Il faut démontrer l'utilité et l'efficacité de Saint-Lô Agglo. Il faut que le citoyen se sente bien dans son territoire, que les maires s'approprient les équipements qui vont être implantés dans leur commune. Il faut mettre fin à cette phrase qui est dans la bouche des élus : « *ce n'est pas nous, c'est l'agglomération* ». Le reste, bien que complexe, c'est de la « cuisine » et de l'organisation.

Nous allons renforcer le lien avec les communes. Pour le citoyen, l'entrée de l'agglomération doit être la commune. L'agglomération se gagnera dans les communes. Nous allons mettre en place des outils pour se faire : site intranet, rencontres avec les secrétaires de mairie pour les informer et leur proposer une formation afin qu'ils intègrent l'accueil et la parole de l'agglomération dans leur discours et leur rapport à l'habitant. Si cela fonctionne, ce jour-là nous aurons réussi. Un bulletin communautaire est également envisagé en 2016.



Dany LECERF  
Directrice générale des services

## Par rapport au périmètre et à la structure actuels

### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de l'agglomération ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

L'historique est important. En 2003, a été créé le Syndicat pour le développement du Saint-Lois avec pour objectif le développement économique de la région de Saint-Lô. Son périmètre correspondait peu ou prou au bassin de vie, soit 9 communautés (puis 7 et 6 après regroupement) et 100 communes. À cette cohérence (dimension du périmètre et volonté d'éviter une concurrence entre les collectivités) s'est ajoutée une habitude de travail en commun. Il a été aussi chargé de l'élaboration du SCOT. Les réflexions autour du SCOT ont conduit les élus de l'époque à travailler ensemble sur un vrai projet de territoire avec des objectifs et un fléchage particulier vers l'économie. Les élus se sont majoritairement fédérés autour de ce document avec un projet phare : la création d'un technopôle (numérique, agroalimentaire). S'y ajoutait la volonté de dire : nous devons nous appuyer sur des pôles de vie, le développement d'activités complémentaires et des pôles de proximité. Le projet a séduit.

De premières tentatives d'études ont été engagées pour un regroupement en 2007. Elles n'ont pas été approfondies considérant que cela appartiendrait aux équipes issues des futures élections municipales. Il y avait un réel intérêt pour un travail en commun mais une difficulté pour passer à l'acte.

En janvier 2011, la CC de Saint-Lô est devenue communauté d'agglomération. Au cours de la période précédente, les Préfets successifs avaient manifesté une forte volonté pour aboutir à des regroupements. Ils en ont convaincu une majorité d'élus hormis ceux de la CC du Canisy qui est restée en l'état (communauté très intégrée, dotée de nombreuses compétences dont la voirie). Toutefois le partenariat a subsisté avec cette communauté (sur des actions ponctuelles et au travers l'adhésion au Syndicat maintenu dans une partie de ses compétences).

Le périmètre actuel, finalisé au 1<sup>er</sup> janvier 2014, résulte du travail d'une bonne année en étroite concertation entre les collectivités et les services de l'État. Il a donné lieu à de nombreuses réunions. Le maire de Saint-Lô de l'époque a été pendant trois mois président de cette nouvelle communauté d'agglomération. Il a été battu lors des élections municipales.

Les dernières élections municipales ont amené à un important renouvellement des élus notamment sur la ville centre Saint-Lô où toute la majorité municipale a changé, et n'a donc pas participé aux débats et aux négociations préalables à la fusion. Ce défaut d'information a pu au départ susciter des incompréhensions.

### Structure :

- **La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Au total, on peut considérer que le périmètre de la communauté est satisfaisant car il correspond, pour l'essentiel, à celui du bassin de vie et ce malgré l'absence de la CC du Canisy. Son intégration par une fusion est prévue en janvier 2017 puisqu'elle n'atteint plus les seuils de population requis pour rester en communauté isolée.

La commune nouvelle est devenue une réalité pour plusieurs communes du territoire (la communauté d'agglomération est depuis le 1<sup>er</sup> janvier passée de 73 à 60 communes). Ce n'est pas d'actualité autour de Saint-Lô alors que certaines communes ont des tissus urbains quasi imbriqués et se partagent des quartiers.

## Les enseignements de la fusion

### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

La fusion est intervenue officiellement le 1<sup>er</sup> janvier 2014 mais l'arrêté du préfet date d'avril 2013 et les délibérations des collectivités datent de janvier 2013. À compter de cette période, les élus ont pris l'habitude de se rencontrer et des études ont été conduites par anticipation. Tout le monde était prêt en 2014. Les directeurs des communautés se sont rencontrés à partir d'avril 2013. J'ai été reconnue par mes collègues comme potentiel DGS de la nouvelle agglomération. Personne n'a revendiqué la place. Le politique était dans le même état d'esprit.

### Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

Celles qui résultent des oppositions précédemment évoquées. La dimension sociale est restée communale, notamment à Saint-Lô. Des personnels des centres sociaux exerçaient leurs missions sur des compétences partagées puisque seul le domaine de l'animation jeunesse a été transféré à la communauté d'agglomération (enfance jeunesse). Des mises à dispositions réciproques avaient été dans un premier temps prévues. Le système n'a pas fonctionné. La question des TAP (compétence non transférée) mis en œuvre par les communes fin 2013 a aussi apporté des perturbations dans le secteur de l'animation jeunesse, par la charge de travail nouvelle, puisqu'elle a été dévolue, en milieu rural et dans le cadre de conventions de mises à disposition, aux personnels exerçant dans ce secteur.

Techniquement, une compétence a été compliquée à mettre en œuvre : l'eau et l'assainissement. L'ancienne communauté d'agglomération avait cette compétence à la différence des autres communautés qui l'ont rejointe. Il y avait de nombreux syndicats dont le devenir n'avait pas été évoqué lors des discussions initiales et la préfecture n'a pas donné de délais pour l'application de la loi à savoir la dissolution lorsque leurs périmètres étaient inclus dans la communauté.



### **Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?**

L'objectif politique était de tirer les compétences vers le haut, exceptées celles à la marge qui ont pu être restituées aux communes. Au début, il y a eu beaucoup de mises à disposition inter-services. Maintenant, le choix a été fait de bien répartir les personnels en rapport avec des missions d'agglomération.

### **La notion de proximité**

#### **De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?**

#### **Quels sont les services les plus attendus ?**

#### **Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**

Nous privilégions la mise à disposition des services communaux pour l'entretien courant des équipements de proximité et l'information des usagers. Les services à la population ont gardé leur localisation initiale et les personnels initialement affectés.

### **Les outils et méthodes mis en place**

#### **Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?**

#### **En avez-vous créé d'autres ?**

#### **Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Les réflexions menées dans le cadre de l'élaboration du SCOT restent d'actualité. Dans le domaine de la petite enfance et de la jeunesse, nous avons engagé une réflexion sur un PESL (projet éducatif social local), en partenariat avec la CAF et le département afin de définir, avec eux, des objectifs communs et s'assurer de la pertinence et de la cohérence de l'offre de services éducative et sociale sur le territoire communautaire.

Nous travaillons sur différents schémas afin d'harmoniser les actions. Au même titre que le PESL, diverses études (PLH, PCET, PLU) vont être engagées simultanément. Elles vont nous aider à compléter les équipements existants avec une vision d'ensemble du territoire. Les études doivent sensibiliser les élus à une approche globale.

Les ordures ménagères (collecte, de taxes et de redevances) sont un sujet très important pour les habitants au quotidien, ce service mérite une meilleure organisation.

#### **Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

La communication est très descendante pour informer et sensibiliser tous les acteurs du territoire à l'existence et aux actions de la communauté d'agglomération.

#### **Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?
- Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?

#### **- Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

L'organisation est fondée sur l'échelon communal. Exemple, les sports : il y a une mise à disposition des équipements par les communes. Bien que les conventions de mise à disposition ne soient pas simples à mettre en œuvre, cela ne fonctionne pas trop mal. Seul le centre aquatique est communautaire. Dans un premier temps, nous avons gardé les services tels qu'ils existaient. Nous avons créé un service de la petite enfance. Avec les services animation-jeunesse et sports, il impulse et coordonne l'action communautaire. Les services qui restent sur le terrain sont les services à la population. Si l'on doit compléter, cela sera fait en fonction du lieu d'habitation et du lieu de travail des habitants, sans remettre en cause l'existant.

#### **Un nouvel organigramme a-t-il été constitué ?**

#### **Des dispositions particulières ont-elles été prises pour répondre aux besoins spécifiques du territoire (intermédiation, proximité...) ?**

De manière informelle je me suis trouvée dans une position de DGS. La décision officielle est intervenue en décembre 2013.

Nous avons engagé un travail avec un cabinet conseil. La mission a duré trois mois (août à décembre). Elle a porté sur l'analyse des compétences transférées, la manière de les exercer sur le territoire, la présentation aux élus. Le cabinet a recensé toutes les attentes des agents. La quasi-totalité d'entre eux a été rencontré lors d'entretiens individuels.

L'organisation des services a abouti en novembre. Au-delà de l'analyse du besoin, elle a donné lieu à une présentation aux élus lesquels ont défini des orientations politiques. Tant sur le plan politique qu'administratif, le consensus a présidé à ces décisions. Sur ces bases, un nouvel organigramme a été défini entre les présidents, en concertation avec les directeurs des communautés concernées et avec l'appui du cabinet conseil.

Pour des raisons d'ordre financier, le mot d'ordre était de rester sur un effectif constant. Dans un premier temps le choix a été fait de construire l'organisation autour d'un DGS et des directeurs de services.

Tout le monde s'est vu affecté sur un poste correspondant à ses attentes. Il n'y a pas eu de recrutement.

Depuis deux directeurs ont demandé leur mutation, des opportunités s'étant présentées pour eux.

Le personnel administratif est au siège sachant que les anciennes communautés de communes comptaient très peu d'agents (une dizaine au total). Ne restent dans les anciens sièges communautaires que quelques agents relevant de la petite enfance ou des accueils de loisirs. De fait, la question du devenir de ces bâtiments est posée. Une réflexion doit être engagée afin de définir leur destination : ils seront soit valorisés, soit vendus.

# LES VOISINAGES RURAUX

## 28. L'ORÉE DU PERCHE



**8 communes**

**2 600 habitants**

**Bureau : présidents, maires et vice-présidents**

**Conseil communautaire : 17 membres**

La communauté de communes du canton de la Ferté-Vidame et de ses environs a été créée en 1997. Elle est devenue, en 2005, la communauté de communes de l'Orée du Perche.



Jean-Pierre JALLOT  
Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

**En application d'un nouveau seuil démographique et compte tenu des adaptations prévues (zones de montagne, territoires faiblement peuplés) :**

- **Souhaitez-vous, le maintien de votre communauté en l'état ?**
- **Dans ce cas, êtes-vous en situation de mener à bien un projet qui réponde à vos besoins ?**
- **Avez-vous un projet d'extension ou de fusion ?**
- **Si oui, avec quelle(s) communauté(s) ?**
- **Quels sont les motifs de votre choix ?**

La communauté de communes de l'Orée du Perche est la première véritable communauté créée en Eure-et-Loir en 1997 de taille modeste en habitants (2 500) mais très entreprenante et innovante dans les services apportés, compte tenu d'une fiscalité d'entreprise favorable.

Dès le début, nous avons fait le choix d'une intégration fiscale très poussée (63 %).

Dans un cadre géographique particulier, le Perche, nous constituons une réelle entité. Tout a parfaitement fonctionné en développant une démarche volontariste et consensuelle avec les 8 communes qui la composent.

Lors de la mise en place du SDCI en 2011 qui prévoyait la fusion avec une communauté voisine dans le but de satisfaire aux exigences de la loi en ne prenant en compte que le nombre d'habitants mais sans réelle valeur ajoutée en termes de services, nous avons souhaité le maintien du périmètre de notre communauté de communes.

Pourquoi casser ce qui marche ? Identité, coopération, intégration fiscale... assurant la qualité et proximité des services apportés à

nos administrés. Le législateur sait pourtant que la faible densité de population n'exonère pas des obligations qui en découlent en termes de gestion des voiries et réseaux, de regroupements scolaire... et n'empêche pas d'être innovant comme le portage à domicile de supports de la médiathèque par le biais des facteurs (une première au niveau national qui a abouti à un nouveau service de La Poste).

Mes collègues élus de la CDCI ont pu entendre ces arguments et ont voté à l'unanimité pour la dérogation dont le seuil était à 5 000 habitants. Je salue le préfet de l'époque qui a parfaitement respecté ces volontés.

Cette position ne s'apparentait pas à un refus de toute évolution, mais à l'époque n'était pas pertinente ni en subsidiarité de compétences, ni en économies d'échelle.

Depuis plus de trente ans le Pays Perche d'Eure-et-Loir tenait lieu d'espace de coopération intercommunale. Il manquait une légitimité supplémentaire quant à ses attributions.

Les choses ont évolué grâce notamment à la loi Matpam qui en créant les pôles territoriaux, a donné aux pays qui constituent des territoires pertinents et sur la base d'une volonté partagée des élus les moyens de privilégier une intercommunalité de projets qui fédère les communautés de communes de taille modeste en milieu rural.

Dans le cadre de mes responsabilités au sein de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays, j'ai beaucoup milité pour que les communautés de communes qui ne se trouvent pas dans le sillage des communautés d'agglomérations et métropoles (autrement dit la France des territoires à forte identité), puissent coopérer en déléguant des compétences au pôle territorial, soit en termes d'ingénierie soit en termes de ressources financières pour optimiser leurs actions.

Or, il s'agit de compétences essentielles pour leur attractivité (par exemple : urbanisme avec la mise en œuvre du SCOT, celle des services du droit des sols consécutive au retrait progressif de l'État, promotion du développement économique numérique et touristique... ).



Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, notre pôle territorial du Perche est en ordre de marche. Il fédère 5 communautés de communes incluant un pôle de centralité (Nogent-le-Rotrou) et couvre un bassin de vie de plus de 40 000 habitants.

Il constitue une parfaite articulation avec les communautés de communes dont les présidents et référents contribuent activement à la mise en œuvre d'une telle démarche.

Compte tenu des nouvelles exigences de la loi NOTRe, il est évident que notre communauté de communes ne pourra pas se soustraire à l'obligation des nouveaux seuils de population. Toutefois, la faible densité sur un territoire comme le nôtre, permet par le jeu des dérogations de limiter à 8 000 habitants l'effet de la fusion projetée avec la communauté de communes voisine du Perche Senonchois, et restera une communauté de communes garante de cette proximité.

Nous avons désormais toutes les cartes en main pour satisfaire cette double exigence que nous rencontrons dans nos territoires dit d'équilibre et ruraux : satisfaire des services de proximité attendus de nos administrés assurés par les communautés de communes d'une part, et entreprendre ensemble ce que chacune seule ne pourrait faire faute de l'ingénierie ou des financements nécessaires compte tenu des contractualisations financières avec la région et l'Europe que le pôle territorial permet. Pas étonnant de constater ainsi que à ce jour plus de 200 pays se soient transformés en PETR !

## Inquiétudes et attentes

### **Quelles sont vos principales inquiétudes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

- Être reconnu pour ses spécificités ?
- Faire valoir son point de vue ?
- Définition et exercice des compétences ?
- Autres ?

### **Comment pourraient-elles être dissipées ?**

Notre territoire est à cheval sur deux arrondissements du département d'Eure-et-Loir. Notre sentiment d'appartenance à cette ancienne province l'emporte sur les découpages administratifs. Avec la création du pôle territorial, nous nous donnons les moyens de donner un avenir à notre passé.

### **En la matière, que savez-vous des pratiques des « grandes communautés » voisines ?**

Je peux comprendre l'attitude des élus d'une commune voisine d'une centaine d'habitants distante de plus de 40 km du siège de la communauté d'agglomération à laquelle elle appartient et qui peuvent avoir du mal à se retrouver dans un ensemble de 120 000 habitants. Tout est affaire de prise en compte de l'intérêt général et de gouvernance participative.

### **Quelles sont vos principales attentes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

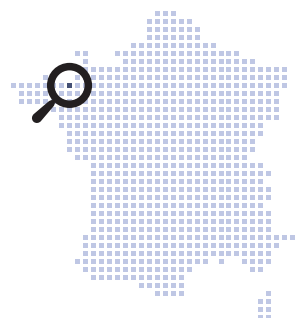
- Offrir plus de services aux habitants ?
- Faire baisser le coût de certains services ?

### **- Bénéficier d'une ingénierie de proximité ?**

### **- Autres ?**

La communauté d'agglomération peut utilement contribuer à offrir plus de services aux habitants à un meilleur coût. Par ses ressources, elle peut se doter d'une ingénierie importante notamment en termes de développement économique. Le point de vigilance est que celle-ci ne profite pas qu'à la commune centre, et que la taille de la structure, la multiplicité des services et des procédures n'engendrent pas l'inertie.

## 35. BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL



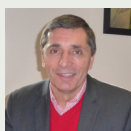
**11 communes**

**8 500 habitants**

**Bureau : 11 membres**

**Conseil communautaire : 28 membres**

La communauté de communes Baie du Mont-Saint-Michel a été créée en 1993.



**Louis THEBAULT**  
Président

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

**En application d'un nouveau seuil démographique et compte tenu des adaptations prévues (zones de montagne, territoires faiblement peuplés) :**

- **Souhaitez-vous, le maintien de votre communauté en l'état ?**
- **Dans ce cas, êtes-vous en situation de mener à bien un projet qui réponde à vos besoins ?**
- **Avez-vous un projet d'extension ou de fusion ?**
- **Si oui, avec quelle(s) communauté(s) ?**
- **Quels sont les motifs de votre choix ?**

Si nous avions le choix, nous souhaiterions rester tels que nous sommes, avec une communauté de communes qui a l'expérience de 20 ans de travail et met en œuvre des compétences qui satisfont élus et population.

Pour autant, nous souhaitons développer des partenariats avec nos voisinages. Quels sont-ils ? Nous sommes en Bretagne et en Ile-et-Vilaine. Nous sommes très liés à Saint-Malo au plan économique et administratif. Nous sommes aussi dans la baie du Mont-Saint-Michel qui s'étend de Granville à Cancale et mérite une cohérence d'approche économique, touristique et écologique.

Nous n'avons aucune velléité de nous rapprocher de la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel, ni avec la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo. Ni l'un, ni l'autre ne le demandent. Nous n'avons aucun lien avec Avranches en particulier, qui est trop loin et aussi trop loin pour Pontorson.

En revanche, des rencontres ont eu lieu entre les maires des communes de Pontorson, Beauvoir, Le Mont-Saint-Michel et notre bureau communautaire. J'ai fait part au sous-préfet de Saint-Malo des contacts que nous avons avec les trois communes. Le maire de Pontorson a fait de même avec le sous-préfet d'Avranches.

Nous avons des contacts avec la communauté de communes du

Pays de Dol-de-Bretagne et de la Baie du Mont Saint-Michel. Cette démarche a été engagée depuis plusieurs mois. Notre travail est facilité par l'appartenance au même pays et le fait que le président de cette communauté, comme moi-même en soyons vice-présidents.

Lors des derniers vœux à ma communauté de communes, j'ai dit que je rêvais d'un rapprochement à cette échelle. Il ne s'agit pas de négociations mais d'un échange de vue sur les évolutions possibles.

Nous n'atteignons pas les 10 000 habitants. Si la loi maintient le seuil de 20 000 habitants sans adaptations pouvant nous concerner, nous devrons fusionner avec une autre communauté. Je pense, peut-être à tort, que cela ne se passera pas avant la fin de la présente mandature. Dès que la loi sera votée, nous en parlerons, en particulier avec la communauté de Dol-de-Bretagne. Avec son président, nous avons décidé, l'un et l'autre, d'organiser en septembre un séminaire de l'ensemble des conseillers municipaux de nos communes membres respectives. Si un seuil de population ne nous est pas imposé, nous approfondirons nos relations dans le cadre de partenariats. De même avec Pontorson, Beauvoir et Le Mont-Saint-Michel.

Professionnellement, j'ai toujours travaillé pour que l'on ait une présentation et une communication de la baie dans sa totalité. Le touriste et le tour-opérateur ne connaissent pas les limites administratives. Malgré les obstacles, souvent d'ordre administratif (Bretagne et Normandie travaillent chacun de leur côté), les choses bougent. Une destination touristique Saint-Malo – Mont-Saint-Michel va être mise en place avec la région Bretagne et l'accord de la région Basse-Normandie. Il serait très positif d'assurer une coordination à l'échelle de la baie et, quel que soit le résultat de la réforme, le partenariat est vital pour le développement de nos territoires : cohérence, efficacité et développement économique imposent que l'on travaille tous ensemble.

### Inquiétudes et attentes

**Quelles sont vos principales inquiétudes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

- **Être reconnu pour ses spécificités ?**



- **Faire valoir son point de vue ?**
- **Définition et exercice des compétences ?**
- **Autres ?**

#### **Comment pourraient-elles être dissipées ?**

Nous ne sommes pas favorables à une intégration dans un conglomérat de communes où il n'y a plus de proximité, sachant que la proximité est essentielle à nos yeux. Il s'agit d'être avant tout au plus près de la population et des préoccupations du monde économique, touristique, social. Nous ne souhaitons pas de mégastucture qui décide et fait redescendre les décisions ou les informations. Nous voulons un territoire toujours « irrigué » par des contacts permanents avec les élus communaux et les acteurs socioéconomiques.

Ainsi, nos commissions et nos groupes de travail sont au plus proche du terrain et nous organisons régulièrement des temps d'échanges ciblés : assises du monde touristique, rencontres de l'agriculture, club des entreprises. Il en va de même dans le domaine du sport et de la culture.

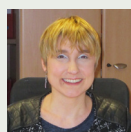
#### **En la matière, que savez-vous des pratiques des « grandes communautés » voisines ?**

Pontorson, Beauvoir et Le Mont-Saint-Michel ne sont pas du tout à l'aise dans la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel qu'elles ont intégrée au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Si cela était possible, elles sortiraient de la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel.

#### **Quelles sont vos principales attentes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

- **Offrir plus de services aux habitants ?**
- **Faire baisser le coût de certains services ?**
- **Bénéficier d'une ingénierie de proximité ?**
- **Autres ?**
- **Comment pourraient-elles être satisfaites ?**

Nous n'en avons pas compte tenu des propos qui précèdent.



Céline PELLOIS  
DGS

Il faut avoir à l'esprit des éléments de contexte qui influent sur les relations au sein du conseil communautaire. L'ancien président, battu lors de l'élection de l'exécutif, joue son rôle d'opposant face à son successeur qui a été, lui-même, son opposant durant de nombreuses années. Il attaquait son 4<sup>e</sup> mandat tout en étant 3<sup>e</sup> vice-président du conseil départemental. Une certaine usure et le cumul des mandats ont beaucoup joué dans son échec d'autant qu'il n'avait plus la même disponibilité dans un territoire où on attend tout de l'élu.

Le nouveau président est arrivé avec les mêmes envies, les mêmes passions pour le territoire que le précédent. Or, les deux hommes sont en totale opposition.

Les mêmes élus se sont retrouvés vice-présidents, se ralliant au nouveau président. Pour son prédécesseur, cela a été une autre source d'amertume. Il est aujourd'hui le seul opposant au sein de la communauté de communes ; C'est une situation un peu particulière.

Malgré tout, il y a une continuité dans l'action communautaire : le projet de territoire se poursuit avec les mêmes axes de développement, l'économie demeure une priorité.

#### **Par rapport au périmètre et à la structure actuels**

##### **En application d'un nouveau seuil démographique et compte tenu des adaptations prévues (zones de montagne, territoires faiblement peuplés) :**

- **Souhaitez-vous, le maintien de votre communauté en l'état ?**
- **Dans ce cas, êtes-vous en situation de mener à bien un projet qui réponde à vos besoins ?**
- **Avez-vous un projet d'extension ou de fusion ?**
- **Si oui, avec quelle(s) communauté(s) ?**
- **Quels sont les motifs de votre choix ?**

La loi NOTRe nous impose une fusion, sachant que les dérogations ne nous concernent pas. Avec qui fusionner ? Même si Beauvoir, le Mont-Saint-Michel et Pontorson sont venus nous voir, je ne vois pas comment la communauté d'Avranches peut accepter de s'en séparer, en particulier le Mont-Saint-Michel. Le précédent SDCI nous encourageait à nous rapprocher de la communauté de communes du Pays de Dol-de-Bretagne et de la Baie du Mont Saint-Michel. Cela sera confirmé. Naturellement ce sera Dol, nous avons le même esprit malouin, nous nous connaissons, entre DGS nous nous rencontrons au sein du pays de Saint-Malo, nous avons des projets en commun.

Toutefois, ce ne sera pas forcément évident. Notre président souhaite une fusion et non une absorption de notre communauté par Dol (plus « locomotive » que Pleine-Fougères et chef-lieu d'un nouveau canton). Cela peut être un peu tendu sans être insurmontable.

En 2014, les nouveaux élus ont souhaité être accompagnés par un cabinet d'études spécialisé en finances afin de définir un PPI dès le début du mandat. Un volet institutionnel a été intégré à la démarche dans la perspective de la réforme territoriale : s'il y a fusion, que fait-on, quelle stratégie faut-il mettre en place ? Dans un contexte financier très contraignant alors que la communauté avait été jusque là très aidée. L'étude financière a permis de faire passer des messages, notamment en matière d'investissement mais aussi de masse salariale. Il faut faire preuve de prudence en permanence.

## **Inquiétudes et attentes**

**Quelles sont vos principales inquiétudes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

- Être reconnu pour ses spécificités ?
- Faire valoir son point de vue ?
- Définition et exercice des compétences ?
- Autres ?

**Comment pourraient-elles être dissipées ?**

**En la matière, que savez-vous des pratiques des « Grandes communautés » voisines ?**

**Quelles sont vos principales attentes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

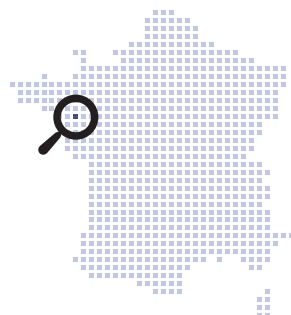
- Offrir plus de services aux habitants ?
- Faire baisser le coût de certains services ?
- Bénéficier d'une ingénierie de proximité ?
- Autres ?
- Comment pourraient-elles être satisfaites ?

Après ce rapprochement, les choses en resteront là. Les élus ne sont pas prêts à faire le grand saut vers la CA de Saint-Malo. Pour l'ancien président, c'était une évidence : d'abord Dol, puis Saint-Malo. Cela l'est beaucoup moins pour les nouveaux élus. Ils ne le souhaitent absolument pas alors que dans la communauté de Dol, certains maires s'interrogent : pourquoi pas ? Intégrer une grande communauté ? Ce n'est pas forcément un plus ou mieux. Avec le recul, je pense que l'on peut rester petit et faire autrement. Nous sommes une vraie communauté de services dotée des compétences d'une grosse communauté, avec un vrai projet. La communauté de Dol n'est pas aussi intégrée. Elle n'offre pas le même niveau de services à la population, notamment dans le domaine de l'enfance et de la petite enfance. Ils sont venus nous voir l'année dernière pour réfléchir à la prise de cette compétence. Il peut être utile de traiter certaines thématiques à grande échelle, les transports par exemple, mais la proximité reste une préoccupation essentielle.



# LES COMMUNAUTÉS EN MUTATION

## 44. VALLÉE DE CLISSON



**12 communes**

**37 700 habitants**

**Bureau : 12 membres**

**Conseil communautaire : 42 membres**

La communauté de communes de la Vallée de Clisson a été créée en janvier 2001 avec 11 communes.

Depuis janvier 2004, elle compte 12 communes avec l'intégration de Vieilleville.



**Nelly SORIN**

*Présidente*

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

**Souhaitez-vous, le maintien de votre communauté en l'état ?**

**- Avez-vous un projet d'extension ou de fusion ?**

**- Si oui, avec quelle(s) communauté(s) ?**

**- Quels sont les motifs de votre choix ?**

**- La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**

**- La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Depuis le début des années 2010, les élus locaux du Pays du Vignoble nantais envisageaient la fusion de leurs quatre communautés de communes (vallée de Clisson, Vallet, Loire-Divatte, Sèvre, Maine et Goulaine) au sein d'une seule intercommunalité (28 communes).

Ce projet n'a pas été accepté en l'état par les élus municipaux. L'identité de la commune, la place des élus municipaux, l'organisation, la gouvernance, la proximité... Les élus municipaux n'avaient pas trouvé dans l'écriture du projet suffisamment de réponses à leurs questions.

Les douze maires de la Vallée de Clisson se sont rapprochés des quatre maires de Sèvre, Maine et Goulaine pour envisager un rapprochement de ces deux intercommunalités.

Les nouveaux élus n'ont pas souhaité partir d'une page blanche. Nous avons repris le travail engagé par les quatre communautés. Nous avons la volonté de construire ce que l'on veut faire pour aujourd'hui et demain. Mais nous ne voulons pas d'une communauté « XXL ».

L'aspect budgétaire va peser. Si l'on souhaite garder un projet de territoire qui répond aux préoccupations des habitants et des services sans développement cela n'apportera pas d'économie

majeure. Certes, cela permettrait d'offrir des services supplémentaires, un confort de gestion, mais pas d'économie. Qu'apportera de plus une fusion ? Il y a toujours la peur du changement mais pas d'inquiétudes majeures. Nous sommes conscients qu'il nous faut rester très vigilant sur la gestion des projets, des structures, des services. À ce stade de la réflexion, la gouvernance n'est pas clairement évoquée, mais nous savons que ce point devra être abordé rapidement pour que chacun trouve sa place.

À l'issue des dernières élections municipales, l'équipe a été significativement renouvelée : pour cinq maires sur douze, il s'est agi d'un premier mandat. La première année a été une année d'explication, de découverte du fait intercommunal. À ce titre, j'ai fait le tour de toutes les communes. Il s'est agi de les faire adhérer à des schémas porteurs de services et de développement ainsi qu'à un projet, tout en préservant l'équilibre intra-communautaire. Devant le chaos législatif et budgétaire (source de craintes et porteur d'ambiguïtés), la population ne voit plus comment l'élu le représente. Le rôle du maire doit alors prendre toute son importance. J'ai ressenti cette difficulté à adhérer à un projet et à dépasser l'intercommunalité telle qu'elle était pratiquée. Les élus communaux avaient quelquefois des difficultés à trouver leur place dans la communauté de communes existante, alors comment la trouver dans une communauté élargie ?

Un conseil communautaire à huis clos a été tenu fin juin, réunissant les élus des deux communautés vallée de Clisson et Sèvre, Maine et Goulaine. C'était la première étape, le « point zéro » de notre démarche. Elle a pris la forme d'un échange sur les motivations des maires, une présentation des deux communautés de communes afin d'apporter à tous une information sur les compétences et les grandes lignes de fonctionnement de chacun. L'accueil a été assez favorable : l'intérêt à réfléchir ensemble a été confirmé. L'essentiel était que les élus s'approprient ce projet. Nous pouvons ainsi passer au « point 1 » qui a pour objet de définir le pour quoi faire et le comment faire, tout en ayant à l'esprit que ce sont les conseils municipaux qui se prononceront. Il s'agit de trouver une méthode de travail (comment s'organiser entre élus et

avec les services) et les points majeurs de l'action communautaire. Trois objectifs doivent être atteints :

- La proximité, en dépassant la seule proximité géographique (il faut se détacher de cette notion : ma commune est la plus éloignée de Clisson, or le conseil municipal avait voté pour la fusion en 2013). Comptent également : la manière dont les élus participent et doivent s'impliquer dans la vie communautaire, la place des élus et des services au plus près des populations et des entreprises (comment trouver l'information et être associé à l'action communautaire).
- L'efficacité pour éviter l'écueil de la complication et le retard dans la décision.

La mutualisation des moyens afin d'harmoniser les services, d'avoir une ingénierie plus qualifiée, plus structurée, plus ciblée. Il existe un équilibre entre les communes, compte tenu de leur taille, il doit être accompagné du respect de l'identité des communes et de la reconnaissance d'une ville-centre qui doit exister en tant que telle dans l'intérêt de l'ensemble du territoire. La démarche fait l'objet de communication, d'information auprès des élus, des agents par voie écrite, par des rencontres et également par des points presse.

La commune nouvelle ? Le sujet a été abordé mais compte-tenu de la configuration géographique et de l'équilibre entre les communes, aucune suite n'a été donnée. De plus, la loi NOTRe nous permet de réfléchir à une structure de communauté d'agglomération puisque les critères pour cette forme de communauté sont réunis (+ 50 000 habitants – unité urbaine de 15 000 habitants).

Nous sommes plutôt à la recherche des équilibres, d'un partage des équipements à l'échelle de petits bassins de vie en se mobilisant sur un équipement, un service.

## Inquiétudes et attentes

### **Quelles sont vos principales inquiétudes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

- Être reconnu pour ses spécificités ?
- Faire valoir son point de vue ?
- Définition et exercice des compétences ?
- Autres ?

C'est le « XXL » qui préoccupe les élus. Ce n'est pas en intégrant ce type de communauté que l'on peut participer pleinement et avoir son mot à dire. Il n'y a pas dans notre territoire une dominante urbaine et des petites communes. Ce sont des communes moyennes qui s'unissent.

### **Comment pourraient-elles être dissipées ?**

Un rapprochement entre les deux communautés de communes est acceptable. Nous sommes douze, ils sont quatre. Cela n'effraie pas : à seize, nous pouvons encore être autour de la même table. À nous de trouver la juste mesure pour que chacun ait sa place dans le respect de l'identité des communes, sachant que l'intercommunalité n'est que l'aboutissement des communes.



Raphaël MEDARD  
DGS

## Par rapport au périmètre et à la structure actuels

**Souhaitez-vous, le maintien de votre communauté en l'état ?**

**Avez-vous un projet d'extension ou de fusion ?**

**Si oui, avec quelle(s) communauté(s) ?**

**Quels sont les motifs de votre choix ?**

**La communauté d'agglomération et la communauté urbaine sont-elles des objectifs ou des perspectives en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**

**La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

La communauté est issue d'une longue tradition intercommunale : à l'origine un SIVOM transformé en district. Elle a connu un élargissement progressif jusqu'en 2004. Aujourd'hui, son périmètre coïncide avec celui du nouveau canton.

Dès 2010, les présidents de quatre communautés correspondant au Pays du Vignoble Nantais, qui porte le SCOT, ont initié une réflexion sur l'hypothèse d'une fusion. Le concept de la proximité est apparu. On avait imaginé un pôle central pour des compétences partagées et des pôles décentralisés pour des compétences « orphelines ». À l'issue d'un travail qui a duré trois ans, la moitié des communes s'est prononcée favorablement, mais elles ne représentaient pas les 2/3 de la population. La démarche n'a pas abouti faute d'une adhésion des élus locaux, municipaux. Il n'y a pas eu d'affrontement entre grandes communes et petites communes (elles comptent toutes entre près de 2 000 et 7 000 habitants). Les votes ont été positifs là où les maires s'étaient approprié la démarche et l'avaient fait vivre au sein du conseil municipal.

Ce résultat a posé question. Aujourd'hui, la tendance est encore plus vraie avec les nouvelles équipes municipales : la cellule communale rassure. La communauté de communes n'apparaît pas répondre d'évidence au développement. Elle semble un peu plus « en arrière ». Cela s'explique par un fort renouvellement et une nouvelle génération d'élus qui ne se sont pas nourris d'intercommunalité. Les élus sont moins présents. Il y a une certaine forme de remise en cause de l'intercommunalité.

Le SDCI a remis le sujet sur la table avec le souhait d'une étude de rapprochement des quatre communautés de communes. Mais l'évolution pour bouger le périmètre n'est plus autant dans l'esprit des maires. Un travail a été engagé avec la CC de Sèvre, Maine et Goulaine.

Dans la perspective d'une fusion avec cette dernière, le souci de proximité, en termes de services, et de gouvernance, par les élus, est très présent. Sur ce dernier point, le fait de passer de 12 à 16 n'est pas une grande révolution. Discuter à 16 autour d'une table est possible, chacun y trouvant sa place. C'est un argument très fort en faveur d'un rapprochement.

Nous sommes assez proches. Les sujets sur lesquels nous réfléchissons peuvent être aisément mis en œuvre sachant que nous avons beaucoup de compétences en commun, certes avec des exercices différents. Nous engageons la réflexion sur la fusion en



commençant par une phase technique renvoyant à plus tard l'élaboration d'un projet. La majorité des maires souhaite que l'on commence par une réflexion a minima. Pour autant, la mise en route des groupes de travail a permis aux élus de s'exprimer sur le projet de territoire, allant au-delà des considérations techniques et administratives qui préfigurent la fusion. Ce constat révèle le souhait des élus d'être acteur du projet de développement et surtout de pouvoir dessiner les contours de l'action publique intercommunale.

En parallèle, nous commençons à travailler sur un projet de mutualisation et essayons d'anticiper le désengagement de l'État telle l'instruction des autorisations d'urbanisme, organisée finalement à l'échelle de trois des CC du Vignoble.

Il y a une demande forte des DGS des communes et en même temps la crainte des élus d'une mainmise des services et de l'ingénierie : ils vont prendre le pouvoir : les élus sont moins présents et les services font avancer les dossiers plus vite. Après trois mois de travail en commun, chacun a pu trouver sa place. Les élus produisent, les techniciens accompagnent et les directions des communes apportent un regard à la fois opérationnel et stratégique sur l'évolution de l'organisation de l'action publique en misant sur la complémentarité à l'échelle du bloc local. Autre sujet, alors que la fusion interviendrait avec une communauté plus petite et moins structurée, la commande politique est d'envisager une équipe technique à effectifs constants. La mutualisation avec les communes apparaît également comme un axe d'efficacité et de rationalisation.

Nous sommes l'une des quatre unités urbaines de Loire-Atlantique. En fusionnant avec nos voisins de Sèvre, Maine et Goulaine nous dépasserions les 50 000 habitants. Pour autant, la communauté d'agglomération est-elle vraiment une opportunité ?

Cela bouge autour de nous avec l'hypothèse de communes nouvelles. L'idée a vite été balayée chez nous.

cette perspective, il n'y a pas de crainte ou de repli défensif.

Qui plus est, une extension de la métropole n'est pas envisagée vers le Sud du département. Elle a indiqué que ses intérêts et ses priorités allaient en direction de Saint-Nazaire et de Notre-Dame-des-Landes. Pour les communes qui se posaient la question d'un rapprochement avec la métropole, c'est une fin de non-recevoir. Toutefois, la proximité de la métropole est une réalité et les liens sont très forts. Ainsi, à titre d'exemple, le nombre d'aller-retour entre Nantes et Clisson a été porté à 23 tram-train/jour, 37 à terme.

Il existe un Inter-scot, on peut s'interroger sur son efficacité. C'est dommage. Cela pouvait être un instrument de dialogue entre les communautés concernées dans la perspective de la fusion initialement prévue car le SCOT correspond au périmètre du pays. Il n'y a pas de dialogue avec les communautés, le lien se fait directement entre SCOT et communes au travers des PLU. Ce faisant, un PLUI n'est pas à l'ordre du jour aujourd'hui. Nous avons été écartés, de fait, de la réflexion Inter-scot alors que des grandes politiques sont portées par les intercommunalités. Pour autant nous avons des échanges de plus en plus importants avec les intercommunalités voisines, y compris sur les territoires limitrophes.

Le territoire connaît une autre problématique, être un point de passage entre Nantes et Cholet, tout en se trouvant limitrophe de la Vendée qui a, très longtemps, mis en œuvre une stratégie très agressive en matière de développement économique. Aujourd'hui, l'attraction principale est exercée par Nantes. Ce territoire doit profiter de sa situation favorable pour poursuivre son développement.

## Inquiétudes et attentes

**Quelles sont vos principales inquiétudes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :**

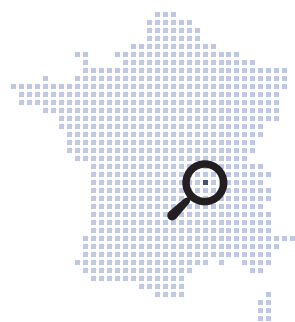
- Être reconnu pour ses spécificités ?
- Faire valoir son point de vue ?
- Définition et exercice des compétences ?
- Autres ?
- Comment pourraient-elles être dissipées ?
- Quelles sont vos principales attentes dans l'hypothèse d'une intégration au sein d'une vaste communauté à dominante urbaine :
- Offrir plus de services aux habitants ?
- Faire baisser le coût de certains services ?
- Bénéficier d'une ingénierie de proximité ?
- Autres ?

**Comment pourraient-elles être satisfaites ?**

**En la matière, que savez-vous des pratiques des « Grandes communautés » voisines ?**

Si la fusion avec la CC de Sèvre, Maine et Goulaine intervient, la communauté ainsi constituée jouxtera Nantes Métropole. Dans

## 69. OUEST RHODANIEN



**36 communes**

**50 200 habitants**

**Bureau : 11 membres**

**Conseil communautaire : 76 membres**

La communauté de communes de l'Ouest Rhodanien a été créée en janvier 2014.

Elle résulte de la fusion de trois communautés de communes :

- Communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy,
- Communauté de communes du Pays de Tarare,
- Communauté de communes de la Haute Vallée d'Azergues.



**Michel MERCIER**

*Ancien ministre, sénateur du Rhône, président*

### Par rapport au périmètre et à la structure actuels

#### **Périmètre :**

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de la communauté ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Nous n'avons pas le souci de nous étendre. Notre périmètre est un périmètre choisi. Les communes membres ont un certain nombre de choses en commun (notamment une histoire économique mêlant agriculture et industrie textile). Aujourd'hui, il s'agit d'approfondir la pratique intercommunale.

Nous ne sommes pas demandeurs d'une extension à la CC du Haut-Beaujolais. Nous leur tendons la main mais nous ne leur demandons pas à genoux. D'ailleurs, je vais proposer un amendement (au Sénat) pour qu'ils puissent rester seuls s'ils le veulent.

#### **Structure :**

- **La communauté d'agglomération est-elle un objectif ou une perspective en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Mon premier objectif est de donner du sens à l'intercommunalité dans un paysage géographique et humain très divers. Dans la communauté, issue de la fusion, voisinent beaucoup de petites communes. Seules 4 ou 5 sur 36 font vivre tout le reste. Cela n'est pas pleinement compris. On pense d'abord commune : la limite à l'intercommunalité, c'est la municipalisation de l'intercommunalité.

Dans un tel contexte, il faut mener de pair des politiques d'ensemble et des actions sectorielles répondant aux besoins spécifiques de certaines composantes du territoire (telle une agriculture de moyenne montagne compétitive, sachant que beaucoup de jeunes agriculteurs se sont installés) : « c'est le grand écart ».

Le passage à la communauté d'agglomération est le moyen d'approfondir la pratique intercommunale et de lui donner du sens avec de nouvelles compétences. À ce titre, nous avons un problème très clair à résoudre : le retrait du département en matière de transports.

J'ai l'expérience réussie de la création d'une commune nouvelle (Thizy-les-Bourgs regroupe les communes de Bourg-de-Thizy, La Chapelle-de-Mardore, Mardore, Marnand et Thizy qui sont devenues des communes déléguées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Son chef-lieu est fixé à Thizy). L'objectif était de créer une communauté forte. Malgré les bonnes intentions dans les autres parties du territoire communautaire, il est difficile aux élus de passer à l'acte : le fait communal est encore très fort. Aussi, après la fusion, la priorité concerne la création d'une communauté d'agglomération. Les communes nouvelles ne peuvent venir qu'après : on ne peut pas attendre.

Autres échelles :

- La nouvelle grande région aura besoin d'intercommunalités fortes comme relais de ses politiques : un territoire régional élargi a besoin de s'appuyer sur des sous-ensembles territoriaux. Pour le futur président de la région Rhône-Alpes/Auvergne, c'est une responsabilité importante. À lui de trouver les conditions pour passer contrat avec des intercommunalités partenaires.
- Le développement de la métropole aura un effet bénéfique sur celui du territoire, encore faut-il que la question des transports soit traitée convenablement. En accord avec elle, il faut trouver des thèmes de travail commun répondant aux besoins des populations et des entreprises.

Pour les populations, nous pouvons accueillir des classes moyennes « inférieures » qui ne trouvent pas à se loger dans la métropole, faute de moyens ainsi que des actifs dont l'emploi serait localisé dans notre territoire.

En matière économique, jusqu'à présent, les entreprises se sont implantées ou déplacées vers l'Ain et non le Rhône. Nombre d'entre elles, surtout industrielles, se sentent « chassées » de la métropole (motifs : tertiairisation, concurrence de l'habitat, source de pollution...). À nous de créer les conditions favorables pour les accueillir. Nous disposons d'espace pour se



faire, notamment d'anciens sites industriels. À ce titre, si l'on réussit la conversion des sites de Tarare, nous aurons assuré le développement économique du territoire et serons en bonne voie pour mettre en place la communauté d'agglomération.

## Les enseignements de la fusion

### **Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?**

Jusqu'à présent les choses se sont bien déroulées.

### **Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?**

Il y a des réticences au changement, à la prise de conscience de l'intérêt communautaire (cf. infra PLUI) : les élus communaux ont encore tendance à penser que l'on va à la communauté de communes faire son marché. Mais ce n'est pas grave, les choses avancent et les élus comprennent, exemple à l'appui (la voirie communautaire par rapport à la voirie communale, occasion de démontrer que les routes ne s'arrêtent pas aux limites de la commune), que l'intérêt de la communauté n'est pas seulement la somme des intérêts de chaque commune.

### **Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?**

On ne pouvait sortir que par le haut, avec le souci d'égalité entre les communes et les communautés de communes préexistantes. De façon générale, nous avons repris tous les actifs des communautés préexistantes.

## La notion de proximité

### **De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?**

### **Quels sont les services les plus attendus ?**

### **Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?**

La proximité est une fausse notion. Elle s'entend de manière très différente selon les sujets : l'école concerne le quotidien ; le cinéma, on s'y rend une fois par semaine ; la piscine suggère aussi une fréquentation hebdomadaire. En conséquence, la proximité ne se résume pas à l'addition d'équipements. Il s'agit de services accessibles et qui répondent aux besoins des populations.

On a besoin des communes, mais de communes fortes, c'est-à-dire de taille minimale, pour vraiment assumer des compétences. C'est la condition nécessaire pour un partage utile entre ce qui est de la responsabilité des communes et de la communauté. Le maintien de très petites communes est un frein en matière de gouvernance et de pratique intercommunale.

## Les outils et méthodes mis en place

### **Les outils existants (SCOT, projet de territoire...)**

### **permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ?**

### **En avez-vous créé d'autres ?**

Le SCOT n'est pas satisfaisant. Nous avons l'intention de mettre en place un PLUI mais il faut avancer doucement : on ne va pas mourir pour le PLUI. Les communes sont très attachées à leur PLU considérant que c'est (encore) le moyen d'affirmer une

volonté communale. C'est aussi la manière de conjurer une inquiétude : qu'on leur impose des logements sociaux et une politique de peuplement dont ils ne veulent pas, alors que seules quelques communes seraient concernées.

### **Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Nous avons repris les écoles de musique. Nous assurons les travaux d'investissement et les réparations ponctuelles de voirie (PATA : point à temps automatique), le tout-venant restant de la responsabilité des communes (moyennant une allocation communautaire).

Pour les mêmes raisons, nous avons repris l'ensemble des modes de transports mis en place dans les communautés ainsi que les services supprimés par le département.

D'autre part, nous avons créé une allocation de solidarité.

Au-delà de ces mesures conservatoires, l'avenir passe par une politique culturelle forte. Certes, l'économie est prioritaire, mais elle ne touche pas les gens de la même manière. Seule la culture peut être source de cohésion pour l'ensemble du territoire et vecteur de vivre ensemble.

### **Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Jusqu'à présent, l'évolution de la communauté (fusion et préparation à la transformation en communauté d'agglomération) a pour l'essentiel une dimension politique. C'est un débat entre élus. Compte tenu de la prééminence de l'esprit communal, le rôle de l'exécutif domine : il doit donner la direction et le tempo. Cela ne va pas sans une « certaine solitude » dans l'exercice de ce leadership.



Jean-François DAUVERGNE  
DGS

## Par rapport au périmètre et à la structure actuels

### Périmètre :

- **Est-il satisfaisant par rapport aux réalités et aux besoins de la communauté ?**
- **Peut-il, doit-il être encore étendu ?**
- **Jusqu'où ?**

Le président souhaite qu'il soit de nouveau étendu afin d'exister et de peser au sein du nouvel espace régional, Rhône-Alpes-Auvergne. Il reste une petite communauté, la CC du Haut Beaujolais dont le siège est à Monsols (12 communes). Bien que comptant moins de 5 000 habitants (3 870 en 2011), elle n'a pas été rattachée à une autre communauté, voulant rester seule. Elle est restée « orpheline ».

Au plan socioéconomique, elle est proche de Belleville. Mais au plan administratif, elle est rattachée à nous (notamment depuis le nouveau découpage cantonal). Nous sommes aussi partenaires au sein du Beaujolais Vert. En conséquence, elle devrait nous rejoindre.

Nous passerions de 36 à 48 communes. Cela posera problème : aucun apport qualitatif, mais des complications en termes de fonctionnement liés au nombre et à la taille des communes. Nous n'allons pas changer d'échelle. Nous aurons plus de problèmes que de ressources.

Les termes de l'accueil ont été définis par le président : « *nous tendons la main mais nous ne sommes pas demandeurs* ».

Le président préférerait de loin fusionner avec d'autres territoires voisins, notamment l'Arbresle ou Villefranche (solution prévue dans le scénario prospectif 2020 du préfet).

### Structure :

- **La communauté d'agglomération est-elle un objectif ou une perspective en lien avec le périmètre actuel voire futur ?**
- **La commune nouvelle est-elle un moyen d'y parvenir ?**

Nous avons la masse critique pour passer en communauté d'agglomération avec les compétences en conséquence. C'est clairement un objectif à court terme, le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La commune nouvelle ?

Le président ne veut pas l'imposer. C'est une perspective de fin de mandat.

Dans notre schéma idéal, il serait opportun que les communes se regroupent par bassin de vie : 1 à 2 pour Tarare, 1 pour Amplepuis, 1 pour Lamure, 1 pour Thizy, 1 pour la vallée d'Azergues... Nous passerions ainsi de 48 communes à moins de 10.

Le président essaye de convaincre du bien-fondé de la démarche, sachant que les habitudes de travail en commun sont variables selon les vallées.

## Les enseignements de la fusion

### Peut-on tirer un premier bilan des fusions intervenues ?

Nous mettons en forme un bilan annuel d'actualisation de l'accord intervenu lors de la fusion, un état des lieux depuis un an de fonctionnement. Nous sommes assez agréablement surpris de la façon dont cela se passe.

Cela s'est fait dans le mouvement conduisant à la création de la métropole. Tout a été rapide : en 6 mois, « à l'arraché ». Or, dès les premiers mois, cela s'est bien déroulé.

Le président a immédiatement proposé un pacte fiscal et la prise de compétences.

Tout est bien consolidé. Il faut maintenant aborder une nouvelle étape essentielle : le passage en communauté d'agglomération. Les nouvelles compétences à assumer ont été mises en débat (musées, écoles de musique, eau potable, transports...). Un conseil communautaire doit se tenir le 24 juin afin de vérifier s'il y a consensus. Ce sera un acte politique. Nous avançons toujours à marche forcée.

### Quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

Un état d'esprit qui est différent selon l'origine géographique des élus. Ils n'ont pas les mêmes réflexes. Le souci « très gaulois » de faire valoir ses spécificités est vivace, renforcé par une géographie de vallée. Pour Tarare, cela tient à une pratique intercommunale moins aboutie.

De fait, le partage des ressources n'est pas totalement passé dans les mœurs.

Il y a débat, résistance, mais, lors du vote, les décisions sont prises car il y a une volonté politique portée par le président.

### Quelles sont les solutions mises en œuvre ou envisagées pour y remédier ?

Dans un premier temps, une conférence des maires a été mise en place. Cela s'est avéré un peu lourd. Elle a été supprimée récemment. Les commissions thématiques ne pouvaient la remplacer. Leur fonctionnement n'est pas exceptionnel en raison de leur nombre (14).

Il a été décidé de faire porter l'effort à l'échelon du maire en ajoutant, aux bureaux exécutifs (président et maires vice-présidents), des bureaux délibératifs auxquels participent tous les maires (président, maires vice-présidents et maires non vice-présidents).

## La notion de proximité

### De quoi les territoires non urbains ont-ils le plus besoin ?

#### Quels sont les services les plus attendus ?

#### Comment ces attentes sont-elles prises en compte (intérêt communautaire, gouvernance...) ?

Comme dans de nombreux territoires, la question a porté sur la voirie et les écoles.

Pour la voirie, il a été décidé d'assumer l'entretien d'une partie très significative de la voirie communale : la moitié est prise en charge.

Concernant les écoles, deux orientations ont été prises, sachant



que la plupart des communes en possèdent une. D'une part, elles ont toutes été informatisées. D'autre part, dans la perspective du désengagement du département à compter de l'été 2015, le président a proposé que la communauté prendrait en charge l'ensemble des services de transports existant dans ses différentes composantes : transport urbain (Tarare), transport à la demande et transport scolaire pour les élèves du primaire (cela concerne 10 communes sur 36).

Par ailleurs, il a fallu se prononcer sur les écoles de musique pour lesquelles les pratiques étaient différentes selon les communautés. Il a été décidé de prendre la compétence et d'assurer le financement complet de toutes les écoles existantes.

Ces choix traduisent la volonté d'apporter les mêmes services à toutes les communautés quelle qu'en soit la taille. Dans le même esprit, la politique de la ville a été élargie à toutes les communes comptant plus de 2 000 habitants, avec des dispositifs adaptés à chaque composante du territoire : renouvellement urbain pour Tarare, programme centre bourg pour des communes telles que Thizy, PIG pour la partie rurale.

## Les outils et méthodes mis en place

**Les outils existants (SCOT, projet de territoire...) permettent-ils/facilitent-ils une réponse appropriée ? En avez-vous créé d'autres ?**

Le SCOT du Pays Beaujolais couvre un vaste territoire dont la communauté de communes est partie prenante. Il n'est pas satisfaisant, faute d'unité et en raison des rivalités qui existent.

Pour en sortir, il a été décidé de mettre en œuvre un PLUI à l'échelle communautaire.

**Quelles sont les actions les plus importantes pour assurer la cohésion du « nouveau » territoire ?**

Le développement économique est une priorité, qu'il s'agisse d'accueil d'entreprises, de reconquête de friches industrielles (Tarare), de zones d'activité (dont une d'intérêt départemental). Toutefois, le territoire est partagé entre deux influences : Tarare et ses environs sont tournés vers Lyon, Amplepuis et Thizy sont tournés vers Roanne. Il n'est pas évident de rapprocher les deux : on double les pépinières, les clubs d'entreprises...

Le développement durable est un autre sujet majeur qui concerne l'ensemble du territoire. Il a été sélectionné pour s'engager à devenir Territoire à Énergie positive (TEPOS).

**Comment les acteurs du territoire (population, entreprises, associations...) sont-ils associés à l'action communautaire ?**

Il n'y a pas de démarche Agenda 21. Il n'y a pas eu d'initiative particulière en direction des populations ou des associations. Cela se fait au niveau communal car il y a le souci de maintenir le lien, qui est important, entre les habitants et les communes. Vis-à-vis des entreprises, des clubs d'entreprises existent et la communauté a mis en place des outils financiers à leur intention. Le maire de Tarare, 1<sup>er</sup> vice-président, est un ancien chef d'entreprise.

**Faut-il privilégier une organisation, des outils et/ou des méthodes qui :**

- **Rationalisent et rassemblent (concentrer, regrouper) ?**
- **Donnent plus de cohérence aux dispositifs existants (améliorer) ?**
- **Assurent une bonne couverture du territoire et valorisent une diversité (déconcentrer, répartir) ?**

Les fonctions centrales ont été regroupées au siège de la communauté à Tarare (direction générale, ressources humaines, comptabilité...). Pour le reste, on a irrigué en privilégiant le statu quo. Ainsi, les services opérationnels ont été maintenus partout.

Au bout d'un an, le dispositif a montré ses limites. Il a été décidé de regrouper et de centraliser les services le plus possible. Seuls resteront hors du siège ceux dont la présence est indispensable dans le territoire (tourisme, ordures ménagères...).

**Un nouvel organigramme a-t-il été constitué ? Des dispositions particulières ont-elles été prises pour répondre aux besoins spécifiques du territoire (intermédiation, proximité...) ?**

On fait en sorte que cela soit progressif. Il y a un comité technique partagé avec les élus et les syndicats. Globalement cela se passe bien. Les équipes suivent.

Dans un premier temps (3 mois), il y a eu juxtaposition des structures préexistantes avec deux co-directeurs (un des deux DGS est ensuite parti en congé spécial). Dans un deuxième temps, trois pôles ont été constitués autour du DGS resté en place. Dans la perspective de la communauté d'agglomération, cinq pôles sont prévus : technique, moyens généraux, économie durable, services aux populations, politiques urbaines.

## PILOTAGE DE L'ÉTUDE

**Christophe Bernard,**

secrétaire général, AdCF

**David Le Bras,**

délégué général, ADGCF

**Véronique Mercier,**

responsable des partenariats institutionnels,  
Caisse des dépôts

## TRAVAIL D'ENQUÊTE ET RÉDACTION

**Hervé Joan-Grangé,**

cabinet HJG ADC

## SUIVI ÉDITORIAL

**Anne-Sophie Blanchard,**

chef de projets événementiels et éditoriaux, AdCF

## MISE EN PAGE

**PCA Communication**

## CRÉDITS PHOTOS

**Agglo du Pays de Dreux – A. Lombard ;**

**Apelian ; E. Caillet ;**

**direction communication Valence ;**

**Jean-Marc Pettina ; Phil. Journé ;**

**Photographie Sénat ; Saint-Lô Agglo ;**

**Yannick Brossard ;**

**[www.photographereporter.com](http://www.photographereporter.com).**

Janvier 2016

*La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express de ses auteurs. Tous droits réservés.*





*AdCF*  
22, rue Joubert  
75009 Paris  
T. : 01 55 04 89 00  
F. : 01 55 04 89 01

**[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)**  
**[www.adcf.org](http://www.adcf.org)**

*ADGCF*  
22 rue Joubert  
75009 Paris  
T. : 01 55 04 88 19

*Groupe Caisse des Dépôts*  
56, rue de Lille  
75 356 Paris 07 SP  
T. : 01 58 50 00 00

