

BIBLIOTHÈQUE DES TERRITOIRES

Coopération intercommunale, la nouvelle vague



un ouvrage de Mairie-conseils
préfacé par Jean Viard

COOPÉRATION INTERCOMMUNALE,
LA NOUVELLE VAGUE

La collection Monde en cours
est dirigée par Jean Viard

© Éditions de l'Aube, 2014
www.editionsdelaube.com

ISBN 978-2-8159-1027-9

Coopération intercommunale, la nouvelle vague

Mairie-conseils

éditions de l'aube

Du même auteur :

Depuis 1992, Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, publie régulièrement de nombreux ouvrages, en propre ou en partenariat : dossiers pédagogiques, actes de colloques, ouvrages méthodologiques, cahiers d'enquêtes et d'analyse, mémentos, recueils d'expériences, recueils de questions-réponses juridiques... Tous ont un point commun : l'intercommunalité en France.

Ils peuvent être consultés et commandés ou téléchargés sur le site www.mairieconseils.net à la rubrique Publications.

Que soient chaleureusement remerciés, pour le temps qu'ils nous ont consacré en entretien et en relecture et pour la compréhension des situations, les élus et leurs collaborateurs (par ordre d'apparition des collectivités et des territoires dans l'ouvrage; seul le mandat local des élus est cité):

Michel Mercier, maire de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs, dans le Rhône;

Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou, dans le Maine-et-Loire;

Jean-Pierre Morteveille, président de la communauté de communes des Coëvrons, en Mayenne, Vincent Verdier, directeur général des services, et Céline Lerouge, chargée de communication;

Guy Mantovani, président de la communauté de communes Bastides de Lomagne, dans le Gers, et Maryline Domejean, directrice générale des services;

Robert Cabé, président de la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour, dans les Landes, et Jean-Pierre Castaingts, directeur général des services

Samuel Martin, président de la communauté de communes du Trièves, et Bernard Combe, directeur général des services;

Yves Paris, consultant méthode en développement territorial auprès de la communauté de communes de Chartreuse et les présidents et directeurs des anciennes communautés qui ont fusionné, présentés dans leurs mandats et responsabilités actuelles : Claude Degasperi, président de la communauté de communes Cœur de Chartreuse jusqu'en avril 2014, Roger Villien, vice-président de la communauté de communes Cœur de Chartreuse, Jean-Paul Claret, vice-président de la communauté de communes Cœur de Chartreuse, Gérard Arbor, conseiller communautaire de la communauté de communes Cœur de Chartreuse, Cédric Argoud, directeur de la communauté de communes Cœur de Chartreuse ;

Olivier Jacquin, président de la communauté de communes du Chardon Lorrain, en Meurthe-et-Moselle, Françoise Jacques, 1^{re} vice-présidente et Jean-Charles de Belly, directeur général des services ;

Nelly Tocqueville, vice-présidente de la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, en Seine-Maritime, et Stephan Hebert, directeur du service petites communes ;

Christian Avocat, président de Roannais Agglomération, Marie-France Beroud, vice-présidente, Jean-Jacques Couturier, vice-président, et Laurent Bouquin, directeur du pôle territoire et proximité.

Dédicace

La Caisse des Dépôts a créé le service Mairie-conseils en 1989. Son ambition était de proposer aux communes rurales et à leurs groupements un service d'information performant et gratuit.

Vingt-cinq ans plus tard, les élus de 16 000 communes et de 2 200 intercommunalités ont posé 240 000 questions au service de renseignements téléphoniques créé dès l'origine.

Par ses actions d'accompagnement dans les territoires, Mairie-conseils répond aux préoccupations des élus au fil des changements réglementaires et législatifs.

Les vingt dernières années ont été riches en réformes institutionnelles touchant au « bloc local » et en évolutions des outils de planification et de contractualisation... Mairie-conseils a élaboré des outils qui permettent aux équipes locales de mieux appréhender les enjeux stratégiques et financiers de ces mutations et leurs conséquences pour le développement des territoires.

Cette écoute permanente nous permet d'identifier et de valoriser de nouvelles modalités de gouvernance et d'animation des territoires.

Au cœur de ces changements, dix élus livrent dans cet ouvrage leur témoignage que je vous invite à découvrir. Face à des situations très variées, ils fixent chacun un cap, s'adaptent aux évolutions en cours et préparent ainsi l'avenir.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

Stéphane Keïta,
directeur du Développement territorial et du réseau
de la Caisse des Dépôts

PRÉFACE

Le socle du territoire de la France change. Après les lois de décentralisation de la fin du ^{xx}^e siècle, une immense mutation communale est maintenant à l'œuvre. En ce printemps 2014, plus aucune des 36 614 communes de France n'est seule face à son destin¹. Par choix, ou par obligation légale, chacune d'entre elles est membre de l'un des 2 145 groupements à fiscalité propre qui les englobent et recouvrent l'ensemble de notre pays.

À l'orée du ^{xxi}^e siècle, des opérations de fusion, d'extension, de création ont contribué à agrandir les périmètres des intercommunalités et à diminuer le nombre de communautés de communes de manière significative. À la date où cet ouvrage paraît, les communautés de communes sont au nombre de 1 903. Elles regroupent 85 % des communes françaises et

1. Excepté 41 communes de la petite couronne parisienne (qui constitueront le Grand Paris en 2016) et 4 îles (Bréhat, Sein, Ouessant et Yeu) par dérogation législative.

44 % de la population. Les 56 % restants résident dans des communautés d'agglomération (222), des communautés urbaines (15), des syndicats d'agglomération (4) – et une métropole qui va se retrouver dans une famille élargie avec la loi du 27 janvier 2014.

Pour s'organiser, les élus des territoires les moins urbains, ceux dont on parle dans cet ouvrage, ceux qu'accompagne Mairie-conseils, anticipent et ouvrent des pistes multiples adaptées à leurs territoires qu'illustrent les nombreux exemples exposés dans cet ouvrage. Par exemple :

- les élus regroupent leurs communes pour exister dans ces grandes entités. Ces communes nouvelles sont ici explorées grâce à deux cas originaux – Baugé-en-Anjou et Thizy-Les Bourgs. Grâce à eux, on peut faire avancer la proposition de loi qui doit améliorer le régime des communes nouvelles, actuellement en discussion dans les deux assemblées ;

- les élus organisent leurs fusions, non seulement par obligation légale, mais encore parce qu'elles sont la seule réponse à leur survie dans le contexte financier tendu depuis 2008 ;

- les élus anticipent pour avoir des espaces plus grands, des moyens plus importants et rendre des services à la population à une échelle plus vaste (économie, rationalisation, montée en compétences et en ingénierie du personnel) pour toucher plus d'usagers et leur offrir autant que possible le même service.

Les défis du prochain mandat, qui s'avèrent passionnants, vont dans ce sens :

- préparer et piloter les schémas de mutualisation (notion de coefficient de mutualisation des services introduite dans la loi MAPTAM);

- faire acter par les habitants (souvent d'ailleurs plus en avance que les élus sur le sujet) que les communes et les futures communes nouvelles deviennent des « quartiers » de la communauté de communes ou d'agglomération;

- stabiliser les impôts locaux et participer à la réduction du déficit. Toutes les collectivités ont cet effort à faire.

En résumé:

Le contexte financier national et, au-delà, une nouvelle période probablement de faible croissance obligent à élaborer des projets de territoire en se posant les questions suivantes :

- quels sont nos moyens (pas d'impasse sur la réflexion en prospective financière)?

- quels sont nos outils (les projets et leur fonctionnement s'inscrivent-ils dans les schémas de mutualisation)?

- quelle est notre éthique-charte-solidarité sur les aspects fiscaux (pacte financier et fiscal)?

Le tout dans un contexte sociopolitique en profonde mutation, parité et non-cumul des mandats,

révolution numérique... Si les communes restent le socle historique de notre République, sa base d'enracinement dans nombre de familles, son maillage quotidien, peu à peu s'opèrent des mouvements de rassemblement. Car le peuple de France s'est concentré dans les villes et chacun d'entre nous parcourt, en moyenne, 45 kilomètres par jour. Autant dire que l'ancien maillage des paroisses, des fonctionnaires piétons ou cavaliers, a changé de sens et d'usage. De territoire quotidien d'un peuple rassemblé, nombre de communes sont devenues surtout de précieux témoignages d'un patrimoine politique républicain. Si ce sens doit être protégé et la mémoire valorisée dans un monde d'incertitude, les organisations fonctionnelles devaient évoluer. Et considérons qu'en raison de leurs déplacements domicile-travail quotidiens, plus de 60 % des Français votent dans une commune où ils ne travaillent pas. Dans la citoyenneté, la résidence prime alors sur le travail – ce qui affaiblit nos valeurs démocratiques. Redessiner les cadres locaux de notre République favorise le rapprochement nécessaire entre le territoire de vie, et de travail, avec celui du projet et du vote. Au-delà des enjeux de mutualisation technique et d'économie financière, c'est bien le renforcement de la citoyenneté qui se joue ici.

Jean Viard,
Directeur de recherche CNRS au Cevipof¹

1. Jean Viard a notamment publié *Nouveau portrait de la France*, l'Aube poche, 2012.

Introduction

L'intercommunalité, réponse française à l'émiettement communal : plus d'un siècle de législation

L'intercommunalité a été initiée dès la fin du XIX^e siècle pour permettre aux communes volontaires d'organiser leurs réseaux de voirie, d'eau, d'électricité, de déchets... avec une grande liberté de choix sur les périmètres, les compétences et les règles de répartition des dépenses entre les communes concernées. Pendant soixante-dix ans, sur la période 1890-1959, les syndicats intercommunaux à vocation unique ont été la seule réponse pratique à l'émiettement communal, avec un objectif dominant de rationalisation technique et budgétaire plutôt que de solidarité.

Au début de la Cinquième République, en 1958, la réflexion sur l'aménagement du territoire montre le déficit d'organisation et de concertation dans les agglomérations grandissantes, ce qui incite le gouvernement à proposer une forme

d'intercommunalité plus autoritaire avec le district urbain, sans toutefois l'imposer, tout en améliorant les outils pour le milieu rural avec le syndicat intercommunal à vocation multiple. S'ensuivra une longue période d'affrontements entre les gouvernements successifs qui veulent renforcer l'intercommunalité et les élus qui souhaitent défendre leur libre arbitre.

De 1959 à 2013, on assiste à un déferlement de textes de loi qui vont tous dans le même sens : renforcer l'intercommunalité en imposant de plus en plus de compétences intercommunales – ce que vivent très mal certaines communes qui s'estiment dépouillées de leurs prérogatives –, accroître les moyens financiers et fiscaux au niveau intercommunal et lui donner ainsi plus de pouvoirs. C'est la longue montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre avec les vagues successives d'outils à la disposition des élus : le district (1959), la communauté urbaine (1966), la communauté de communes et la communauté de villes (1992), la communauté d'agglomération (1999), et la métropole (2010 et 2013).

La France n'est pas un territoire homogène, et si la loi est unique, elle ne se développe pas de la même manière selon le type de communes (urbaines, rurales, périurbaines), selon leur géographie (montagne, littorale, frontalière, centrale ou excentrée, fortement urbanisée ou à faible densité...) et selon

les traditions économiques, politiques et sociales contrastées qui les ont construites. L'analyse de l'évolution sur vingt ans de cette intercommunalité à fiscalité propre montre bien les tendances et les résistances de certaines parties du territoire. On peut le déplorer mais c'est la réponse logique à une organisation proposée et non imposée.

Au fur et à mesure que ces nouvelles structures s'installent, prouvent leur utilité dans le développement et l'organisation des services et recouvrent des pans entiers du territoire, la guerre d'usure entre l'État et les opposants s'essouffle. La loi devient progressivement plus contraignante. Le pas est franchi avec la **loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**, qui impose notamment la continuité territoriale, concept évident dans la logique des aménageurs, mais qui malmène le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Cette loi met également à mal le libre choix des élus en renforçant les pouvoirs dérogatoires du préfet pour modifier les limites du périmètre d'une communauté. Et ainsi, *crescendo*, va se poursuivre cette longue marche avec des outils nouveaux tels que les fusions de communautés (2004) et la volonté de faire le point avec des schémas départementaux de coopération intercommunale, d'abord un peu timide en 2004 et beaucoup plus ferme en 2010.

On parvient ainsi, avec l'accord des associations d'élus, à une couverture intégrale du territoire par des structures intercommunales à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2014, à l'exception de la petite couronne en région Île-de-France. **La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010** a considérablement renforcé la contrainte : réalisation d'un nouveau schéma départemental de coopération intercommunale avec l'intention d'agrandir les périmètres des communautés existantes (fusion) et de fortifier les agglomérations, ce schéma entraînant des effets juridiques après son adoption (à la différence de ceux réalisés après 2004) et une mise en œuvre accélérée avec des pouvoirs renforcés du préfet, avec des majorités plus faibles, etc.

La loi de 2010 amorce parallèlement une nouvelle organisation de la représentation des communes dans les conseils communautaires : nombre réduit de conseillers et de vice-présidents ; nombre de sièges tenant compte de la population, ce qui donne la primauté aux villes. **La loi électorale du 17 mai 2013 entérine l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et le calendrier électoral** qui conclut sur le mécanisme du fléchage pour les élections municipales de 2014 avec le scrutin de liste et la parité à partir de 1 000 habitants.

Le nouvel outil urbain « la métropole » voit son statut complété par la **loi de modernisation de**

l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles votée le 27 janvier 2014, qui crée des métropoles à statuts spécifiques pour Lyon, Marseille et Paris, avec l'intégration progressive de toutes les communes de la petite couronne dans cette nouvelle métropole.

Ainsi s'achève le long contournement de l'émiettement communal : désormais, toutes les communes s'emboîtent dans leur intercommunalité à fiscalité propre et on parle du « bloc local » composé des communes et de leur intercommunalité, notion apparue avec l'instauration en 2012 du fonds de péréquation intercommunal et communal.

Cette évolution de l'organisation territoriale avec les communes dans leur intercommunalité souvent agrandie ou en voie d'extension après les municipales pose la question des syndicats encore très nombreux (plus de 10 000 syndicats intercommunaux à vocation unique) et le prochain schéma départemental de coopération prévu en 2015 devrait s'y atteler. Mais cela n'est pas un sujet nouveau.

La nouveauté vient plutôt d'un dispositif très discret de la loi de 2010 : la commune nouvelle, qui veut moderniser le mécanisme de fusion de communes, que plus personne n'osait proposer tant la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, tentative autoritaire, a laissé le souvenir d'un échec de grande ampleur.

Si ce dispositif n'a pas encore rencontré son public, il suscite beaucoup d'intérêt et commence à être considéré comme une réponse à l'inquiétude des élus des petites communes, noyés dans des intercommunalités agrandies et plus urbaines. Il s'agit probablement là d'une organisation en devenir, face à la contraction des moyens financiers après les élections municipales de 2014.

Pour écrire cet ouvrage, Mairie-conseils, service de la Caisse des dépôts, est allé à la rencontre de dix territoires qui illustrent la variété, la complexité et la richesse des initiatives locales et a photographié quelques scènes de la France institutionnelle en mutation début 2014.

Depuis sa création en 1989, au fil des lois qui n'ont cessé de bousculer l'organisation territoriale, de 1992 à 2014, Mairie-conseils a écouté les élus des communes et des intercommunalités poser environ 200 000 questions à son service de renseignements téléphoniques. Son équipe de chargés de mission est allée à la rencontre de milliers d'élus, dans les territoires, pour les accompagner dans les évolutions de leurs structures intercommunales, en travaillant sur le projet, les compétences, les alliances, la fiscalité.

Ce service s'est ainsi forgé une connaissance approfondie de ce que le terme intercommunalité signifie, avec son aspect institutionnel (établissement

public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétences, périmètres, fiscalité), ses territoires de coordination et de contractualisation basés sur des projets pluriannuels (parcs naturels régionaux, Pays), mais aussi ses dispositifs et ses outils de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme). Cette expérience et cette connaissance lui permettent d'appréhender les enjeux auxquels vont devoir faire face les élus issus du scrutin de mars 2014 : l'agrandissement des périmètres intercommunaux qui préfigurent les collectivités de demain, l'affirmation des métropoles, le dialogue entre l'urbain et le rural, avec les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux ruraux.

Cet ouvrage donne la parole aux élus et aux techniciens territoriaux que Mairie-conseils a interviewés au dernier trimestre 2013. Ils expliquent pourquoi et comment ils ont conduit, pas à pas, tels des défricheurs parfois, des procédures et des projets de fusion de communautés ou de création de communes nouvelles pour lesquelles les élus ouvrent des pistes.

Les deux premiers reportages concernent Thizy-les-Bourgs, dans le Rhône, et Baugé-en-Anjou, dans le Maine-et-Loire.

Les maires de ces deux communes nouvelles apportent un témoignage riche et concluant sur

l'intérêt du dispositif. Encore faut-il choisir le bon moment et considérer tous les arguments¹.

Les autres témoignages ont été recueillis auprès de communautés de communes ou d'agglomération issues de fusion. Ils montrent les solutions et les adaptations trouvées par les équipes intercommunales pour répondre à la question : « Comment, à l'échelle de périmètres élargis, issus de cultures et de pratiques intercommunales parfois très différentes, décider ensemble, organiser, harmoniser et adapter les compétences au service des habitants et réussir un management efficient ? »

Deux communautés de communes situées sur un territoire très rural, se distinguent par une longue démarche de préparation tout en douceur de leur fusion, avec notamment une méthode d'acculturation de tout le personnel : la communauté de communes du Coëvrons en Mayenne et la communauté de communes Bastides de Lomagne, dans le Gers.

Deux autres communautés, rurales elles aussi, sont parvenues à un savant équilibre entre leurs compétences intégrées ou partiellement intégrées : la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour

1. À ce propos, une réunion a eu lieu à Thizy-les-Bourgs le 29 novembre 2013, qui rassemblait plusieurs communes nouvelles (dont Baugé-en-Anjou). Le relevé des points principaux, établi par Mairie-conseils, est à lire en p. 49 à 53 de ce document.

dans les Landes, avec ses deux fusions consécutives et ses mutualisations successives, et la communauté de communes du Trièves, en Isère.

La communauté de communes Cœur de Chartreuse en zone de montagne (Savoie/Isère) et la communauté de communes du Chardon Lorrain dans la plaine de Meurthe-et-Moselle, quant à elles, ont toutes les deux privilégié le projet de leur futur territoire pour définir précisément leurs compétences et orienter le sens de leur action.

Enfin, dans les deux agglomérations urbaines, la Communauté Rouen-Elbeuf-Austreberthe en Seine-Maritime et Roannais Agglomération, dans le département de la Loire, la question de la représentation des petites communes et des élus municipaux a fait l'objet de nombreux débats pour devenir l'un des axes fondateurs de la fusion.

Les nouveaux élus y trouveront matière à réflexion, enseignements et références pour enrichir le projet du territoire qu'ils vont non seulement gérer, administrer mais également animer et développer durant ce nouveau mandat.

Présentation des reportages

Cet ouvrage a été réalisé par Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, direction du Développement territorial et du Réseau.

Les interviews auprès des élus et de leurs collaborateurs ainsi que la rédaction des dix articles ont été confiés à Claire Beauchamps et à Victor Rainaldi, journalistes indépendants mandatés par Mairie-conseils. Catherine Korenbaum, chargée de la valorisation des expériences des territoires et des publications du service, et Christine Brémond, chargée de l'accompagnement des élus pour leurs évolutions intercommunales, ont coordonné cet ouvrage, sous la responsabilité de Brigitte Berthelot.

L'équipe Mairie-conseils a contribué au choix des collectivités et des intercommunalités qui témoignent dans cet ouvrage.

Deux communes nouvelles

- *Commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs (Rhône), p. 30*

Une tentative de fusion entre communes menée selon le dispositif de la loi Marcellin de 1971 avait échoué. Avec la nouvelle loi de 2010, beaucoup plus souple, le projet de création de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs regroupe cinq communes et respecte leurs identités propres.

- *Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire), p. 38*

Cinq communes en continuité géographique et urbaine forment une agglomération rurale au sein d'une communauté plus large. Équipements, associations culturelles, sportives et sociales, projets communs : les ingrédients sont réunis pour créer une commune nouvelle. En mars 2012, les cinq conseils municipaux donnent leur accord. Baugé-en-Anjou est créé le 1^{er} janvier 2013.

Six communautés de communes

- *Communauté de communes des Coëvrons (Mayenne), p. 54*

Dans ce territoire rural, la fusion des communautés de communes a été réalisée sans heurts majeurs dès

le 1^{er} janvier 2013, car elle était portée par une forte volonté politique, déjà ancienne, et une vision de long terme. Quatre ans de travail collectif et d'anticipation ont créé les conditions propices à une appropriation du nouveau territoire par les habitants et les élus communaux.

- *Communauté de communes Bastides de Lomagne (Gers)*, p. 64

Trois communautés de communes aux compétences très similaires ont décidé que « puisqu'il fallait fusionner, autant le faire avec conviction ». D'où la volonté de prendre à bras-le-corps et très en amont les questions liées à la représentation des communes et à l'organisation des personnels.

- *Communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour (Landes et Gers)*, p. 72

Résultat de deux fusions en seulement trois ans, la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour, à cheval sur deux régions et deux départements, a réussi une métamorphose assez exceptionnelle avec une sérénité que les données de départ ne laissaient pas présager.

- *Communauté de communes du Trièves (Isère)* p. 80

Offrir les mêmes services aux mêmes tarifs à tous les habitants de la communauté de communes issue de la fusion était l'objectif prioritaire des élus du Trièves.

Une mission sur le point d'être accomplie grâce à l'intégration de toutes les compétences détenues par les anciennes intercommunalités.

- *Communauté de communes Cœur de Chartreuse (Isère et Savoie), p. 90*

Trois communautés de communes fortement marquées par leur identité de cœur de massif recherchent une meilleure organisation territoriale. Très engagés, les trois présidents ont donné une large place à la réflexion prospective pour définir le projet du nouveau territoire. Ce travail d'anticipation a permis de mettre en commun les idées, de débattre et de fixer les priorités.

- *Communauté de communes du Chardon Lorrain (Meurthe-et-Moselle), p. 100*

En dépit d'engagements politiques différents, les élus de deux communautés ont travaillé dans un climat de confiance. Soudés autour du projet de territoire, ils se sont centrés sur l'amélioration des services rendus aux habitants.

Deux communautés d'agglomération

- *La CREA, Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (Seine-Maritime), p. 110*

Sur les 71 communes de la Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (la CREA),

45 comptent moins de 4 500 habitants. La CREA considère cette diversité de tailles comme un atout et a décidé de mettre à la disposition de ses petites communes une direction spécifique ainsi qu'une commission entièrement dédiée.

- *Roannais Agglomération (Loire), p. 118*

Les cinq communautés qui ont fusionné ont dû surmonter les réticences d'une partie des élus et renforcer l'adhésion des autres. Plusieurs mesures ont été prises pour que toutes les communes, y compris les plus petites, puissent faire entendre leur voix.

Commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs (Rhône)

Repères

Maire : Michel Mercier

Création le 1^{er} janvier 2013.

5 communes et 6 500 habitants

44,44 km² et 143 habitants/km²

Ville la plus peuplée : Bourg-de-Thizy, 2 627 habitants.

70 agents territoriaux (50 équivalents temps plein).

Cinq communes ou intercommunalités concernées : Thizy (2 393 habitants); Bourg-de-Thizy (2 627 habitants); La Chapelle-de-Mardore (212 habitants); Mardore (518 habitants); Marnand (617 habitants).

Particularité : Une tentative de fusion (1971, loi Marcellin) avait échoué. Les maires avaient refusé de perdre leur identité communale pour se fondre dans une nouvelle entité. Avec la nouvelle loi de 2010, beaucoup plus souple, le projet de création de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs a été mené à bien.

Gouvernance : 13 adjoints (9 après les élections municipales de 2014); 59 élus au conseil municipal (29 après les élections municipales de 2014); représentativité des communes : 5 communes déléguées (pas de modification après les élections); conférence des maires hebdomadaire.

LA COMMUNE NOUVELLE : DE NOUVEAUX MOYENS, DE NOUVEAUX PROJETS

Maire de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs dans le Rhône (6500 habitants) depuis le 1^{er} janvier 2013, Michel Mercier apprécie le dispositif mis en place par la loi de décembre 2010, qu'il estime beaucoup plus respectueux de l'identité des communes déléguées que ne l'était la loi Marcellin. Un dispositif, très inspiré des arrondissements de Paris, de Lyon ou de Marseille, qui peut donner du souffle à la création de communes nouvelles.

Cinq communes n'en font plus qu'une

Née le 1^{er} janvier 2013, Thizy-les-Bourgs regroupe les communes de Thizy, Bourg-de-Thizy, La Chapelle-de-Mardore, Mardore et Marnand. La commune nouvelle renforce leurs liens préexistants, fondés à la fois sur leur grande proximité géographique et leur habitude de travailler ensemble au sein de syndicats intercommunaux pour l'assainissement ou la gestion d'équipements sportifs et culturels. Une précédente tentative de fusion, fondée sur la loi Marcellin de 1971, avait échoué. À l'époque, le législateur avait

construit un cadre juridique trop rigide et trop peu respectueux des particularités locales pour séduire les élus et les populations, très attachés à leur identité communale. Une erreur que n'a pas répétée la loi de décembre 2010 sur les communes nouvelles qui ménage les particularismes locaux. La nécessité de se réunir pour disposer de moyens adaptés au développement économique, social et culturel y demeure compatible avec un certain patriotisme communal.

Une prise de conscience partagée entre élus : atteindre une taille critique pour préparer l'avenir

Une prise de conscience partagée entre les élus a facilité la démarche de création de la commune nouvelle. « Dès la première réunion consacrée à ce projet, se rappelle Michel Mercier, les cinq maires étaient convaincus que nos collectivités devaient modifier leur cadre institutionnel pour s'adapter à un monde en train de changer et atteindre une taille critique pour assurer le développement de notre territoire. »

Lancées en septembre 2011, les étapes de la démarche de création se sont achevées fin 2012. Pendant ce temps, les élus se sont réunis tous les quinze jours pour définir les modalités et les contenus de leur rapprochement, qu'ils ont inscrits dans une charte. Ce document fait désormais office de « règlement intérieur » pour la commune nouvelle. Pour leur

part, les agents des cinq communes se sont rencontrés régulièrement afin de préparer le regroupement et de faire avancer le projet sur toutes les questions les concernant directement. La mise en place d'un régime indemnitaire commun a renforcé leur cohésion. « Quelle qu'ait été leur commune d'appartenance, il est apparu indispensable d'instaurer un régime commun pour tous les agents afin qu'ils puissent travailler ensemble et solidairement », souligne Michel Mercier.

Les habitants ont été informés par différents canaux. Une lettre signée des cinq maires leur a été adressée, de même qu'une plaquette présentant la démarche et ses objectifs. « Nous n'avons pas estimé nécessaire d'organiser un référendum parce que, sur les cinq conseils municipaux, trois se sont prononcés à l'unanimité et deux à une très large majorité en faveur du projet », souligne le maire de la commune nouvelle. Depuis sa création, Thizy-les-Bourgs diffuse une lettre d'information à l'ensemble des habitants.

Guichet unique dans les cinq communes déléguées et mutualisation des services

À peine quelques mois après sa création, les bénéfices de la commune nouvelle sont déjà perceptibles. Le maintien de tous les services dans les mairies déléguées est perçu comme une nécessité pour assurer

la proximité avec les habitants. À cet effet, les mairies des communes déléguées ont conservé leur secrétariat et leur accueil, qui fonctionnent comme un guichet unique pour exercer leurs propres compétences et celles de la commune nouvelle.

Les cinq communes déléguées peuvent notamment délivrer les actes d'état civil et conservent leur compétence sur les écoles et les comités des fêtes. En outre, elles bénéficient d'une dotation budgétaire de fonctionnement et d'animation qui leur permet, par exemple, de garder la main sur les subventions versées aux associations.

La nette amélioration des services

La mutualisation des moyens a déjà permis d'améliorer les services aux habitants sur tout le nouveau périmètre, comme la livraison de repas chauds aux personnes âgées dépendantes ou l'intervention des cantonniers des plus grandes communes pour aider les plus petites à déneiger. Une intervention, qui dans cette région vallonnée, ne relève pas de l'anecdote. « L'épisode neigeux de fin novembre 2013 a contribué à renforcer notre intégration en démontrant l'unité d'action de la commune nouvelle », indique Michel Mercier. Toutes les cantines scolaires ont été livrées malgré les conditions climatiques rigoureuses qui se répètent chaque hiver.

Ce que les petites communes fondatrices apprécient

Autre facteur puissant d'intégration, l'homogénéisation du système d'information, qui donne à chaque agent les moyens de travailler avec ses collègues quelle que soit sa localisation. Les petites communes apprécient de bénéficier de ces services techniques et administratifs dont elles ne pouvaient pas disposer auparavant.

Un effet de levier sur les ressources communales

Sur le plan des achats, une commission représentant les cinq communes se réunit chaque semaine. La procédure de commandes globalisées, plus importantes en volume, permet de réduire les coûts et de réaffecter les économies réalisées à l'amélioration des services. Les 8 écoles (728 élèves) des communes déléguées passent ainsi leurs commandes dans un cadre unifié. En 2013, cette procédure a déjà permis d'économiser 35 000 euros qui seront utiles au financement des nouveaux rythmes scolaires. D'autres économies ont été engendrées par la nouvelle organisation des services et le non-remplacement systématique poste pour poste. Elles ont permis de dégager les ressources nécessaires pour recruter un deuxième policier municipal. À budget constant, en mutualisant et en se réorganisant, la commune nouvelle peut donc améliorer ses services.

Avec ses 6 500 habitants, la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs se situe dans la strate de population lui permettant de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement augmentée de 150 000 euros par rapport à celle dont bénéficiaient les communes lorsqu'elles n'étaient pas regroupées.

« La création de la commune nouvelle, poursuit le maire, a été l'occasion de corriger les oublis les plus criants relatifs aux bases de la fiscalité locale. Je précise qu'il ne s'agit pas d'une révision des valeurs locatives, mais d'une prise en compte des non-déclarations de travaux. Nous nous sommes aperçu que certains bâtiments classés en 1970 sans eau ni chauffage s'étaient transformés en villas rutilantes. » Les taux applicables aux taxes locales ont été harmonisés dès 2013 malgré des écarts parfois conséquents. Au final, les habitants ont vu leurs impôts baisser de montants symboliques pour ceux qui n'étaient pas trop imposés, et jusqu'à 30 % pour ceux qui versaient des montants élevés.

Des nouveaux moyens, une meilleure représentation

« La création de communes nouvelles fournit des moyens d'action pour faire face aux diminutions des dotations de l'État et redonne aux élus un vrai pouvoir », souligne Michel Mercier. La commune de Thizy-les-Bourgs peut désormais bénéficier de

programmes européens de financement et être mieux entendue par les instances départementales, régionales et nationales.

Autre atout : Thizy-les-Bourgs sera la deuxième plus grande commune au sein de la nouvelle intercommunalité qui se crée en 2014 à partir de la fusion des communautés de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy, du Pays de Tarare et de Lamure-sur-Azergues. Un argument de poids pour défendre le maintien de services comme la gendarmerie, les bureaux de poste ou les hôpitaux.

« Ces moyens d'actions et ce pouvoir accru prennent tout leur effet à condition de revoir les habitudes de gestion et de trouver les solutions pour améliorer et étendre les services à moindre coût. La commune nouvelle n'a pas seulement vocation à gérer l'existant, elle doit avant tout impulser le développement de son territoire. Ma fierté, c'est d'avoir pu mener plusieurs projets dès cette première année, par exemple la réhabilitation de salles de sport, le passage au numérique et la rénovation du cinéma, la création d'une maison pour accueillir les professions de santé et le lancement du Club des industriels. Aujourd'hui, notre organisation territoriale est à bout de souffle et l'on ne pourra pas garder indéfiniment 36 000 communes regroupées dans des intercommunalités de taille parfois trop modeste », conclut Michel Mercier.

Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire)

Repères

Maire: Philippe Chalopin, également maire délégué de Baugé

Création le 1^{er} janvier 2013

5 communes et 6 500 habitants

76 km² et 80 habitants/km²

80 agents territoriaux

Cinq communes concernées, toutes sont membres de la communauté de communes du canton de Baugé: Montpollin (208 habitants), Pontigné (272 habitants), Saint-Martin-d'Arcé (769 habitants), Le Vieil-Baugé (1 353 habitants), Baugé (3 800 habitants).

Particularité: Les cinq communes forment ensemble une « petite agglomération rurale » au sein du territoire de la communauté de communes. Les villes les plus proches sont Saumur à 35 kilomètres, Angers à 40 kilomètres et La Flèche à 20 kilomètres.

Gouvernance: 5 maires délégués siègent au sein de la municipalité qui se réunit chaque semaine.

**CINQ COMMUNES EN UNE :
L'ÉMERGENCE D'UNE COLLECTIVITÉ RURALE
PLUS DYNAMIQUE**

Au cœur de la communauté de communes du canton de Baugé, cinq communes rurales partagent les mêmes préoccupations. En continuité géographique et urbaine, elles forment l'agglomération baugeoise au sein d'un même bassin de vie et d'emploi. Leurs habitants utilisent les mêmes équipements, se retrouvent au sein des mêmes associations culturelles, sportives, sociales..., tandis que les municipalités ont des projets en commun. Tous les ingrédients étaient réunis pour créer une commune nouvelle.

**Dans la loi du 16 décembre 2010, un dispositif
attendu dans le Baugeois**

Sur ce territoire rural, Baugé et les communes qui l'entourent sont un peu à l'écart des pôles importants d'activité, et l'idée du regroupement était dans l'air. « Je me disais que si nous restions en l'état, nous allions végéter. Nos cinq communes ont des projets commun – golf, pistes cyclables... – et nous cherchions des solutions pour surmonter les difficultés », explique Philippe Chalopin, maire de

Baugé-en-Anjou et vice-président de la communauté de communes du canton de Baugé. « De plus, nous souhaitions gérer les aménagements urbains concernant les cinq communes. Certains maires étaient d'accord sur le principe d'associer nos moyens, mais ne voulaient surtout pas que leur commune perde son identité. Nous ne savions pas comment nous y prendre. Pour ma part, j'étais persuadé que la commune nouvelle pourrait nous donner les moyens humains, financiers et techniques dont nous avons besoin. » La publication de la loi du 16 décembre 2010 a permis de lancer le processus de réflexion entre les élus des cinq communes.

Aidés par les services de l'État, les élus s'approprient la notion de commune nouvelle

Dès lors, le projet a mûri rapidement. À partir du mois de mai 2011, les cinq maires, les cinq premiers adjoints et plusieurs conseillers ainsi que la directrice générale des services de Baugé lancent la démarche de réflexion au sein d'une commission. Ensemble, les élus décident d'écrire leur propre charte constitutive de la commune nouvelle en partant du texte de la loi, s'assurant ainsi que tous en avaient la même interprétation et qu'ils allaient bien dans le même sens. Parallèlement, ils ont étudié avec les services de l'État les incidences financières de la transformation.

Bonne nouvelle : atteindre un nouveau seuil de population (6 400 habitants) entraîne une augmentation « mathématique » de la dotation globale de fonctionnement. Une analyse financière complémentaire a permis de vérifier que la capacité d'autofinancement de la future commune nouvelle lui permettrait de réaliser ses projets et que son budget dégagerait de nouvelles marges.

Une phase capitale : informer la population et la consulter

Après une phase de validation menée avec les services de l'État pour finaliser le projet, les élus ont décidé de lancer la phase d'information auprès de la population. À l'automne 2011, plusieurs réunions publiques ont rassemblé de nombreux habitants, qui ont été ensuite invités à s'exprimer par le biais d'une consultation sur le site Internet ou d'un coupon-réponse à remettre à leur mairie. « Nous craignons un peu que les habitants refusent le projet. Nous nous trompons, les quelques freins ne sont pas venus d'eux. »

Il faut noter également que les associations ont été d'emblée très favorables au projet, car implantées sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle, elles allaient bénéficier de subventions globalisées, de la mise à disposition de tous les équipements municipaux et des mêmes tarifs d'utilisation.

Par ailleurs, un cabinet spécialisé missionné par les élus a réalisé un audit social auprès des personnels de chaque commune. Ce cabinet est venu en appui pour piloter des groupes de travail par métier. L'appel à un cabinet externe apporte de la neutralité et ménage les susceptibilités qui pointent toujours dans ce type de démarche. C'est en tout cas l'analyse de l'équipe de Baugé-en-Anjou qui a recouru à ce moyen pour valider l'organisation qu'elle souhaitait mettre en place.

En mars 2012, après les dernières réunions dans les communes, les cinq conseils municipaux ont délibéré : ils ont validé la charte et le nom (Baugé-en-Anjou) et demandé au préfet de créer la commune nouvelle à compter du 1^{er} janvier 2013. 84 % des votants y étaient favorables.

Créer une commune nouvelle en conservant l'identité des communes fondatrices

« La loi du 16 décembre 2010 permet de conserver l'identité des communes fondatrices et de laisser en place les maires, qui sont désormais des maires délégués. Sans cette possibilité, le regroupement ne se serait pas fait, souligne Philippe Chalopin. Les communes fondatrices ne forment plus d'entités juridiques propres, mais elles ne disparaissent pas pour autant. C'est pourquoi nous avons décidé de conserver les panneaux d'entrée de village, de type "Montpollin,

commune déléguée de Baugé-en-Anjou”. D’ailleurs, nous n’avons jamais évoqué la notion de fusion, nous avons toujours parlé de regroupement, ce qui correspondait mieux à notre démarche. Au final, la commune nouvelle est une commune qui se crée sans que les communes fondatrices ne disparaissent ; c’est ce qui fera d’ailleurs sans doute le grand succès de cette loi. »

Cinq maires délégués, une commission consultative, des personnels de proximité

« Le maire délégué de chaque commune fondatrice dispose des mêmes compétences que celles d’un maire d’arrondissement et a les mêmes fonctions (mariage, respect de l’obligation scolaire, exécution des lois et règlements de police, etc.). Des délégations sont prévues au profit du maire délégué (autorisations de voirie, par exemple). En outre, chaque maire préside le conseil de l’école de sa commune. Désormais, il n’y a qu’un seul budget principal, environ onze millions d’euros au lieu de six, un seul budget pour l’action sociale et une caisse des écoles, complète Philippe Chalopin. Les maires délégués siègent au sein de la municipalité qui se réunit une fois par semaine, ce qui permet à tous de s’exprimer. L’ambiance est très bonne et cette démarche nous a déjà permis de réaliser de nombreux projets. Le seul problème que

nous avons rencontré dans la loi du 16 décembre 2010 est celui du coefficient électoral qui nous contraint à réduire le nombre de conseillers municipaux. Pour résoudre cette difficulté, notre charte a prévu de créer une commission consultative, qui rassemble les vingt conseillers ne siégeant pas au conseil municipal. Quant au personnel, il est géré uniquement par Baugé-en-Anjou, sous l'autorité du maire de la commune nouvelle. Seul changement : les missions des agents sont davantage ciblées, et les services techniques sont regroupés dans les locaux de la commune de Baugé. Nous avons gagné en compétence et tout le territoire bénéficie d'une plus grande présence des agents. Les mairies déléguées conservent un secrétariat de proximité pour les services du quotidien (état civil, gestion des équipements de proximité, démarches diverses). Les cinq mairies ont été équipées avec le même système informatique afin que les agents aient accès aux mêmes informations. C'est quasiment la seule dépense d'envergure qu'a nécessitée la création de commune nouvelle. À l'exception du cabinet d'audit social, nous avons géré toute notre communication en interne. »

L'application d'un coefficient électoral en fonction de la population

L'application d'un coefficient électoral en fonction de la population nous contraint à un total de 58 conseillers, qui baissera ensuite à 29 conseillers en 2014. L'organigramme comportera également 1 maire élu par les conseillers et 11 adjoints. Nous créerons une commission consultative, qui recevra les 20 conseillers ne siégeant pas au conseil municipal. Nous nous sommes engagés à les convoquer à toutes les réunions de conseil, à leur adresser les mêmes documents d'information et à les convier aux mêmes manifestations que le conseil municipal. Ils seront également consultés à chaque vote, de manière à émettre un avis, même s'ils ne voteront pas comme le conseil municipal.

Un effet d'entraînement pour l'ensemble du territoire communautaire

« Le fait d'avoir regroupé cinq communes en une seule permet à la commune nouvelle de dégager une capacité d'autofinancement améliorée. Notamment grâce à 76 000 euros de dotation globale de fonctionnement supplémentaire par an, mais pas seulement. Nous doublons nos effectifs ainsi que la superficie de notre territoire, ce qui ouvre des perspectives de développement et d'urbanisation que nous n'avions pas auparavant. » Avec un effet d'entraînement qui devrait bénéficier au territoire communautaire.

« La communauté de communes du canton de Baugé a des compétences relativement limitées, qu'elle conservera. Quant à la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou – territoire où sont situés tous les commerces, services et activités –, mieux dotée, renforcée, davantage écoutée à différents échelons, elle pourra apporter davantage de dynamisme, profitable à l'ensemble du territoire communautaire, estime Philippe Chalopin. Certains projets de petites communes inscrits au programme depuis dix ans n'avaient jamais été réalisés. Cela devient désormais possible grâce au nouveau budget. »

« Notre regroupement a permis d'engager des projets que chaque commune prise isolément n'aurait jamais pu réaliser »

« Une maison pluridisciplinaire de santé de 2340 m² pour plus de 3 000 000 € va pouvoir être réalisée. Ce projet ne pouvait être porté par la communauté de communes qui n'avait ni les compétences, ni les moyens de le prendre en charge.

Notre regroupement nous permet d'aborder dans de bonnes conditions la mise en œuvre des rythmes scolaires. La commune nouvelle permet de maintenir les effectifs dans toutes les écoles des cinq communes fondatrices et d'harmoniser les activités périscolaires. En 2013, trois millions de travaux en investissements

ont été réalisés sans avoir recours à l'emprunt et sans augmenter les impôts. La population de notre commune nouvelle bénéficie des mêmes services au même prix.

Notre territoire est mieux représenté au sein de la communauté de communes, et nous développons des mutualisations entre cette dernière et la commune nouvelle. Avec plus de 6 000 habitants, Baugé-en-Anjou dispose désormais de 16 sièges sur 34. L'objectif est surtout d'être en mesure de porter des projets importants et de maintenir le service public dans les communes rurales », conclut Philippe Chalopin.

Éléments financiers

Précédemment, les budgets cumulés des cinq communes avoisinaient 7 millions d'euros. Le budget réel sera de 8 millions, qui intègre 76 000 euros de DGF supplémentaire par an, car nous passons un seuil en termes de nombre d'habitants. Baugé et Le Vieil-Baugé apportent une capacité d'autofinancement importante, que nous pourrions mutualiser. Quant à la taxe commerciale, nous sommes déjà à 88 000 euros. En outre, le regroupement permet d'obtenir des ratios très intéressants (endettement, fiscalité...) Nous venons aussi de créer une zone commerciale (en place depuis deux ans) dont nous commençons à percevoir les fruits. Enfin, la population augmente également, car nous devenons une commune plus attractive.

**Philippe Chalopin,
maire de Baugé-en-Anjou
et maire délégué de Baugé :**

Je pense que nos communautés de communes rurales ont vocation à s'élargir pour pouvoir porter des projets qu'elles ne peuvent pas porter à 10 000 habitants. Elles pourront se développer en se regroupant avec d'autres communautés de communes. La constitution de ces territoires élargis suppose que nos communes soient davantage représentatives. Cela signifie aussi qu'elles doivent mutualiser leurs moyens à cette échelle formidable de proximité qu'est celle de la commune. Car la distance est un élément important dans nos territoires ruraux.

**RENCONTRE ENTRE COMMUNES NOUVELLES
LE 29 NOVEMBRE 2013 À THIZY-LES-BOURGS**

À l'initiative de Michel Mercier, sénateur du Rhône et maire de Thizy-les-Bourgs, une réunion s'est tenue à Thizy, le 29 novembre 2013. Elle a rassemblé des élus et des directeurs généraux des services de communes nouvelles¹, le sous-préfet du Rhône ainsi que les représentants de la direction régionale des Finances publiques et de la DATAR.

Parmi les divers sujets évoqués, on a pu constater une grande unanimité des participants, tous convaincus que la création de communes nouvelles va dans le sens de l'histoire et qu'elle représente une solution efficace pour compenser la baisse des dotations de l'État.

Plusieurs thèmes ont été débattus, dont voici les points principaux.

1. Baugé-en-Anjou (49), Saint-Germain-Nuelles (69) et Chemillé-Melay (49).

Rôle des maires délégués

Maire délégué est un nouveau « métier ». Il faudra un peu de temps avant de déterminer ce qui incombe précisément à cette fonction. Les participants convergent sur le fait que le maire délégué doit assurer le lien entre la commune nouvelle et les communes déléguées. À Thizy-les-Bourgs, les maires délégués se réunissent une fois par semaine en conférence des maires pour faire le point sur les projets en cours et préparer l'ordre du jour du conseil municipal. Une seule commune, Saint-Germain-Nuelles, va supprimer sa mairie déléguée après les élections de 2014. Pour les autres, cette mesure n'est pas envisagée.

Maintien et généralisation des services

Le maintien de tous les services dans les mairies déléguées est perçu comme une nécessité pour assurer la proximité avec les habitants. Par exemple, le maintien de l'école dans chaque commune est approuvé et pratiqué par toutes les communes nouvelles présentes. En outre, les petites communes apprécient de bénéficier de services techniques et administratifs dont elles ne pouvaient pas disposer auparavant.

L'unification du système d'information

Cette mesure, qui permet aux agents de travailler ensemble et de partager les mêmes données, est considérée par tous comme un facteur d'intégration majeur des mairies déléguées au sein de la commune nouvelle.

La fiscalité

L'harmonisation des taux de fiscalité est plus ou moins rapide (de 1 à 12 ans) selon les communes nouvelles et les écarts constatés au départ. Mais toutes ont signalé que la principale difficulté vient des bases d'imposition. La révision des valeurs locatives, en cours pour les locaux commerciaux et à venir pour les locaux d'habitation, devrait permettre d'ajuster ce point. Par ailleurs, les communes nouvelles qui dépassent le seuil de 5 000 habitants encaissent directement les droits de mutation et l'augmentation de la population communale entraîne une hausse de la dotation globale de fonctionnement.

La communication

Si tous les participants insistent sur la nécessité de communiquer avec les élus et les agents, la communication avec la population, bien qu'indispensable, pose davantage de questions. Quand et comment

communiquer sur un dossier qui évolue en permanence et présente de nombreux aspects techniques ? Les outils les plus fréquents sont les courriers cosignés par les maires, les plaquettes et les lettres d'information, la consultation et l'information des habitants *via* un site Internet et/ou par voie de réunion.

La mise en route

Toutes les communes nouvelles présentes se sont heurtées au problème des adresses postales. Lors de leur création, elles sont inconnues des Pages jaunes et des GPS. Mais surtout, elles ne sont pas enregistrées par les différents services et organismes qui expédient des factures ou des avis de paiement qui peuvent constituer des justificatifs de domicile indispensables pour effectuer certaines démarches. La première étape consiste à travailler avec La Poste pour redéfinir les adresses, puis à les porter à la connaissance de tous.

Laisser du temps au temps

La constitution d'une commune nouvelle ne peut pas se faire dans l'urgence en bousculant les identités communales. Elle exige de la préparation et de l'anticipation. Elle doit se fonder sur des projets et sur de nouvelles organisations et approches de la gestion capables d'améliorer l'efficacité des services.

La période transitoire de six ans (trop longue, pour beaucoup) qui s'ouvre avec les élections de mars 2014 doit être mise à profit, selon l'expression du sous-préfet Stéphane Guyon, « pour commencer tôt à préparer la commune nouvelle ».

**Michel Mercier,
maire de Thizy-les-Bourgs :**

« La commune nouvelle, c'est l'agglomération de communes se regroupant volontairement pour conduire de plus grands projets communs qui individuellement les dépassent et pour offrir à l'ensemble de leurs habitants une égalité d'accès aux services publics. C'est aussi un moyen de préserver l'identité des communes associées et leur laisser la compétence sur ce qui relève de la vie quotidienne locale. »

Communauté de communes des Coëvrons (Mayenne)

Repères

Président : Jean-Pierre Morteveille

Création le 31 décembre 2012

39 communes et 28 051 habitants

786 km² et 35 habitants/km²

Ville la plus peuplée : Évron, 7 200 habitants

226 agents territoriaux permanents

Quatre intercommunalités concernées par la

fusion : les communautés de communes de Bais

(9 communes, 4 543 habitants), d'Erve et Charnie

(11 communes, 5 180 habitants), du Pays d'Évron

(10 communes, 12 832 habitants), du Pays de Montsûrs

(9 communes, 4 380 habitants). Quatre communes

principales, avec Évron au centre géographique d'un

bassin de 3 500 emplois.

Particularité : Le syndicat à vocation économique et

touristique des Coëvrons a été dissous. Il fédérait

déjà les quatre communautés sur les compétences :

culture, traitement des déchets ménagers et politique

contractuelle. Il assurait la couverture financière de

l'office de tourisme des Coëvrons Cœur de l'Ouest,

établissement public à caractère industriel ou commercial

qui constitue aujourd'hui le service tourisme.

Gouvernance : 12 vice-présidents, 68 élus communautaires,

et 10 commissions.

UNE FUSION TOUT EN DOUCEUR

Malgré les inquiétudes inévitables suscitées par tout projet de regroupement, les fondements de la communauté de communes des Coëvrons étaient solides et anciens : quarante ans de bon fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale rassemblés dans un syndicat à vocation économique et touristique, une ville centre incontestée, des besoins de solidarité sur ce vaste territoire où la densité de la population est faible et une tradition intercommunale forte. Dès 1966, lors de la création du syndicat à vocation économique et touristique, le président de ce « syndicat des syndicats » avait clairement exprimé le souhait d'un rapprochement entre les quatre établissements publics de coopération intercommunale. En 2004, le syndicat à vocation économique et touristique élaborait une charte territoriale, qui suggérait dans sa préface la création d'une communauté de communes unique. « Ce fut en octobre 2008 que nous avons lancé la démarche en vue de la fusion, nous explique Jean-Pierre Morteveille, le président de la communauté de communes des Coëvrons. Il fallait mettre d'accord les 39 maires et les 507 conseillers municipaux. Nous nous sommes donné du temps : quatre années

pleines. » Après la création de la grande intercommunalité en 2012, les principes qui ont guidé le travail collectif de préparation conservent la même force : ne pas sous-estimer la part de renoncement que constitue tout regroupement ; ne pas vouloir tout chambouler d'un coup ; consolider le bon fonctionnement tout en préparant les outils pour une vision stratégique.

La force d'anticipation : « on savait à quoi on voulait arriver et dans quel délai »

« Pour lancer la démarche de fusion, nous avons choisi ce qui nous rassemblait, cohérence territoriale et solidarité, et une date, le 31 décembre 2012. Puis nous avons créé le comité de pilotage autour du projet, intitulé “Coévrans 2012”, explique le président. Dès lors, la feuille de route était tracée, avec une ligne d'arrivée lisible, temporellement réalisable, donc acceptable. » Durant cette démarche d'anticipation, chaque président de communauté a joué le jeu pour faire en sorte que tout soit en ordre de marche au 31 décembre 2012 : harmonisation des compétences (voir encadré), gestion des bâtiments et des véhicules, mise en réseau informatique et téléphonique... Par ailleurs, très en amont, le management du personnel a été intégré dans le projet. « Par expérience, je savais que rien n'avancerait vraiment tant que les responsabilités n'auraient pas été clairement réparties. Par chance, il y a eu un

consensus sur le choix du futur directeur général des services, et chacun des trois autres directeurs s'est trouvé un secteur de prédilection. Dès lors, tous les cinq ont travaillé très bien ensemble. » Des réunions générales ont été organisées pour le personnel, et un soutien psychologique a été mis en place.

Compétences :

« Notre objectif était de stabiliser l'existant avant de prendre de nouvelles compétences. »

Les compétences optionnelles et facultatives correspondent à la somme des compétences des cinq entités précédentes. Ce qui explique que ni l'eau, ni l'assainissement (compétence syndicale), ni le scolaire (question des regroupements pédagogiques) n'ont été retenues. Le comité de pilotage a demandé à chacune des quatre anciennes communautés de modifier ses propres statuts au 30 décembre 2012, ce que chacune a fait de manière très fine en définissant quasiment à 90 % l'intérêt communautaire dans la rédaction. Constatant qu'il n'y avait pas de disparités, le préfet, au 31 décembre 2012, a simplement additionné les statuts pour donner un statut *ad hoc* au nouvel établissement public de coopération intercommunale.

Fusionner sans tout centraliser : « laisser le temps de l'appropriation »

« La commune demeure un endroit où la démocratie est encore la plus vivante. L'enjeu était donc de préserver cette force et de rassurer », souligne le président. D'où des partis pris qui ne paraissent pas évidents, parce qu'ils exigent un effort supplémentaire du côté de la grande intercommunalité. Il a été décidé, par exemple, de maintenir les personnels dans les locaux existants. Sur les 226 agents permanents que compte désormais le nouvel établissement public de coopération intercommunale, sept seulement ont été déplacés, et avec leur accord. Résultat : actuellement, les agents vont tous les jours travailler sur 91 sites répartis dans le territoire. « Il nous semblait contradictoire de dire aux habitants que la communauté de communes des Coëvrons allait améliorer les services rendus, tout en commençant par les éloigner des lieux de travail et de décision du nouvel établissement public de coopération intercommunale. Certes, cela aurait été beaucoup plus pratique de centraliser les personnels pour constituer des équipes, mais cela aurait vidé les communes de leur substance. Pour l'acceptabilité, il fallait en passer par là. » L'objectif est que ces 91 sites soient autant de points d'entrée dans la communauté de communes. Toujours dans cette logique, les conseils

communautaires se déroulent alternativement dans des communes différentes. « Ce sont les communes qui nous invitent : une manière de rappeler aux élus communautaires que l'établissement public de coopération intercommunale n'agit que par délégation des communes. » Depuis la création du nouvel établissement public de coopération intercommunale, les réunions du conseil communautaire ont ainsi « tourné » dans une dizaine de communes, la plus petite comptant 150 habitants. Par ailleurs, une vice-présidente, maire d'une commune de 350 habitants, représente les petites communes ; elle est chargée de la solidarité territoriale, est membre du bureau et peut assister à toutes les commissions.

La vision du territoire : « comment communiquer auprès des élus non communautaires »

Cela peut sembler un paradoxe, mais « l'une des difficultés pour communiquer sur le projet de fusion était justement qu'aucun des cinq établissements publics de coopération intercommunale ne connaissait de difficultés particulières », observe le président. « Dès lors, la question se posait pour certains : quel intérêt de fusionner ? Il a fallu porter une vision prospective sur la taille de nos collectivités, sur leur avenir financier et leur place dans un monde de profondes mutations des compétences. » Parallèlement

à cette période d'organisation du fonctionnement et d'appropriation du nouveau territoire, le comité de pilotage, puis les commissions communautaires après la fusion, ont élaboré des plans ou schémas de moyen ou long terme : plan local médical, plan de déplacement, plan éducatif local, projet stratégique touristique. « Nous avons fait tout ce qu'il était possible pour que ces études soient lancées avant avril 2014. L'enjeu était de préparer pour les nouveaux élus des outils capables de leur apporter des visions de long terme. » Un projet de centre intercommunal d'action sociale est dans les cartons. En revanche, reconnaît le président, il n'était pas facile de s'assurer que cette réflexion était bien portée et objectivement présentée dans chaque commune. « Nous savons que la transmission des informations lors des conseils municipaux est très hétérogène. Pourtant, 65 % des décisions prises en conseil communautaire concernent les affaires de la commune. » En plus du magazine intercommunal créé pour les habitants (dès août 2013), la communauté de communes des Coëvrons a mis en place des supports directs d'information vers les élus communaux : les comptes rendus du conseil communautaire sont accessibles sur le site Internet avec délibérations intégrales.

Un territoire qui s'affirme progressivement et prend une nouvelle place

« La fusion n'a pas transformé en un coup de baguette magique l'ensemble des élus et de la population en des adeptes fervents de l'intercommunalité. Il y a toujours des réflexes de village. Il faut se mettre à la place des maires qui ont été élus par leurs concitoyens pour représenter leur commune. C'est progressivement que l'utilité de la nouvelle communauté de communes va se révéler à tous : d'abord parce que c'est intéressant de partager des outils, d'avoir des tarifs moins chers. Et, surtout, parce que ce territoire élargi est bien mieux reconnu et entendu quand il parle d'une seule voix. Déjà, la communauté de communes des Coëvrons a fait en sorte que le schéma numérique départemental prenne mieux en compte ses territoires, alors que cela n'était pas prévu initialement. Côté personnels, l'enjeu était de réussir à développer le sentiment d'appartenance des agents alors qu'ils sont dispersés. Nous craignions que les quatre anciens territoires se sclérosent sur leur périmètre initial. Or les équipes coopèrent d'elles-mêmes au quotidien », se félicite le directeur général des services. L'une de ses priorités est de faire en sorte que « depuis n'importe quel endroit du territoire, les habitants puissent accéder à la communauté de communes depuis les 91 sites, mais aussi grâce aux

39 secrétaires de mairie, qui pourront devenir à terme nos porte-parole. Un important travail d'animation continue à être mené pour étendre l'esprit réseau, expliquer ce que fait la communauté sur le territoire. Rien n'est figé. Le territoire est un organisme vivant qui va évoluer ».

Jean-Pierre Morteveille,
président de la communauté de communes :

« Dans un territoire qui, sur 39 communes, en compte 25 de moins de 500 habitants, il y a la peur d'être oublié, de ne pas se faire entendre. Il nous paraissait très important de ne pas sous-estimer cette crainte. Le regroupement, qu'il soit souhaité ou ressenti comme inéluctable, constitue une sorte de renoncement par rapport à l'histoire du village, aux valeurs qu'il porte, à son autonomie autarcique d'autrefois. Cela implique, pour une commune donnée, de se séparer de certaines compétences sur lesquelles elle avait jusqu'alors toute latitude. C'est une question de maîtrise des dépenses, et aussi de bon sens ; si la démarche est intellectuellement acceptable, elle est viscéralement difficile... Il en est de même pour un regroupement de communautés de communes. »

Communauté de communes Bastides de Lomagne (Gers)

Repères

Président : Guy Mantovani

Création le 1^{er} janvier 2013

41 communes et 10 840 habitants

424 km² et 26,1 habitants/km²

Ville la plus peuplée : Mauvezin, 1 740 habitants

106 agents territoriaux permanents

Trois intercommunalités concernées par la fusion : les communautés de communes Bastides du val d'Arrats (15 communes, 3 763 habitants), Terride Arcadèche (13 communes, 2 695 habitants), Cœur de Lomagne (14 communes, 2 798 habitants).

Particularité : Riche des zones d'influence d'Auch, aux portes de Toulouse (Tarn-et-Garonne), les trois anciens établissements publics de coopération intercommunale ont fondé leur stratégie de développement sur leur forte identité rurale.

Gouvernance : 9 vice-présidents, 13 commissions, 52 délégués.

FUSION DE TROIS COMMUNAUTÉS
« PARTI D'UNE OBLIGATION,
C'EST DEVENU UNE CONVICTION »

Les premiers temps, l'idée de la fusion a été vécue comme une contrainte. La loi imposant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de rassembler au moins 5 000 habitants, chacun recherchait la meilleure solution. Après les démarches d'approche, les trois présidents ont constaté que leurs territoires se ressemblaient. Les trois intercommunalités s'étaient dotées de compétences similaires, orientées vers les services à la population et la voirie. Pour aucune d'entre elles, il n'était question de revenir sur les compétences transférées. La compétence « école », en particulier, a été un élément très fédérateur. En outre, les élus avaient l'habitude de travailler ensemble dans le cadre du Pays de Gascogne. Partant de ce constat, les élus se sont donné deux ans pour préparer leur fusion et convaincre la préfecture.

Harmoniser les compétences par le haut et rassurer les élus

Un « comité de fusion », créé en 2011, s'est réuni très régulièrement pendant dix-huit mois pour piloter

et exploiter les travaux de sous-comités organisés par compétences. Ces derniers, rassemblant chacun une dizaine d'élus de chaque communauté de communes, faisaient l'état des lieux sur l'existant, comparaient les pratiques et proposaient des priorités et des projets.

« Les élus ont décidé d'ajouter les compétences – social, scolaire, périscolaire, voirie – en les harmonisant par le haut », explique Maryline Domejean, directrice générale des services. Des études financières ont été réalisées pour évaluer l'impact de cette harmonisation.

Par ailleurs, il est apparu que le développement touristique constituait un élément fédérateur important et une étude a été lancée pour préparer le nouveau territoire à exercer cette compétence à moyen terme.

Parallèlement, il fallait prendre en compte des craintes, des incertitudes des interrogations, qui pouvaient empêcher les élus d'avancer. En premier lieu, la question de la représentativité. Le nombre d'élus communautaires est passé de 100 au total avant fusion à 52 pour la nouvelle communauté. Dans la période de transition, et pour accompagner la fusion jusqu'aux élections de mars 2014, les élus ayant perdu un poste de gouvernance sont restés, de fait, membres du bureau.

Autre question à forte portée identitaire : le nom du futur établissement public de coopération intercommunale, Bastides de Lomagne. Il a été voté à l'unanimité par les trois conseils communautaires.

Ce consensus traduisait la volonté des élus de défendre leur choix de regroupement, ce qui a eu pour effet d'atténuer leurs divergences.

Un binôme pour la direction des services, et l'interconnaissance pour les équipes

Si les élus avaient le souci de la représentativité, les personnels s'inquiétaient de la nouvelle organisation des équipes.

Sur cette question, le cahier des charges des élus était clair : préserver le mieux possible la proximité et représenter les anciennes intercommunalités de manière équilibrée dans l'organigramme. Très vite, il fut décidé d'installer le siège du futur établissement public de coopération intercommunale au centre géographique – sur la commune la plus importante –, avec en complément deux antennes qui font le relais sur l'ensemble du territoire, grâce à un système de travail à distance.

Il fallait également rassurer les personnels sur la question de la future direction. Par chance, un consensus a pu être facilement trouvé. Une direction collégiale a été créée sous la forme d'un binôme constitué d'une directrice générale des services et d'une directrice générale adjointe (chacune était directrice générale des services de sa communauté auparavant). « Cela n'a pas posé de problème, car l'une d'entre elles ne souhaitait pas prendre la responsabilité de la direction générale. »

Durant tout ce temps, les trois ex-présidents se sont rencontrés régulièrement, de manière spontanée, et les trois ex-directrices générales des services faisaient de même. Une pratique qui a donné l'idée à l'actuelle directrice générale des services d'insuffler cet esprit convivial aux personnels des trois collectivités qui vont être amenés à travailler ensemble.

« J'ai demandé aux élus un petit budget pour réunir autour d'un dîner les agents des trois territoires, service par service. En quelques mois, ce sont six soirées qui ont permis à chaque fois à une quinzaine d'agents issus des trois territoires de faire ainsi connaissance (voir encadré ci-contre).

« Une action modeste et peu coûteuse, mais à forte portée stratégique car elle a posé les jalons solides pour le futur », constate la directrice générale des services avec le recul d'un an.

« Quand on demande à des personnels de quitter une structure pour en intégrer une autre, il faut être attentif aux craintes et aux réticences inévitables, et pour cela mettre en place une stratégie de l'acceptation », poursuit-elle.

Après la fusion : l'esprit « réseau » du nouvel établissement public de coopération intercommunale

Un pôle ressources humaines a été très rapidement créé et un directeur des services techniques a été recruté.

Mieux se connaître avant la fusion

Des dîners conviviaux ont été organisés en été et en automne 2012 avec les personnels des cantines, les personnels agents spécialisés des écoles maternelles, de la petite enfance et du portage des repas, de l'animation des centres de loisirs, de la voirie et de l'assainissement et de l'administration des trois communautés. L'objectif était de faciliter l'interconnaissance dans un cadre convivial, de mettre en relation les personnes ayant des fonctions similaires et de les associer à la démarche de fusion.

Ainsi, nous avons une vision globale de ce que pouvait être la nouvelle équipe et les agents repartaient rassurés. À noter: seules les trois directrices générales des services étaient présentes à ces rencontres.

En outre, très vite, le choix a été fait d'harmoniser le régime indemnitaire par le haut. « Le nouvel organigramme étant établi, nous avons organisé une série de réunions auprès des personnels pour présenter les fiches de poste et la manière dont nous allions travailler ensemble.

« Nous avons trois priorités: l'harmonisation des pratiques d'achat, le fonctionnement en réseau des logiciels et la mise à niveau des matériels techniques.

Chaque intercommunalité avait ses habitudes et ses fournisseurs. Un agent a été chargé de réaliser un inventaire très précis des stocks en allant sur place à la rencontre de tous les services. Cela a favorisé

la cohésion entre les agents techniques. Plus globalement, grâce à la démarche “d’interconnaissance” menée au préalable, un nouveau mode de travail s’est mis en place relativement aisément. Les personnels ont accepté que toutes leurs commandes soient visées pour grouper les achats.

« Le travail en réseau fonctionne bien, se félicite Marilyne Domejean. Certains services ont spontanément eu l’idée de lancer une sorte de bourse d’échanges. Le personnel des cantines se réunit tous les trois mois pour échanger sur les menus et leurs relations avec le fournisseur, désormais unique. » Autre constat : « Le principe de la direction collégiale a fait école puisque la plupart des services (social, enfance jeunesse, ressources humaines, technique) fonctionnent en binôme. Les responsables du binôme administration générale, par exemple, portent à elles deux une vision transversale du grand établissement public de coopération intercommunale. Au sein du personnel communautaire se crée progressivement un sentiment d’appartenance à Bastides de Lomagne, continue la directrice générale des services. Grâce à cela, nous avons pu mettre en œuvre dans un temps record la réforme des nouveaux rythmes scolaires dès la rentrée 2013 » (voir encadré ci-contre).

Après la fusion, les nouveaux rythmes scolaires

Avec la fusion, puis la réforme des rythmes scolaires, nous avons dû gérer deux bouleversements importants pour les personnels des écoles et de l'accueil périscolaire (13 écoles et 9 centres de loisirs). Nous avons réuni, école par école, les personnels pour recueillir leurs souhaits et nous nous sommes engagés à leur fournir leur nouvel emploi du temps en juillet, à la sortie des classes. Nous avons changé 70 emplois du temps en un temps record, grâce à un outil logiciel conçu en interne.

Les perspectives après huit mois d'existence

« Nous devons donner un contenu précis aux compétences transférées au nouvel établissement public de coopération intercommunale, en évitant d'en perdre en cours de route. En effet, l'harmonisation vers le haut conduit à une montée en puissance de charges que nous devons maîtriser. Le but est d'offrir des services de qualité sur tout le territoire.

« Le niveau de service est la façon la plus efficace pour communiquer auprès des habitants qui se demandent à quoi sert la fusion », conclut la directrice générale des services.

Communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour (Landes et Gers)

Repères

Président : Robert Cabé

Création le 1^{er} janvier 2013, date de la dernière fusion
22 communes et 12 894 habitants

Ville la plus peuplée : Aire-sur-l'Adour, 6 000 habitants
300,6 km² et 43 habitants/km²

295 agents territoriaux (CIAS compris)

Trois intercommunalités concernées par la fusion : les
communautés de communes du Bas-Adour Gersois
(5 communes, 2 000 habitants), du Léez et de l'Adour
(5 communes, 900 habitants), d'Aire-sur-l'Adour
(12 communes, 10 000 habitants).

Particularité : La communauté de communes d'Aire-sur-
l'Adour est le premier établissement public de coopération
intercommunale créé dans les Landes le 21 décembre
1992. Deux fusions ont étendu son périmètre en 2009
et 2012 et renforcé son ancrage dans un bassin de vie
partagé entre deux régions (Aquitaine et Midi-Pyrénées)
et deux départements (Landes et Gers).

Gouvernance : 6 vice-présidents et 4 commissions,
45 délégués communautaires, dont 10 pour la ville
centre. La nouvelle loi électorale donnera 4 conseillers
supplémentaires à la ville centre tandis que les autres
communes conserveront la même représentation.

HARMONISER LES COMPÉTENCES ET MUTUALISER FORGE L'IDENTITÉ COMMUNAUTAIRE

Développer ses compétences et mutualiser les moyens sont les objectifs de toute intercommunalité. Mais quand on touche à des points sensibles comme la compétence scolaire, les levées de boucliers sont fréquentes. La communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour a su les éviter en s'appuyant sur la cohérence de son bassin de vie, sur les avantages que procure à tous – élus et habitants – un niveau d'intégration élevé et une gouvernance apaisée.

Résultat de deux fusions en seulement trois ans, la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour a réussi une métamorphose assez exceptionnelle avec une sérénité que les données de départ ne laissaient pas présager. D'abord parce qu'elle est à cheval sur deux régions, deux départements et deux préfectures. Ensuite parce que la ville centre, Aire-sur-l'Adour, regroupe presque la moitié de la population de la communauté, mais aussi l'essentiel de ses activités industrielles, commerciales et de service. Ses deux lycées accueillent 1 600 élèves, un industriel de l'aéronautique y emploie 400 personnes, les centres commerciaux drainent une clientèle à 30 kilomètres à la ronde... À côté, les autres communes, à forte

dominante rurale et pour certaines très peu peuplées (entre 100 et 600 habitants), ont une activité principalement agricole. *A priori*, on aurait pu craindre l'émergence d'une réelle défiance au sein de la communauté. Il n'en fut rien, comme l'indique son président Robert Cabé: « Bien que cela ne soit pas allé sans poser certaines difficultés administratives ou quelques réticences, la cohérence de notre bassin de vie, expression de la réalité du terrain, a triomphé des autres frontières. Et dans ces conditions, l'intérêt communautaire a pris le pas sur les autres considérations. »

Le transfert de la compétence scolaire fait hésiter les maires

La première fusion, intervenue en 2009, avec la communauté du Bas-Adour Gersois, s'est opérée sur une même base de compétences. La seconde, au 1^{er} janvier 2012, avec l'intercommunalité du Léz-et-de-l'Adour a, en revanche, provoqué davantage de débats. Le préfet du Gers souhaitait la fusionner avec deux autres communautés de communes situées hors du périmètre de son bassin de vie naturel. Ses élus sont alors montés au créneau pour convaincre le conseil général du Gers et la préfecture de faire primer la logique du « bassin de vie » et ont demandé à leurs homologues de la communauté d'Aire-sur-l'Adour de

les rejoindre. Dans un premier temps, ces derniers ont manifesté une certaine réticence due au fait que cette deuxième fusion impliquait de généraliser les compétences scolaire et périscolaire. « Ce n'était pas gagné d'avance, souligne Robert Cabé, il a fallu convaincre qu'une réforme des rythmes scolaires était de toute façon inéluctable quelle que soit la majorité qui sortirait des élections présidentielle et législatives à venir. » Un autre argument a pesé lourd. La petite communauté du Léez-et-de-l'Adour avait un des coefficients d'intégration fiscale parmi les plus élevés de France. Et ce coefficient, généralisé à l'ensemble de la nouvelle intercommunalité, générerait une hausse de la dotation globale de fonctionnement de 700 000 euros. De quoi financer la réforme des rythmes scolaires des 9 établissements accueillant 840 élèves. Certes, « c'est toujours un crève-cœur pour les maires de devoir renoncer à cette compétence, mais nous avons préservé leur rôle au sein de la communauté ». Ils participent toujours aux conseils d'école, gardent la responsabilité des inscriptions dans les établissements de leur commune et restent les interlocuteurs privilégiés des enseignants et des parents d'élèves. La gestion est cependant centralisée au sein de la communauté, qui procède notamment à l'achat des fournitures. La nouvelle communauté a également pris la compétence pour l'école de musique et la cuisine centrale municipale devenue communautaire.

Un CIAS très actif

Créé avant la première fusion, le centre intercommunal d'action sociale s'est structuré progressivement et a étendu son champ d'action à tous les habitants de la nouvelle communauté. Fin 2013, il employait 110 agents auprès des personnes âgées, des personnes défavorisées et de la petite enfance. Un service de halte-garderie itinérant a été mis en place. Il couvre quatre communes et permet aux parents de bénéficier d'un service de garde un jour par semaine dans chacune d'elles. Le centre intercommunal d'action sociale assure aussi de nombreux services à domicile, gère un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et une résidence senior construite au cœur de la ville centre par la communauté de communes.

La mutualisation de moyens accompagne la prise de compétences

Par ailleurs, des initiatives de mutualisation ont permis de mettre des moyens en commun. Le centre intercommunal d'action sociale, créé en 2003, s'est substitué à tous les centres communaux d'action sociale pour étendre son rayon d'action à la totalité du nouveau périmètre (voir encadré). Sur la voirie (450 kilomètres), la communauté a pris la compétence et mutualisé les moyens. En novembre et décembre, les maires dressent la liste des travaux nécessaires et la transmettent dès janvier au technicien territorial et au vice-président

chargés de la voirie. Un chiffrage est établi, avec inscription au budget primitif de la communauté, et les appels d'offres sont lancés auprès des entreprises. Celles qui sont retenues effectuent les travaux essentiellement durant la période estivale. Aujourd'hui, la communauté dispose d'une voirie communautaire en bon état.

L'intérêt communautaire est largement partagé

Fruit de l'harmonisation des compétences, l'effectif des agents intercommunaux est passé de 6 – à la veille de la deuxième fusion – à 105 en seulement quelques mois. « Nous avons demandé aux deux préfets et aux deux directeurs académiques de décaler le transfert réel des personnels des écoles et de l'école de musique. Huit mois ont été nécessaires pour harmoniser les régimes indemnitaires, repositionner certains agents et préparer le changement d'employeur », indique Robert Cabé. Le 1^{er} août 2012, le transfert est devenu effectif et l'intercommunalité a remboursé aux communes les frais et charges de personnels payés depuis la fusion au 1^{er} janvier de la même année.

Autre conséquence, le nombre de délégués communautaires a augmenté de 30 à 45 à l'issue des deux fusions. « Certains maires pensaient que c'était trop pour un débat efficace et apaisé au sein du conseil, constate Robert Cabé. Aujourd'hui, l'intérêt

communautaire a pris le pas sur les communes. Je pense que c'est dû au fait que nous avons pris les compétences dans leur intégralité, ce qui rend nos actions plus lisibles tant aux yeux des habitants que des élus. La tendance de certains établissements publics de coopération intercommunale à parcelliser les compétences brouille leurs actions. »

Cette approche permet de fournir à tous les habitants un même niveau de services, de ne pas avoir à reverser une allocation de solidarité aux communes, de bénéficier d'un coefficient d'intégration fiscale plus élevé et donc d'une dotation globale de fonctionnement en hausse.

Les compétences prises par la communauté et la mutualisation des services font l'objet de sept budgets annexes (écoles, périscolaire, voirie...) en plus du budget principal.

Ce découpage donne aux délégués les moyens de connaître précisément le coût de chaque compétence et service mutualisé ainsi que les évolutions d'une année à l'autre.

Des projets pour une communauté encore plus intégrée

Fin 2013, la communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour réfléchissait encore à l'intégration de nouveaux services qui amélioreraient son fonctionnement et bénéficieraient à la totalité de ses habitants. Par

exemple, la création de postes mutualisés de haut niveau de qualification tels que ceux de directeur des ressources humaines et de directeur financier. Ils travailleraient à la fois pour la ville centre, le centre intercommunal d'action sociale et l'intercommunalité, qui emploient ensemble près de 300 agents. L'intégration des secrétaires de mairie est évoquée. Elle permettrait de mieux les former et d'organiser un dispositif de remplacement en cas d'absence. Il conviendra aussi de s'inscrire dans un schéma territorial d'aménagement numérique.

Déjà très avancée, l'intégration de l'intercommunalité pourrait donc encore progresser. Malgré des sensibilités politiques différentes, certains élus seraient prêts à créer une commune nouvelle. « Nous n'en sommes pas là, souligne le président de la communauté, mais cette opinion montre que notre intercommunalité est perçue comme un vecteur structurant dont chaque commune bénéficie. Cette perception est aussi le fruit d'une gouvernance qui surpasse les clivages politiques et prend le temps de décider en apaisant les divergences dans un climat de confiance. »

Robert Cabé,

président de la communauté de communes:

« Le choix des compétences et le niveau élevé d'intégration permettent à la communauté d'offrir aux habitants un même niveau de services dans toutes les communes. Autrefois, la qualité des réponses à leurs besoins était très disparate. »

Communauté de communes du Trièves

Repères

Président : Samuel Martin

Création le 1^{er} janvier 2012

28 communes et 9 655 habitants

Commune la plus peuplée : Mens, 1 387 habitants

631 km² et 14 habitants/km²

180 agents territoriaux, dont 50 pour le CIAS gestionnaire de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Trois intercommunalités concernées par la fusion : les communautés de communes de Mens (9 communes, 2 600 habitants*), de Clelles (8 communes, 1 500 habitants*), du Canton de Monestier-de-Clermont (12 communes, 4 000 habitants*), dont une commune a rejoint la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole.

Particularité : Vaste et faiblement peuplée, la communauté du Trièves doit construire son unité de territoire montagnard avec ses cols et ses vallées qui forment des frontières naturelles et la forte attraction de l'agglomération grenobloise avec laquelle elle partage le schéma de cohérence territoriale.

Gouvernance : 8 vice-présidents, 8 commissions, 41 délégués communautaires, dont 6 pour la commune de Mens et 5 pour la commune de Monestier-de-Clermont, et 28 suppléants. L'application de la nouvelle loi électorale n'entraînera pas de changement.

* Chiffres de 1999.

INTÉGRER LES COMPÉTENCES POUR UNIFIER LES SERVICES AUX HABITANTS

Issue de la fusion de trois communautés de communes en 2012, la communauté de communes du Trièves a repris les compétences que chacune d'elles détenait. Une mission difficile à conduire jusqu'à son terme quand il faut en parallèle harmoniser les cultures de service public, les régimes indemnitaires, se réorganiser et assainir le budget. Ténacité et patience sont au cœur de la politique conduite par Samuel Martin, président du Trièves, et ses équipes.

Une certaine conscience de l'unité territoriale

La démarche de fusion des trois communautés de communes du Trièves, en Isère, a demandé environ sept années. Elle s'est notamment appuyée sur une culture de coopération intercommunale portée par les trois ex-communautés de communes et le Syndicat d'aménagement du Trièves et deux syndicats intercommunaux à vocation unique qui intervenaient dans le domaine scolaire. « Des réunions thématiques réunissant les équipes des communautés ont bien sûr été organisées, mais ce sont surtout les réunions informelles entre les présidents des trois établissements

publics de coopération intercommunale qui ont mis de l'huile dans les rouages et fait avancer le dossier », se souvient Samuel Martin, président de la communauté de communes du Trièves. Une certaine conscience de l'unité du territoire était déjà présente mais contrariée par des ruptures géographiques marquées. Une partie des communes est orientée vers le parc naturel régional du Vercors, une autre vers l'agglomération de Grenoble et la plupart sont séparées par des cols et des vallées.

Une fusion compliquée par des divergences

Outre les divergences habituelles qui apparaissent en cas de fusion sur la prise de compétences par la nouvelle communauté, un clivage de fond a opposé les élus. Une majorité d'entre eux souhaitaient bâtir en priorité une communauté fondée sur le maintien et le développement des services tandis qu'une forte minorité envisageait le nouvel établissement public de coopération intercommunale avant tout comme une communauté de projets. Selon Samuel Martin, « le renforcement de la participation et de la concertation des habitants ainsi que le recentrage économique sur l'environnement et sa protection étaient au cœur des projets de la minorité ». Fondamentalement, la divergence s'est creusée sur les capacités économiques et humaines de la nouvelle communauté à conduire

de front toutes les actions répondant aux souhaits des élus et des habitants. Sur le plan économique, le Trièves n'a pas de réelle tradition industrielle. Ses ressources proviennent essentiellement des revenus des résidents et des touristes qui fréquentent ses stations en hiver comme en été. Activité clé sur le territoire, le tourisme a d'ailleurs fait l'objet d'un transfert intégral de compétence (voir encadré). Dès sa constitution, la communauté a, en outre, hérité de trois bâtiments industriels vides qui lui coûtaient plus de 100 000 euros par an en remboursement d'emprunts, frais d'entretien courant et taxes foncières.

Tourisme : de chacun pour soi à un pour tous !

La compétence tourisme a sans doute été la plus difficile à intégrer. Cette activité représente une part très significative de l'économie locale, et de nombreuses communes, de même que les communautés, s'étaient dotées de leur propre office de tourisme. « Tous ont été supprimés, sauf une structure associative sur laquelle la communauté n'a pas de prise, et remplacés par un office intercommunal. Il fonctionne en régie avec des antennes sur tout le territoire. Compte tenu du poids économique du tourisme, nous l'avons rattaché au service développement économique », indique Samuel Martin. Cette réorganisation a permis d'optimiser la professionnalisation des agents, d'améliorer leur connaissance de tout le territoire et d'harmoniser leurs méthodes de travail.

Autre obstacle à surmonter : des rivalités qui ont rendu caduc l'accord conclu entre les présidents des trois anciennes communautés et du Syndicat d'aménagement de Trièves sur l'élection du nouveau président ; accord qui prévoyait que les présidents sortants des ex-communautés de communes seraient membres du nouvel exécutif. Ce contexte difficile n'a cependant pas empêché d'aller assez loin dans l'intégration des compétences. Le climat s'est apaisé et la plupart des délibérations se prennent à l'unanimité.

Certaines compétences sont partiellement intégrées

« Nous avons repris toutes les compétences que chacune des trois communautés exerçait déjà et cela s'est avéré complexe parce que les disparités étaient considérables, indique Samuel Martin. Il a fallu négocier entre nous, mais aussi avec la préfecture afin qu'elle accepte que des communes conservent la compétence sur l'eau et sur le scolaire. » Cette dernière est partagée par 21 communes sur 28, et les sept autres ont dû accepter de payer deux fois : pour la taxe communautaire et pour le financement de leur école. Environ 20 % des 8,5 millions de budget (hors budgets annexes) de la communauté sont consacrés au scolaire. Sur un territoire très fragmenté, la principale difficulté de mise en œuvre de cette compétence a porté sur l'organisation des

cantines. La solution a consisté à faire appel à des restaurateurs locaux et à des associations.

La compétence eau était objectivement plus difficile à intégrer dans la mesure où les réseaux sont très peu maillés. Seulement sept communes la partagent, mais les autres bénéficient des conseils que délivre le service eau potable de la communauté sur la gestion de la pression des réseaux, la qualité de l'eau ou la recherche de fuites.

D'autres compétences sont totalement intégrées

Les autres compétences sont exercées entièrement par la communauté de communes. Le service enfance jeunesse gère le centre social, l'espace de vie social, trois haltes-garderies et deux assistantes maternelles. Il participe à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, tout comme le service culture et patrimoine responsable des trois médiathèques et des points lecture dans les villages. L'ensemble du catalogue livres, cédéroms et DVD sera mutualisé courant 2014. Les habitants pourront faire leur choix sur le nouveau site Internet et être livrés au point d'accueil le plus proche de chez eux. Ce service d'une dizaine d'agents a aussi la charge du musée du Trièves sur les arts et traditions populaires et du fonds documentaire du Trièves. Il soutient les associations culturelles et met à leur disposition un pack son et lumière.

Autre compétence intégrée, l'environnement et le développement durable. Elle permet notamment à l'établissement public de coopération intercommunale de prendre en charge la collecte, le transport, le stockage et le traitement des déchets. « Toutes les intercommunalités fusionnées finançaient ces opérations par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères, mais il a fallu harmoniser leur montant, créer une régie, homogénéiser les modes de collecte et de tri, indique Bernard Combe, le directeur général des services. Le broyage des déchets verts à domicile est généralisé sur tout le territoire. » Au final, le coût de la redevance pour les particuliers s'établit à 148 euros par an. Soit une légère baisse pour les uns et, pour les autres, une faible augmentation. Pour les activités professionnelles, la nouvelle grille de répartition et de facturation, fondée sur un potentiel de déchets rejetés, peut aboutir à des hausses substantielles. Afin de limiter les coûts de transfert et d'incinération, le Trièves souhaite développer le tri sélectif et le compostage individuel déjà en place.

Enfin, la compétence aménagement et urbanisme permet à la communauté de veiller à l'amélioration des paysages, mais aussi de fonctionner comme guichet unique du logement social. Une commission des permis de construire aide les maires à prendre les décisions dans un contexte régi par le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération grenobloise

que partage le Trièves. L'exercice de ces compétences vise l'harmonisation du niveau des services et des tarifs sur la totalité du territoire.

Plus original : les services déconcentrés dans les anciens chefs-lieux de cantons

L'intercommunalité s'est dotée d'une organisation originale. Les services centraux regroupent la direction générale, les ressources humaines, les moyens généraux, les services techniques et le tourisme à Monestier-de-Clermont, siège de la communauté. Les autres services sont déconcentrés. La culture est à Mens, les écoles, la jeunesse, l'aménagement et le développement économique à Clelles.

Cette répartition permet d'utiliser les locaux existants et contribue au maintien d'activités économiques dans les trois anciens chefs-lieux de canton. Elle assure aussi une réelle proximité avec les habitants, qui peuvent s'adresser indifféremment à l'un des trois pôles organisés en structure de premier accueil. Il y a aussi des inconvénients. L'éloignement (environ 20 kilomètres entre chacun des trois sites) oblige à multiplier les déplacements et rend plus complexe la communication entre les entités. Ce dernier point est souligné par Bernard Combe : « La fusion conduit à homogénéiser différentes cultures et approches du service public dans un contexte où chacun a tendance

à penser naturellement que c'était mieux avant. Il faut donc être attentif à suffisamment communiquer et être à l'écoute des services dispersés sur le territoire. »

Malgré ces difficultés, le directeur général des services constate qu'en deux années les cultures se sont progressivement rapprochées.

Aux yeux de Samuel Martin, « nous sommes maintenant en capacité d'aller plus loin et de renforcer notre potentiel de compétences, en particulier sur l'eau et le scolaire ». Mais l'un des prochains grands chantiers de la communauté sera l'économie. Les résultats d'une étude lancée sur ce sujet en 2013 permettront de construire une nouvelle politique de développement.

Samuel Martin,

président de la communauté de communes :

« Quand il comporte des engagements dans des opérations immobilières qui peuvent conduire à risquer l'argent public inconsidérément, le développement économique doit être envisagé avec prudence. Lors de la fusion, nous avons dû apurer un passif avant de pouvoir lancer de nouveaux projets. »

Communauté de communes Cœur de Chartreuse (Isère et Savoie)

Repères

Président: Claude Degaspéri (élu lors de la séance
d'installation de l'exécutif le 10 décembre 2013)

Création le 1^{er} janvier 2014

17 communes et 16 500 habitants

370,69 km² et 44,5 habitants/km²

Commune la plus peuplée: Saint-Laurent-du-Pont (38),
4 500 habitants

21 agents territoriaux

Trois communes concernées par la fusion: les communautés
de communes du Mont-Beauvoir (6 communes,
2 620 habitants), de Chartreuse-Guiers (7 communes,
12 170 habitants) et des Entremonts-en-Chartreuse
(4 communes, 1 710 habitants).

Particularité: Un territoire paradoxal qui couvre trois
intercommunalités aux histoires très différentes – dont
deux sont situés « à cheval » sur la Savoie et l'Isère.
Elles forment néanmoins une entité centrale forte au
sein du parc naturel régional de Chartreuse.

Gouvernance: 7 vice-présidents, 9 commissions,
40 délégués communautaires, 10 de moins que leur
somme dans les anciens établissements publics de
coopération intercommunale. La commune principale
dispose de 5 sièges.

IMAGINER LE FUTUR, BASE DE LA FUSION

Trois communautés de communes constituent le cœur du massif préalpin de Chartreuse. Leur superficie, leur poids démographique et leur niveau économique respectifs sont assez inégaux. En outre, le territoire de deux d'entre elles est partagé entre la Savoie et l'Isère. Pourtant, malgré cette apparente diversité, elles ont de nombreux points communs : ensemble, elles constituent l'entité centrale du parc naturel régional de Chartreuse, dont elles couvrent environ la moitié du territoire, et elles ont l'habitude de travailler ensemble dans ce cadre. Contrairement aux autres secteurs du parc naturel régional qui basculent naturellement vers les vallées de Chambéry, de Voiron ou de Grenoble, elles sont fortement marquées par leur identité de cœur de massif, et la volonté de préserver l'identité du parc a été l'un des fondements de leur regroupement. Début 2011, les élus communautaires de ces trois établissements publics de coopération intercommunale décident de donner une organisation plus cohérente à cette entité centrale de Chartreuse, et présentent leur proposition de fusion avant même que les commissions départementales de schéma de coopération intercommunale ne se mettent au travail.

La coexistence de deux départements sur le périmètre de deux des établissements publics de coopération intercommunale a nécessité de nombreuses discussions avec les instances départementales (voir encadré ci-dessous). Une fois que le principe a été accepté par les services de l'État, les élus se sont donné le temps de la réflexion qui aura duré plus de deux ans, à partir de l'automne 2011. Le nouvel établissement public de coopération intercommunale Cœur de Chartreuse a été créé le 1^{er} janvier 2014.

À la croisée de deux départements :

une situation qui réclame une attention particulière

Sur les trois communautés de communes qui fusionnent, deux étaient situées de part et d'autre des départements de la Savoie et de l'Isère. La pratique interdépartementale qui existait déjà se trouvera renforcée après la fusion. Cela ajoute à la complexité.

Une grande attention pour organiser le portage politique de la démarche

Les trois présidents se sont très fortement engagés : se déplaçant ensemble d'abord lors des réunions avec les instances départementales, ensuite pour animer la préparation de la fusion. L'une de leurs préoccupations a été d'organiser un portage politique fort de la démarche. Constatant que les élus des trois

communautés n'avaient pas de connaissance globale du territoire du parc naturel régional, les présidents ont proposé l'idée d'organiser une rando-bus à destination des élus communautaires et municipaux, ouverte également aux techniciens. Cinquante personnes ont ainsi parcouru le territoire, ce qui a permis de se rendre compte des distances et de découvrir des sites et des équipements liés aux compétences de chaque établissement public de coopération intercommunale. Bref, de prendre la mesure du futur territoire. Dès le départ, donc, les présidents ont su entraîner dans leur sillage les élus communautaires qui se sont fortement mobilisés. Durant les deux années de préparation, la volonté a été de travailler sur un projet de territoire, sans suprématie d'une communauté sur l'autre. Le comité de pilotage créé à l'automne 2011 rassemblait cinq élus de chaque communauté de communes, quelle qu'en soit l'importance économique ou démographique. Les trois présidents des établissements publics de coopération intercommunale préparaient ensemble toutes les réunions de ce comité. Les délégués du comité étaient titulaires et ne pouvaient pas se faire représenter. Ils ont participé avec assiduité aux 24 comités de pilotage qui ont eu lieu durant les deux années. En outre, les trois présidents ont été les interlocuteurs de transition auprès des personnels des trois communautés, qu'ils ont reçus lors d'auditions individuelles à deux reprises ainsi qu'à l'occasion de deux rencontres plénières avec

l'ensemble des agents (voir encadré ci-dessous). Autre traduction de l'engagement fort des présidents : le choix qu'ils ont fait de donner une large place à l'inventivité des élus lors de la démarche de préparation.

Une fusion à équipe constante

« Les 21 agents des trois communautés de communes ont d'abord été reçus chacun par deux élus pour recueillir leurs questionnements, leurs inquiétudes, et pour les informer sur l'avancement de la démarche. Dans la seconde étape, les fiches de postes ont été redéfinies autour de missions plus resserrées en termes de contenu et élargies au nouveau périmètre. Puis, en 2013, nous avons de nouveau reçu individuellement les agents pour leur présenter l'évolution de leur travail et leur expliquer que nous attendions d'eux, en plus de la dimension gestion, une dimension prospective. » Ces rencontres individuelles ont été complétées par deux réunions collectives, l'une en début, l'autre en fin de parcours de la démarche de fusion.

« Qu'avons-nous envie de faire ensemble » ?

Durant la première étape, les membres du comité de pilotage ont clairement souhaité affranchir la réflexion du couperet financier et du cadre des compétences. Après avoir réalisé un état des lieux des domaines d'intervention des trois intercommunalités, le comité de pilotage a identifié les principaux défis à relever et a

demandé à trois commissions – rassemblant chacune une quinzaine d'élus communautaires et un technicien référent – de travailler autour de ces problématiques en leur indiquant les grands questionnements à aborder : « Espace, paysage, patrimoine : comment les préserver ? », « Développement économique : comment maintenir l'emploi ? », « Bien vivre ensemble : comment aller plus loin ? » Une quatrième commission, moyens financiers, a été créée, avec pour mission de commencer à travailler uniquement une fois que les trois autres avaient bien avancé et esquissé les contours du projet de territoire.

« Nous avons considéré que le fonds du sujet, c'est d'abord de définir ce que nous avons envie de faire ensemble. » Le fait de dégager la réflexion collective de toute contrainte administrative ou financière a favorisé une libre expression qui partait des besoins, tout en ouvrant la possibilité de se projeter dans l'avenir. Des suggestions ont été lancées en toute liberté : « Pourquoi ne pas adhérer à un établissement public foncier local pour travailler davantage sur la maîtrise du foncier ? » « Pourquoi ne pas imaginer un système souple d'interconnexions avec les transports collectifs existants ? » « Intéressons-nous à la capacité du territoire à produire de l'énergie ! » Et d'autres idées plus audacieuses pour le territoire. « Il n'y a pas eu de frein, et les élus ont pu échanger sur de très nombreuses questions. Le comité de pilotage jouait le rôle de juge

arbitre en disant aux commissions de travail : « Ça c'est bien, allez-y, approfondissez » ou bien « C'est trop tôt, on verra cela plus tard »... Même si, au final, le projet du nouveau territoire rejoint très largement les compétences des anciennes intercommunalités, des jalons pour le futur ont été posés dans un climat propice.

Un travail d'anticipation qui a clarifié les priorités

Pendant dix-huit mois, il ne fut pas question de budget ni de transferts de compétences. Pourtant, cette réflexion a permis aux élus de se mettre rapidement d'accord sur les domaines d'intervention et la fiscalité du futur établissement public de coopération intercommunale. « Quand nous avons regardé de plus près le budget avec la commission moyens, nous avons estimé que si nous voulions un programme ambitieux, il fallait aller vers la fiscalité professionnelle unique. Ce qui a été acté par le comité de pilotage. Le futur établissement public de coopération intercommunale a également décidé d'adhérer à un établissement public foncier local, celui de la Savoie. Ensuite, il a été décidé de prendre l'ensemble des compétences de chacune des trois intercommunalités en élargissant systématiquement à l'ensemble du territoire celles qui n'existaient que dans l'une ou deux d'entre elles : par exemple, la consultance architecturale ou la lutte contre la friche agricole. » Parallèlement, le comité de pilotage avait

anticipé sur les sujets sensibles : projets à risque en cours dans les communautés, organisation de la gouvernance, localisation du siège, choix de la fiscalité... À la veille du 1^{er} janvier 2014, date de la création de la communauté de communes Cœur de Chartreuse, tout était prêt : dès sa première réunion, la nouvelle assemblée communautaire a pu adopter les statuts « toilettés » sur la base de la définition des compétences et les soumettre dans la foulée aux conseils municipaux.

Associer les communes et les habitants

L'autre préoccupation des présidents était de faire en sorte que les élus municipaux qui n'étaient pas présents dans les commissions puissent s'exprimer sur les projets de statuts de la future intercommunalité sur lesquels ils étaient conduits à délibérer. Trois réunions plénières ont été organisées : avant d'engager la démarche de fusion au printemps 2011, pour un premier compte rendu des travaux des commissions thématiques en juin 2012, et au printemps 2013 pour une présentation des propositions sur le transfert des compétences. Tous les conseillers municipaux étaient destinataires des comptes rendus du comité de pilotage, afin de partager ensemble toutes les avancées.

Durant cette période, une offre de spectacle itinérant – intitulé *La Tournée du facteur* – a été proposée avec l'appui du parc naturel régional de Chartreuse.

Le comité de pilotage a décidé de se saisir de cette opportunité pour parler et faire parler les habitants du projet de la future intercommunalité. Un texte explicatif a été adressé à tous les maires. Durant le premier semestre 2013, la troupe théâtrale est passée dans toutes les communes et toutes les écoles, en adaptant son spectacle au fil du temps pour y intégrer des éléments d'animation ayant trait à la fusion future (cartes postales, puzzle à reconstituer). Les maires ont bien joué le jeu : le passage de la troupe était annoncé, et les habitants sont venus nombreux. Cela a donné l'idée aux élus d'envisager un second spectacle itinérant sur la thématique communautaire, une fois la communauté de communes sur les rails. À suivre.

**Propos recueillis lors de la table ronde des rencontres
Recomposition territoriale, comment faire ?
organisée par Mairie-conseils le 6 décembre 2012
Jean-Paul Claret, alors président de la communauté
de communes des Entremonts-en-Chartreuse :**

« Après cette période de réflexion collective, nous voulions que le conseil communautaire, avec ses 40 membres, reste un lieu de débat, et pas une simple chambre d'enregistrement. » Résultat : un exécutif resserré à huit membres (1 président et 7 vice-présidents). Reste à imaginer un mode de fonctionnement participatif du conseil... avec 40 délégués !

Communauté de communes du Chardon Lorrain (Meurthe-et-Moselle)

Repères

Président: Olivier Jacquin

Création le 1^{er} janvier 2011

39 communes et 10 451 habitants (37 communes ont moins de 1 000 habitants)

323 km² et 32 habitants/km²

Commune la plus peuplée: Thiaucourt, 1 200 habitants

32 agents territoriaux permanents (20 équivalents temps plein) et 13 postes dans un chantier d'insertion par l'activité économique.

Deux intercommunalités concernées par la fusion: la communauté d'agglomération du Mad à l'Yron (11 communes et 3 079 habitants), et la communauté de communes des Trois Vallées (26 communes, 6 287 habitants). Deux communes isolées (Prény et Vilcey-sur-Trey) ont rejoint le Chardon Lorrain le 1^{er} janvier 2012

Particularité: pas réellement de commune centre dans la communauté du Chardon Lorrain qui se situe au carrefour de trois zones d'attraction économique, Jarny au nord, Metz à l'est et Pont-à-Mousson au sud, qui constituent ses bassins de vie.

Gouvernance: 8 vice-présidents, 4 commissions. Les communes de moins de 500 habitants sont représentées par 2 élus et celles de plus de 500 par 3 élus.

DEUX COMMUNAUTÉS UNIES AUTOUR DE LEUR PROJET POUR RÉUSSIR LEUR FUSION

Les communautés de communes rurales du Mad à l'Yron et des Trois Vallées en Meurthe-et-Moselle se sont entendues sur un projet commun avant de fusionner le 1^{er} janvier 2011 pour créer la communauté de communes du Chardon Lorrain. En dépit d'engagements politiques différents, les élus des deux communautés ont su travailler dans un climat de confiance, soudés autour de leur projet de territoire centré sur l'amélioration des services. Des services que les deux communautés n'auraient pas pu développer séparément et qui deviennent jour après jour une réalité pour les habitants.

Le processus de fusion démarre en 2008

Conscientes de disposer de ressources insuffisantes pour mettre en œuvre les services attendus par leurs citoyens, les communautés de communes du Mad à l'Yron (3 000 habitants) et des Trois Vallées (6 000 habitants) se sont engagées, dès 2008, dans un processus de fusion. Leur rapprochement a été envisagé sur ce qu'ils avaient déjà en commun, comme le site Planet'Air de Chambley, une zone d'activité

économique, de tourisme et de loisirs acquise par le conseil régional et située à cheval sur les deux territoires. En outre, dès son élection, la nouvelle présidente du Mad à l'Yron, Françoise Jacques, a accepté de cofinancer et de cogérer la déchetterie construite à la limite des deux communautés.

Un territoire multi-orienté

Étiré en longueur sur une quarantaine de kilomètres, le Chardon Lorrain est exposé à plusieurs zones d'attraction correspondant à des bassins de vie. Le nord du territoire est proche des activités économiques des villes de Jarny et, surtout, de Metz, quand le sud est davantage tourné vers celles de Pont-à-Mousson. À l'ouest, une communauté de communes à dominante rurale se trouve confrontée à des enjeux similaires de développement. Toute modification de son périmètre relèverait donc de la mécanique de haute précision.

Envisager la fusion en s'appuyant sur un projet commun

Tout début 2009, les présidents s'entendent sur la création d'un comité de pilotage qui entreprend un diagnostic comparé des territoires afin de vérifier l'intérêt d'un rapprochement, de définir une méthode et de fixer un calendrier. Dans la foulée,

les vice-présidents se rendent ensemble à une journée de travail sur les fusions organisée par le service de la Caisse des dépôts, Mairie-conseils. « Les élus ont ainsi pu échanger leurs idées sur le principe d'un rapprochement à partir de projets communs, comme le recommande la méthodologie que nous avons adaptée à notre contexte », explique Jean-Charles de Belly, directeur général des services du Chardon Lorrain, à l'époque directeur général des services des Trois Vallées.

« À ce moment-là, on parlait de rapprochement parce que l'idée de fusion suscitait encore des réticences. » Celles-ci n'ont pas duré. En juin, les résultats du diagnostic comparé sont présentés en assemblée plénière à plus de deux cents élus municipaux des deux communautés.

Il ressort de cette réunion décisive que les territoires ont des grands enjeux communs : vieillissement de la population, pression foncière liée à l'arrivée de nouveaux habitants de l'agglomération de Metz et de la communauté de communes de Pont-à-Mousson toute proche, nouveaux services à développer pour les rurbains et risque à déjouer : celui de devenir toujours davantage un site dortoir.

C'est le déclic.

Les élus prennent définitivement conscience qu'il leur faut un projet commun pour faire face aux défis qui se présentent, que chaque communauté ne peut relever seule. Françoise Jacques le reconnaît

explicitement : « À supposer qu'une communauté de 3 000 habitants ait l'ingénierie pour le faire, il serait de toute façon impensable de répondre à de tels défis sans augmenter très substantiellement les impôts. »

Soudés autour de leur projet, les élus surmontent les difficultés

L'idée de fusion remplace alors celle de rapprochement. Les élus et leurs services travaillent principalement sur les enjeux et les actions communes à conduire afin de finaliser le projet de fusion.

Début 2010, priorité est donnée à la question des moyens : mutualisation des services, gouvernance, fiscalité. « Sur ce dernier point, nous avons utilisé le logiciel Solidaires¹ pour effectuer des simulations dans la perspective d'une fusion, indique le directeur général des services. Tous les autres dossiers de la démarche ont été travaillés en interne sans faire appel à un bureau d'études. »

Soudés autour de leur projet, les élus ont pu surmonter toutes les difficultés qui naissent inévitablement lors d'un processus de fusion. La communauté du Mad à l'Yron a ainsi dû renoncer à

1. Solidaires est un logiciel qui permet de simuler la fiscalité d'une communauté à l'issue d'une fusion et d'en déduire une estimation de la dotation globale de fonctionnement.

la fiscalité additionnelle pour se fondre dans le régime de la taxe professionnelle unique déjà en œuvre dans celle des Trois Vallées. Autre sujet à aborder, le schéma de cohérence territoriale. Les deux communautés relevaient de schémas différents. Les élus ont voté pour l'adoption de celui des Trois Vallées, plus avancé et plus pertinent dans le cadre de la fusion. Le seul point d'achoppement est apparu sur le choix de la méthode de financement de la collecte des ordures ménagères. Les Trois Vallées souhaitaient continuer à percevoir la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et le Mad à l'Yron restait attaché à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Aiguillonnés par l'intérêt du projet qu'ils avaient construit, les élus des deux établissements publics de coopération intercommunale décident de poursuivre le processus de fusion et se mettent d'accord quelques mois plus tard sur un troisième choix, la redevance incitative.

Une fusion est aussi une affaire de confiance

La fusion a été favorisée par le climat de confiance qui s'est instauré de part et d'autre malgré des appartenances politiques différentes. Elle a aussi été facilitée par le fait que Françoise Jacques ne souhaitait pas briguer la présidence de la nouvelle communauté. « Aucun enjeu de pouvoir n'est venu brouiller nos discussions autour du projet », souligne Olivier Jacquin,

qui a été élu à la présidence du Chardon Lorrain après avoir exercé celle des Trois Vallées. Propos corroborés par Françoise Jacques. Désormais vice-présidente, elle est consultée sur tous les sujets importants.

En outre, la représentativité des communes au sein du conseil communautaire est très égalitaire : deux conseillers pour les communes de moins de 500 habitants et trois pour les autres. Cette répartition sera modifiée par la nouvelle loi électorale fondée sur la démographie. Thiaucourt, la commune la plus peuplée (1 200 habitants), disposera de six conseillers quand les communes les plus petites (moins de 100 habitants) en auront un seul.

La fusion a produit de beaux fruits

Effective depuis le 1^{er} janvier 2011, la fusion a fait l'objet d'un protocole d'accord élaboré par les deux communautés. Ce protocole mentionne notamment les politiques publiques destinées à proposer davantage de services aux habitants de la nouvelle intercommunalité : aides à l'habitat, lutte contre la précarité énergétique, mise en place d'un fonds d'intervention pour l'artisanat et le commerce et d'un contrat d'animation jeunesse territorialisé, création d'un accueil périscolaire...

Tous les services déjà existants dans l'une ou l'autre des communautés sont étendus à la totalité du nouveau périmètre. Trois ans après la fusion, de nombreux

projets sont en place ou en cours d'exécution. Le service de transport à la demande, auquel les Trois Vallées avaient dû renoncer en 2008 faute de moyens, entre en fonction en 2014 grâce à la fusion. La compétence périscolaire, impossible à exercer avant la fusion, a été transférée à l'établissement public de coopération intercommunale à l'unanimité. Le développement des services périscolaires renforce l'attractivité du territoire auprès des rurbains tentés de s'y installer. « Nous sommes aussi en train de travailler sur un projet éducatif territorial qui regroupera les activités périscolaires et les crèches », ajoute Jean-Charles de Belly.

Courant 2013, un marché a déjà permis de réduire le coût du repas servi dans le périscolaire et les crèches de 1,50 euro. La fusion a rendu possible la réflexion sur la création de deux maisons de santé pour faire face à la situation de désert médical, reconnue par l'agence régionale de santé, que subit le territoire.

Les moyens supplémentaires nés de la fusion, comme l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement de plus de 20 %, ont assuré la faisabilité de ces initiatives. Le niveau d'endettement de la communauté de communes du Chardon Lorrain est seulement de 25 euros par habitant.

« En commençant par rapprocher nos communautés sur des enjeux et des projets communs, nous avons pu faire à la fois un mariage d'amour et de raison qui s'est traduit par un vote unanime et à

bulletin secret des conseillers communautaires en faveur de la fusion », souligne le directeur général des services.

Quel avenir pour le Chardon Lorrain ?

La perspective de la révision du schéma départemental de coopération intercommunale en 2015 suscite des interrogations. Et notamment la question de la taille critique nécessaire pour assurer toutes les missions dévolues à une communauté de communes. « Avec 10 000 habitants, nous sommes trop petits pour mettre en œuvre des politiques efficaces en matière de développement économique ou de transports publics, reconnaît Olivier Jacquin. Mais la bonne réponse n'est pas nécessairement l'élargissement de l'intercommunalité. Pour l'instant, je penche plutôt pour la création de dispositifs intercommunaux dotés de chefs de file qui prendraient en charge les sujets qui ne peuvent être traités dans des communautés de taille modeste. Nous avons créé un office de tourisme commun avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale, parce que cela n'aurait pas eu de sens de le faire à notre seule échelle. »

Olivier Jacquin,
président de la communauté de communes
du Chardon Lorrain :

« En fusionnant nos deux intercommunalités, nous nous sommes engagés à mutualiser au maximum et à ne pas augmenter significativement les charges fixes. Depuis, nous avons embauché deux personnes et, parallèlement, accru substantiellement les services à la population. »

La CREA, Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (Seine-Maritime)

Repères

Président: Frédéric Sanchez

Création le 1^{er} janvier 2010

663,80 km² et 733 habitants/km²

71 communes, 494 382 habitants

Commune la plus peuplée: Rouen, 110 500 habitants

1200 agents territoriaux

Quatre intercommunalités concernées par la fusion :

la communauté d'agglomération rouennaise
(45 communes et 406 641 habitants) et celle de Seine
Austreberthe (14 communes, 18 365 habitants), les
communautés de communes d'Elbeuf Boucle de Seine
(10 communes, 56 465 habitants) et de Trait-Yainville
(2 communes, 6 428 habitants).

Particularité: La CREA est l'une des plus vastes
communautés d'agglomérations de France. Le poids de
la ville centre n'est pas aussi important que dans d'autres
agglomérations. Sur ce périmètre où de nombreuses
communes sont éloignées de l'axe structurant de la
Seine, les enjeux du dialogue entre les territoires urbains,
périurbains et ruraux sont donc fondamentaux.

Gouvernance: 41 vice-présidents, 167 conseillers
communautaires; chaque commune est représentée au
moins par un élu, celles qui comptent entre 3 500 et
4 500 habitants en ont deux.

LE DIALOGUE AVEC LES PETITES COMMUNES, AXE FORT DE LA FUSION

Au sein de la CREA, 45 communes sur 71 ont moins de 4500 habitants. Dès sa création, l'agglomération a tenu compte, dans l'organisation de ses services et de sa gouvernance, de ces petites communes, qui peuvent être rurales, rurbaines ou légèrement urbaines et qui irriguent le territoire. Les élus communautaires ont décidé de créer une commission réservée aux élus de ces petites communes ainsi qu'une direction entièrement dédiée. Une vice-présidente assure l'interface permanente entre les services de la CREA et les élus de ces communes. Cette organisation permet à ces derniers de se rencontrer, d'échanger, de mutualiser leurs moyens et de bénéficier d'accompagnements juridiques et administratifs.

La diversité des communes, une richesse pour le territoire

« La CREA a la chance d'intégrer de vastes espaces agricoles et forestiers jouant le rôle d'une couronne verte, très appréciée de l'ensemble des habitants. La disparité des communes, qui peut être perçue comme une difficulté, constitue en fait l'une des richesses de notre territoire », observe

Nelly Tocqueville, vice-présidente de la CREA chargée des petites communes. Cette attention portée aux petites communes n'est pas nouvelle sur le territoire rouennais. L'intercommunalité de Rouen disposait déjà d'une structure qui leur était dédiée depuis les années 1990. En 1995, dans le cadre du district, une direction des petites communes avait été créée. En 1996, cette direction avait mis en place une cellule spécifique permettant aux petites communes de mener à bien différents projets en bénéficiant de fonds de concours particuliers. La CREA naît en 2010 de la fusion de quatre intercommunalités. « Dans une communauté d'agglomération aussi diverse que la CREA, comprenant aussi bien des communes rurales qu'une ville centre comme Rouen dont la périphérie est très industrialisée, il n'était pas simple pour des petites communes de s'y retrouver », reconnaît la vice-présidente.

Tenir compte des craintes des petites communes

« Au moment de la création de la CREA, les élus des petites communes craignaient de ne pas se faire entendre, observe Nelly Tocqueville. Moi-même maire d'une commune de moins de 1 000 habitants, lorsque ma commune a intégré la communauté d'agglomération de Rouen, j'ai dû faire face à une certaine réserve de la part des conseillers municipaux.

En amont de la fusion, plusieurs élus de communes déjà intégrées à la communauté d'agglomération de Rouen sont allés devant les conseils municipaux pour rassurer les élus et leur expliquer quel pouvait être leur intérêt d'intégrer ce nouvel ensemble. » Aujourd'hui, en tant que vice-présidente chargée des petites communes, le rôle de Nelly Tocqueville est d'être un interlocuteur disponible pour les maires et à l'écoute de leurs suggestions, car « les idées viennent beaucoup du terrain ». Elle est aussi chargée de les orienter vers la direction des petites communes quand un problème est soulevé. Enfin, si des maires le demandent, elle se déplace sur le terrain, par exemple pour une réflexion sur l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.

La commission des petites communes : créer du lien

« Il est bon de tisser des liens entre des élus qui ont les mêmes soucis pouvant être résolus par la coopération. C'est pourquoi il nous a semblé important que les petites communes puissent se rencontrer au sein d'une commission spécifique, pour échanger et réfléchir ensemble au sein de la communauté », souligne la vice-présidente. Dans la commission des petites communes – qui se réunit une fois par trimestre –, chaque commune est représentée par son maire. Les échanges au cours des réunions permettent

de réfléchir à des projets communs et de traiter des dossiers qui reflètent les préoccupations des élus sur le terrain : qu'il s'agisse de la voirie, des certificats d'économie d'énergie, de la couverture ADSL, du transport... C'est ainsi que plusieurs élus des petites communes ont participé activement à la programmation du service de transport à la demande, qui connaît un très grand succès depuis sa mise en service (voir encadré). « La commission petites communes propose également les orientations pour l'utilisation des différents fonds de concours, et plus particulièrement des fonds d'aide à l'aménagement. D'autre part, tous les dix-huit mois environ se déroulent les rencontres des petites communes, où sont accueillis, outre les maires, les élus en général pour travailler sur des sujets plutôt prospectifs », précise Nelly Tocqueville.

Transport à la demande « Filo'R » : la direction des petites communes fait le lien

Filo'R, le transport à la demande de l'agglomération rouennaise, a été lancé en 2011 par la CREA. Pour réussir ce projet, il a fallu tenir compte des particularités des communes : selon qu'elles sont périurbaines ou rurales, leurs besoins et les possibilités de circulation peuvent être différents. Ainsi, les arrêts ont été déployés et, pour certains, modifiés en concertation avec les remarques des élus locaux.

La direction des petites communes : une interface entre les élus et les services de la CREA

La direction des petites communes apporte avant tout du conseil et de l'assistance, en s'appuyant sur les différents services de la CREA. Une grande partie de son activité porte aujourd'hui sur la mutualisation des moyens. Qu'il s'agisse de soutenir – sans jamais imposer – la constitution de groupements de commandes ou bien de proposer des prestations de services *via* des conventions. C'est ainsi qu'en 2012, la direction a contribué à la mise en place d'une convention permettant aux petites communes de travailler avec les services de la CREA dans le domaine de la voirie, par exemple pour un diagnostic, une assistance à maîtrise d'ouvrage ou un accompagnement de conduite d'opérations. Par ailleurs, la direction des petites communes a favorisé la mise à disposition de techniciens communautaires dans différents domaines : aide à la gestion différenciée des espaces verts, assistance au développement de sites Internet pour les communes qui le souhaitent... Enfin, ponctuellement, la direction des petites communes peut solliciter une assistance juridique auprès des services de la CREA pour répondre à une question précise émanant d'une commune sur des sujets variés : gestion du personnel, urbanisme ou rédaction d'un marché public.

Perspectives : renforcer parallèlement les liens de proximité et le lien avec l'intercommunalité

« Lors de la création de la CREA, il a fallu tenir compte du vécu de nos territoires. Aussi existe-t-il, à côté de la direction des petites communes, trois pôles de proximité correspondant aux périmètres des anciens établissements publics de coopération intercommunale », explique la vice-présidente. « Appartenir à un même territoire crée une habitude de travail ensemble, ce qui me paraît très productif : ces pôles jouent le rôle de référents pour des problèmes techniques, tels que l'assainissement ou le ramassage des déchets. La direction des petites communes travaille en partenariat avec les pôles de proximité, puisqu'ils se réunissent une fois par semaine, pour avancer en cohérence et répondre aux sollicitations des petites communes. Le fait d'être dans un grand établissement public de coopération intercommunale n'empêche pas des démarches d'intercommunalité de proximité », conclut l'élue.

« Le nombre et la diversité de petites communes constituent l'une des forces de notre agglomération. On pourrait penser que les petites communes sont diluées dans notre grande intercommunalité. Ce pourrait être le cas sans le rôle d'interface que jouent la délégation et la direction des petites communes. La construction politique et la construction administrative doivent être menées de front. »

Une vision globale de l'urbanisme
Propos relevés lors des Rencontres Recomposition
territoriale, comment faire ? organisées par Mairie-
conseils le 6 décembre 2012 (Atelier 3).

Nelly Tocqueville,

vice-présidente chargée des petites communes :

« Compte tenu des obligations – à mon avis tout à fait justifiées – de maîtrise de l'urbanisation et de préservation des terres agricoles, la réflexion en matière d'urbanisme ne se limite plus au territoire communal. Aujourd'hui, les réflexions autour du schéma de cohérence territoriale nous amènent au-delà des frontières communales. Lorsqu'une commune souhaite développer un nouveau projet d'urbanisation, elle doit le présenter à la commission urbanisme de la CREA, qui le soumet ensuite pour délibération au conseil communautaire. Par ailleurs, le programme local de l'habitat que nous avons adopté nous conduit à réfléchir de manière globale au développement démographique de nos communes. Un réel travail est mené sur la densification des centres-bourgs, la parcellisation, les problèmes de transport... Personnellement, une réflexion intercommunale autour du plan local d'urbanisme me semble cohérente et pertinente. »

Roannais Agglomération

Repères

Président : Christian Avocat

Création le 1^{er} janvier 2013

40 communes, dont 27 de moins de 1 500 habitants, et
101 405 habitants

696 km² et 145 habitants/km²

Commune la plus peuplée : Roanne, 36 000 habitants

365 agents territoriaux

Cinq intercommunalités concernées par la fusion : la communauté d'agglomération du Grand Roanne (6 communes, 68 000 habitants), et les communautés de communes de l'Ouest Roannais (10 communes, 8 900 habitants), du Pays de Perreux (7 communes, 6 100 habitants), du Pays de la Pacaudière (9 communes, 4 300 habitants), et de la Côte Roannaise (10 communes, 8 900 habitants).

Particularité : Deuxième agglomération de la Loire après Saint-Étienne, Roannais Agglomération s'inscrit davantage dans la zone d'influence de la métropole lyonnaise. Son territoire à la fois rural et urbain est riche d'une histoire industrielle centrée sur la mécanique.

Gouvernance : 24 vice-présidents, 9 commissions, 82 conseillers communautaires : les 27 communes de moins de 1 500 habitants sont représentées par 1 élu ; celles entre 1 500 et 1 999 par 2 élus ; entre 2 000 et 5 999 par 3 élus ; entre 6 000 et 9 999 par 5 élus ; entre 10 000 et 29 999 par 6 élus et la commune de plus de 30 000 par 18 élus.

RENFORCER L'ASSOCIATION DE TOUS LES ÉLUS À LA GOUVERNANCE

La création de Roannais Agglomération n'a pas été un long fleuve tranquille. Pour surmonter les réticences d'une partie des élus et renforcer l'adhésion des autres, un soin particulier a été porté à leur représentation dans les structures formelles et informelles de la communauté d'agglomération. Sans oublier le développement de projets fédérateurs susceptibles de rallier les opposants à la cause intercommunale.

La fusion de la communauté d'agglomération du grand Roanne avec quatre communautés de communes entre dans le cadre de la démarche d'élaboration et d'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale de la Loire, arrêté par la préfète le 18 décembre 2012. Cela n'a pas empêché l'hostilité de 170 élus, dont 14 maires, qui ont démissionné en bloc de leur mandat. Tous ont été réélus.

À l'origine de la contestation, trois points : la volonté de préserver la ruralité, la crainte de perdre des prérogatives dans une communauté trop vaste et l'appréhension d'un alourdissement de la fiscalité¹.

1. Les opposants soutenaient un projet de fusion alternatif, de trois communautés de communes.

Pourtant, certains opposants de la première heure se sont progressivement ralliés à la communauté d'agglomération. Comme le souligne son président, Christian Avocat, toutes les procédures légales et démocratiques ont été respectées: « La moitié des communes, représentant plus de 80 % de la population, s'est prononcée pour la fusion, et aujourd'hui 27 communes représentant plus de 90 % des habitants siègent au conseil communautaire. Il n'y a donc pas de problème de quorum et la communauté avait déjà pris, à la fin du premier semestre 2013, plus de 500 délibérations. Mais mon souhait est que les grands objectifs qui ont présidé à la création de la nouvelle agglomération, déterminants pour l'avenir du territoire, finissent par l'emporter progressivement sur les réticences. »

Un projet pour optimiser les services sur tout le territoire

Ces grands objectifs prennent forme dans le projet intercommunal qui vise le développement économique et l'amélioration des services aux habitants sur la totalité du territoire.

Quelques exemples significatifs: un nouveau service de transport en commun couvre l'intégralité de l'agglomération, les espaces nautiques sont désormais ouverts à tous les enfants dans le cadre des

cycles scolaires et tous peuvent apprendre à nager. Le déploiement de la fibre très haut débit sur tout le territoire a été décidé en septembre 2013. Le but de cette initiative est d'assurer l'égalité d'accès des citoyens et des entreprises aux nouvelles technologies. Il est également de réfléchir sur les usages qui peuvent en être faits, comme la télémedecine et la téléassistance qui favorisent le maintien à domicile des personnes en situation de dépendance. Pour tous ces projets, l'agglomération a la capacité de solliciter des fonds de l'Europe, de l'État, de la Région et du Département.

Roannais Agglomération a aussi pris la compétence action culturelle. Pour Marie-France Beroud, vice-présidente chargée des relations avec les communes et maire d'une ville de 255 habitants, « il est impossible de développer l'économie, les transports ou la culture sans une agglomération forte ».

Le sentiment de dépossession, une réalité dont il faut tenir compte

Parmi les réticences évoquées par les élus du Roannais – d'ailleurs éprouvées au-delà de ce territoire par beaucoup d'autres élus –, il y a l'appréhension de perdre la main sur le processus de prise de décision. « Les élus des communes rurales, souligne Christian Marquet, directeur général des services

de Roannais Agglomération, ont l'habitude de préparer eux-mêmes tous les dossiers parce qu'ils n'ont pas le soutien technique des services. Or, dans une communauté plus vaste, le travail de ces services consiste justement à préparer les décisions et à les soumettre à l'approbation des élus qui ont autorité pour arbitrer. »

« Le sentiment de dépossession est bien réel, poursuit le directeur général. Pourtant, que peut faire une petite structure sans ingénierie et dépourvue du poids que confère la représentation d'un grand nombre de citoyens ? Comment peut-elle faire entendre sa voix au niveau du Département, de la Région et, plus loin, de l'État ou des instances européennes ? Avec quels moyens peut-elle mettre en place les services et les équipements attendus par les habitants ? »

Très conscients des résistances à l'élargissement des périmètres intercommunaux, les élus de Roannais Agglomération ont mis en place des dispositifs pour que toutes les communes soient entendues et associées à la gouvernance.

Les outils de gouvernance resserrent les liens entre communes et agglomération

Deux vice-présidents, maires de communes rurales, ont pour mission de renforcer les liens entre les municipalités et l'agglomération : Marie-France

Beroud, déjà citée, et Jean-Jacques Couturier, en charge de la proximité.

Ils participent à la **conférence des maires**, une structure informelle qui se réunit en moyenne toutes les sept semaines. « On y présente les dossiers les plus stratégiques pour rechercher un consensus », indique Jean-Jacques Couturier. Parmi les grands sujets évoqués : les statuts de l'agglomération, les grandes orientations budgétaires ou la définition des compétences.

Autres structures créées : trois **conférences de territoire** rassemblent chacune les communes rurales et urbaines regroupées en trois grands secteurs. Leur but est de renforcer la proximité avec les élus municipaux pour mieux prendre en compte leurs attentes par rapport à l'intercommunalité.

« Les premières conférences organisées au premier semestre 2013 montrent que les petites communes s'interrogent sur ce que peut faire l'agglomération pour compenser le retrait des services de l'État », explique Marie-France Beroud.

Ces conférences de territoire se sont réunies deux fois en 2013.

Nouvelle réalité territoriale, nouvelle organisation : un pôle territoire et proximité

Un pôle territoire et proximité a été créé au sein des services de la communauté d'agglomération.

Il a pour objectif d'accompagner la mise en place de la nouvelle entité territoriale et de favoriser le développement de la proximité entre l'agglomération et les communes, mais aussi entre les habitants du nouveau périmètre. Pour ce faire, le pôle travaille autour de trois grands axes : la gouvernance, avec le suivi de la conférence des maires, des conférences de territoire, les relations avec les secrétaires de mairie et les directeurs généraux des services ; les services de proximité : action culturelle, prêt de matériel pour les associations, équipements sportifs de proximité ; l'articulation du bloc local avec la création d'une offre de services aux communes et mutualisation communes-intercommunalité.

« Avec l'ensemble des services et de façon transversale, nous travaillons aussi la question des mutualisations. Il s'agit d'accompagner les élus dans cette démarche en respectant le sens qu'ils entendent donner à la mutualisation », précise Laurent Bouquin, le directeur du pôle territoire et proximité. Nous souhaitons piloter l'ensemble pour éviter d'additionner les conventions de mise à disposition et de prestation de services. »

À la demande du bureau communautaire, le pôle territoire et proximité étudie la création d'une offre

de services aux communes sur trois sujets prioritaires, liés au retrait des services de l'État: l'instruction du droit des sols, l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire et l'expertise juridique.

Ces initiatives destinées à faire entendre la voix de chaque municipalité viennent compléter les mesures prises pour équilibrer leur représentativité au sein des instances communautaires (voir encadré).

Représentation des communes dans les instances communautaires

La représentation des petites communes au sein du conseil communautaire a fait l'objet d'une attention particulière. Sur les 83 délégués, 49 proviennent de communes de moins de 6 000 habitants, dont 27 de communes de moins de 1 500 habitants. Roanne a 18 délégués pour 36 000 habitants quand la simple application de la loi lui en donnerait 26. Cette répartition devrait rester identique après les élections de mars 2014, seuls quelques suppléants disparaîtront en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi électorale. La même attention a été dévolue à la composition du bureau. Ses 24 vice-présidents et ses 2 conseillers communautaires délégués représentent 17 communes. Celui issu des prochaines élections ne pourra compter que 15 vice-présidents en raison du plafonnement prévu par la nouvelle loi, et tout l'enjeu sera de trouver le meilleur équilibre territorial.

Développer un pôle d'excellence économique

Selon Christian Avocat, une démarche de fusion impose aux élus « une autre lecture de leur communauté pour la replacer dans un territoire plus vaste et s'interroger sur ce qu'elle ne peut pas faire seule. Par exemple, le développement de la fibre très haut débit, les transports en commun ou le développement économique nous imposent de rechercher des coopérations. Une communauté doit aussi pouvoir tenir sa place autour de son bassin de vie et s'articuler avec d'autres communautés en développant ses points forts. C'est notamment le cas du Roannais qui doit être capable de faire surgir de son territoire un projet reconnu qui le positionne par rapport à la métropole lyonnaise. »

Dans cette perspective, et en s'appuyant sur son histoire industrielle centrée sur la mécanique, l'agglomération travaille à la mise en route d'un pôle d'excellence économique de déconstruction d'équipements lourds et de recyclage de leurs matériaux. Une activité à la fois créatrice d'emplois et respectueuse de l'environnement grâce aux économies de matières premières qu'elle engendre.

L'ensemble de ces projets et des dispositifs mis en œuvre pour associer les élus à la gouvernance vaincront-ils les dernières réticences ?

« Je fais confiance à l'intelligence des élus pour dépasser les clivages et s'engager dans l'entreprise passionnante de la construction d'un projet intercommunal, » répond Christian Avocat.

Jean-Jacques Couturier,
vice-président chargé de la proximité
et maire de Saint-Haon-le-Vieux (900 habitants):

« Dans ma commune, deux tiers des élus sont favorables à la fusion et un tiers y est opposé. Parmi les habitants, on retrouve les mêmes proportions, mais avec des opposants qui, en même temps, réclament toujours plus de services de l'agglomération... »

Table des matières

Remerciements	7
Dédicace, <i>Stéphane Keïta</i>	9
Préface, <i>Jean Viard</i>	11
Introduction.	
L’intercommunalité, réponse française à l’émiettement communal : plus d’un siècle de législation	15
Présentation des reportages.....	25
Commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs (Rhône)	30
La commune nouvelle : de nouveaux moyens, de nouveaux projets	31
Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire)	38
Cinq communes en une : l’émergence d’une collectivité rurale plus dynamique....	39

Rencontre entre communes nouvelles le 29 novembre 2013 à Thizy-les-Bourgs	49
Communauté de communes des Coëvrons (Mayenne)	54
Une fusion tout en douceur.....	55
Communauté de communes Bastides de Lomagne (Gers)	64
Fusion de trois communautés « Parti d'une obligation, c'est devenu une conviction » ..	65
Communauté de communes d'Aire-sur-l'Adour (Landes et Gers)	72
Harmoniser les compétences et mutualiser forge l'identité communautaire	73
Communauté de communes du Trièves	80
Intégrer les compétences pour unifier les services aux habitants.....	81
Communauté de communes Cœur de Chartreuse (Isère et Savoie)	90
Imaginer le futur, base de la fusion	91
Communauté de communes du Chardon Lorrain (Meurthe-et-Moselle)	100
Deux communautés unies autour de leur projet pour réussir leur fusion	101

La CREA, Communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (Seine-Maritime).....	110
Le dialogue avec les petites communes, axe fort de la fusion	111
Roannais Agglomération	118
Renforcer l'association de tous les élus à la gouvernance	119

Chez le même éditeur

- Isabelle Albert, *Le trader et l'intellectuel. La fin d'une exception française*
- François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, suivi de *Lexique de la ville plurielle*
- François Ascher, *L'âge des métapoles*
- Alain Badiou, *D'un désastre obscur. Droit, État, politique*
- Laurent Bazin, Pierre-Henri Tavoillot, *Tous paranos ? Pourquoi nous aimons tant les complots...*
- Guy Bedos, Albert Jacquard, *La rue éclabousse*
- Guy Bedos, Gilles Vanderpooten, *J'ai fait un rêve*
- Gilles Berhault, *Développement durable 2.0. L'internet peut-il sauver la planète ?*
- Philippe J. Bernard, Thierry Gaudin, Susan George, Stéphane Hessel, André Orléan, *Pour une société meilleure !*
- Lucien Bianco, *La révolution fourvoyée. Parcours dans la Chine du XX^e siècle*
- Régis Bigot, *Fins de mois difficiles pour les classes moyennes*
- Alain Bourdin, *Métapolis revisitée*
- Alain Bourdin, *L'urbanisme d'après crise*
- Bénédicte Boyer, *La vie rêvée des maires*
- Pierre Carli, Hervé Le Bras, *Crise des liens, crise des lieux*
- CARSED, *Le retour de la race*
- Laurent Chamontin, *L'Empire sans limites*

Bernard Chevassus-au-Louis, *La biodiversité, c'est maintenant*
 Pierre Clastres, *Archéologie de la violence. La guerre dans les sociétés primitives*
 Daniel Cohn-Bendit, *Forget 68*
 Pierre Conesa, *Guide du paradis. Publicité comparée des Au-delà*
 Boris Cyrulnik, *La petite sirène de Copenhague*
 Boris Cyrulnik, Edgar Morin, *Dialogue sur la nature humaine*
 Caroline Dayer, *Sous les pavés, le genre*
 Antoine Delestre, Clara Lévy, *Penser les totalitarismes*
 Rachel Delcourt, *Shanghai l'ambitieuse*
 François Desnoyers, Élise Moreau, *Tout beau, tout bio ?*
 Toumi Djaidja, Adil Jazouli, *La Marche pour l'Égalité*
 Thomas Flichy de La Neuville, *L'Iran au-delà de l'islamisme*
 Tarik Ghezali, *Un rêve algérien*
 Jean-François Gleizes (dir.), *La fin des paysans n'est pas pour demain*
 Jean-François Gleizes (dir.), *Comment nourrir le monde ?*
 Jean-François Gleizes (dir.), *Le bonheur est dans les blés*
 Hervé Glevarec, *La culture à l'ère de la diversité. Essai critique, trente ans après La Distinction*
 Martin Gray, Mélanie Loisel, *Ma vie en partage*
 Michel Griffon, *Pour des agricultures écologiquement intensives*
 Luc Gwiazdzinski, Gilles Rabin, *Urbi et Orbi. Paris appartient à la ville et au monde*
 Félix Guattari, *Lignes de fuite. Pour un autre monde de possibles*
 Claude Hagège, *Parler, c'est tricoter*
 Bertrand Hervieu, Jean Viard, *L'archipel paysan*
 Françoise Héritier, *L'identique et le différent*
 Stéphane Hessel, Gilles Vanderpooten, *Engagez-vous !*
 Stéphane Hessel, avec Edgar Morin et Nicolas Truong, *Ma philosophie*
 Jérôme Heurtaux, Cédric Pellen, *1989 à l'est de l'Europe*

François Hollande, Edgar Morin, *Dialogue sur la politique, la gauche et la crise*
 Vianney Huguenot, Jack Lang, *dernière campagne. Éloge de la politique joyeuse*
 François Jost, Denis Muzet, *Le téléprésident. Essai sur un pouvoir médiatique*
 Marietta Karamanli, *La Grèce, victime ou responsable ?*
 Dina Khapaeva, *Portrait critique de la Russie*
 Hervé Le Bras, *L'invention de l'immigré*
 Franck Lirzin, *Marseille. Itinéraire d'une rebelle*
 Dominique Méda, *Travail: la révolution nécessaire*
 Philippe Meirieu, Pierre Frackowiak, *L'éducation peut-elle être encore au cœur d'un projet de société ?*
 Éric Meyer, *Cent drôles d'oiseaux de la forêt chinoise*
 Éric Meyer, Laurent Zylberman, *Tibet, dernier cri*
 Danielle Mitterrand, Gilles Vanderpooten, *Ce que je n'accepte pas*
 Janine Mossuz-Lavau, *Pour qui nous prend-on ? Les « sottises » de nos politiques*
 Liane Mozère, *Fleuves et rivières couleront toujours. Les nouvelles urbanités chinoises*
 Manuel Musallam (avec Jean-Claude Petit), *Curé à Gaza*
 Denis Muzet (dir.), *La France des illusions perdues*
 Ngo Minh Thi Hoang, *Doit-on avoir peur de la Chine ?*
 Pascal Noblet, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*
 Yves Paccalet, Gilles Vanderpooten, *Partageons ! L'utopie ou la guerre*
 Jérôme Pasteur, Gilles Vanderpooten, *La vie est un chemin qui a du cœur*
 Jérôme Pellissier, *Le temps ne fait rien à l'affaire...*
 Edgard Pisani, *Mes mots. Pistes à réflexion*
 Pun Ngai, *Made in China. Vivre avec les ouvrières chinoises*
 Pierre Rabhi, *La part du colibri*

Dominique de Rambures, *Chine : le grand écart*
Hubert Ripoll, *Mémoire de là-bas. Une psychanalyse de l'exil*
Laurence Roulleau-Berger, *Désoccidentaliser la sociologie*
Youssef Seddik, *Le grand malentendu. L'Occident face au Coran*
Youssef Seddik, *Nous n'avons jamais lu le Coran*
Youssef Seddik, Gilles Vanderpooten, *Unissons-nous!*
Marianne Sineau, *La force du nombre*
Philippe Starck, Gilles Vanderpooten, *Impression d'Ailleurs*
Benjamin Stora, *Algérie 1954*
Benjamin Stora (avec Thierry Leclère), *La guerre des mémoires*
Didier Tabuteau, *Dis, c'était quoi la Sécu?*
Nicolas Truong, *Résistances intellectuelles*
Gilles Vanderpooten, Christiane Hessel, *Stéphane Hessel, irrésistible optimiste*
Christian Vélot, *OGM: un choix de société*
Pierre Veltz, *Paris, France, monde*
Jean Viard, *Marseille. Le réveil violent d'une ville impossible*
Jean Viard, *La France dans le monde qui vient. La grande métamorphose*
Jean Viard, *Nouveau portrait de la France*
Jean Viard, *Fragments d'identité française*
Jean Viard, *Lettre aux paysans et aux autres sur un monde durable*
Jean Viard, *Penser la nature. Le tiers-espace entre ville et campagne*
Jean Viard, *Éloge de la mobilité*
Patrick Viveret, *Reconsidérer la richesse*
Julien Wagner, *La République aveugle*
Patrick Weil, *Être français. Les quatre piliers de la nationalité*
Emna Belhaj Yahia, *Tunisie. Questions à mon pays*
Mathieu Zagrodzki, *Que fait la police? Le rôle du policier dans la société*

Achevé d'imprimer en mars 2014
sur les presses de l'imprimerie
« La Source d'Or », 63039 Clermont-Ferrand
pour le compte des éditions de l'Aube
Rue Amédée-Giniès, F-84240 La Tour d'Aigues

Numéro d'édition : 1028

Dépôt légal : avril 2014

N° d'impression :

Imprimé en France

> Mairie-conseils

En vingt-cinq ans, l'organisation territoriale de la France a été considérablement bousculée. Les élus ont dû apprivoiser les textes, adapter les dispositifs successifs à leurs contextes, de la création des communautés de communes et d'agglomération jusqu'à leur fusion. Dans cet ouvrage, dix témoignages reflètent la variété des situations – souvent complexes – auxquelles ils font face aujourd'hui, à différentes étapes des transformations : de la toute jeune « commune nouvelle » à la fusion de plusieurs communautés de communes devenant une seule communauté d'agglomération, les élus s'y reconnaîtront. Quelques enseignements pourront leur être utiles en ce début de mandat.

Une initiative de la Caisse des Dépôts



14 €



harmonia mundi

livre

 **l'aube**