

## Contribution écrite aux travaux de la mission sénatoriale - Bilan de l'intercommunalité

**Cette contribution est adressée par l'association ANPP - Territoires de projet, présidée par Stéphane DELAUTRETTE et Béatrice LATOUCHE, à la rapporteure de la Mission d'information sénatoriale sur le bilan de l'intercommunalité, Maryse CARRERE, Sénatrice des Hautes-Pyrénées.**

Sur plus de trois décennies, la coopération intercommunale s'est progressivement imposée comme un pilier de l'organisation territoriale française, **d'abord comme intercommunalité de projet, puis comme intercommunalité de mise en œuvre des compétences** (répondant aux besoins fondamentaux des habitants). Née d'un double mouvement de rationalisation de l'action publique locale et de recherche de cohérence des politiques publiques, elle a permis aux communes, sans se fondre ni s'effacer, de coopérer à une autre échelle mutualisée, plus adaptée aux enjeux contemporains. Ces coopérations, qui furent d'abord volontaires, ont pris avec le temps un caractère de plus en plus structurant, jusqu'à devenir obligatoires, notamment avec la réforme de la carte intercommunale à partir de 2010 et son parachèvement dans le cadre de la loi NOTRe.

Mais cette montée en puissance de l'intercommunalité n'est pas exempte de tensions ni de critiques. Nombre d'élus et d'observateurs dénoncent une perte de proximité, une dilution de la démocratie locale, une complexité croissante, voire une recentralisation latente. Faut-il pour autant remettre en cause l'édifice ? Notre conviction est inverse : **l'intercommunalité, loin d'être un échec, est une réussite à parfaire**. Elle est imparfaite, mais incontournable. À condition de corriger ses rigidités, de renforcer ses fondations démocratiques, de lui redonner de la souplesse et du sens, elle demeure un levier puissant pour l'action publique locale. C'est dans cette perspective résolument constructive que nous souhaitons formuler notre contribution.

### 1. Une intercommunalité utile, parfois mal comprise

L'intercommunalité est une réussite en ce qu'elle a permis, dans de nombreux territoires, de dépasser les cloisonnements communaux pour penser collectivement des politiques structurantes : mobilités, zones d'activités, gestion de l'eau ou des déchets, urbanisme, équipements culturels ou sportifs. **Elle a aussi contribué à renforcer les capacités techniques et financières des collectivités**, notamment pour les petites communes, par la mutualisation, mutualisation confortée par celle en matière d'ingénierie à l'échelle des Territoires de projet (Pays / PETR).

**Pour autant, cette réussite est inégale**. Elle dépend fortement du contexte territorial, de la culture de coopération, de la taille des intercommunalités, mais aussi de la qualité du dialogue entre élus. Dans certains cas, le sentiment d'éloignement, la complexité des instances ou le manque de lisibilité des politiques communautaires ont pu nourrir une forme de défiance. Des difficultés subsistent : gouvernance insuffisamment partagée, sous-investissement démocratique, rigidités administratives, tensions sur la fiscalité ou les investissements. Ces critiques doivent être entendues, non pour déconstruire, mais pour améliorer l'outil intercommunal.

Dans notre cas, les intercommunalités constituent naturellement la brique composant les Territoires de projet. Cependant, une partie d'entre elles se trouvent toujours au stade de la stabilisation de leur action, en conséquence de quoi elles **peinent à confier sereinement la consolidation d'un projet de territoire à long terme, stratégique, intégré et partagé aux Territoires de projet**.

## 2. Une carte intercommunale stabilisée, mais à affiner

La carte intercommunale actuelle est globalement stabilisée depuis les dernières réformes. **Elle a permis d'unifier et de clarifier le paysage institutionnel**, en supprimant les "zones blanches" et en regroupant des intercommunalités parfois trop petites pour agir plus efficacement. Toutefois, cette rationalisation s'est souvent faite dans la précipitation et de manière subie (exemple du département de la Manche). De nombreux élus évoquent un sentiment de contrainte, voire de "marche forcée" lors de la recomposition des périmètres, sans réel débat ni appropriation locale. Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), censés garantir cette concertation, ont parfois été élaborés dans un cadre trop restreint et restent peu révisés.

Si de nombreuses cartes sont désormais stabilisées, certaines configurations apparaissent aujourd'hui inadaptées : périmètres trop vastes, hétérogènes ou incohérents fonctionnellement ; fusions peu opérantes faute de projet partagé ; demandes de retraits de communes mal traitées. **Il n'est pas question de rouvrir en grand la carte intercommunale, mais il convient d'en assouplir les mécanismes d'ajustement.** Il faut permettre, à l'échelle de chaque département (tout en autorisant plus aisément les EPCI interdépartementaux), une régulation fine, continue et concertée de la carte. L'intercommunalité ne peut être durable qu'à condition d'être territorialisée et désirée.

Par ailleurs, **les promesses d'économies d'échelle liées aux fusions restent largement discutables.** Dans bien des cas, elles ont généré des coûts de transition, des difficultés de réorganisation, des tensions humaines et n'ont pas forcément permis de rationaliser les services publics, surtout en l'absence de mutualisation effective avec les communes. Mais il est également indispensable que les EPCI considèrent les outils à leur disposition que sont les Pays/PETR pour mutualiser l'ingénierie de projet, véritable "bras armé" de leur action.

## 3. Une gouvernance qui doit gagner en clarté, en démocratie et en proximité

**Le fonctionnement des conseils communautaires est régulier.** Mais leur lisibilité et leur transparence peuvent être questionnées. La technicité des débats, le faible écho médiatique, l'opacité pour les citoyens, tout cela nourrit une forme d'invisibilité de l'intercommunalité. Les habitants ignorent souvent qui décide, où, et pourquoi.

La représentation des communes dans les instances intercommunales, quoique encadrée juridiquement, reste **perçue comme déséquilibrée par les "petites" communes.** Dans certains territoires, la voix de ces communes pèse peu face aux centralités. Le lien entre les maires et les décisions communautaires est très variable selon les EPCI. Il dépend largement de la volonté politique des présidents de communautés et de la qualité du dialogue au sein des conférences des maires, instances informelles mais essentielles.

En parallèle, **l'État tend à considérer l'intercommunalité comme son interlocuteur unique** pour les politiques locales (**ignorant les instances pourtant décidées par elles, que sont les Pays et les PETR**, par exemple pour le portage des CRTE). Si cette clarification a pu faciliter certains dialogues (dans le cadre de plans d'investissement par exemple, tels que le programme Territoires d'industrie), elle pose aussi un problème démocratique : les communes, notamment les plus modestes, se sentent parfois mises à l'écart des grandes orientations stratégiques.

Il convient donc de **renforcer la gouvernance démocratique de l'intercommunalité** : en donnant un véritable rôle décisionnel aux conférences des maires ; en encourageant les conseils de développement à jouer leur rôle, spécifiquement ceux portés à l'échelle des Territoires de projet ; en ouvrant des espaces publics de débat sur les projets en cours ; en réfléchissant, à terme, à une élection directe des exécutifs communautaires, seule à même de donner une pleine légitimité politique à l'échelle intercommunale.

#### 4. Des compétences à adapter avec pragmatisme et souplesse

La liste des compétences obligatoires constitue un socle utile à l'efficacité de l'action publique intercommunale. Mais elle a été étendue trop rapidement, parfois sans véritable évaluation des conséquences pratiques et financières. **Certaines compétences**, comme la GEMAPI ou l'aménagement numérique, **ont été transférées sans les moyens humains ou financiers nécessaires**.

Les **dispositifs juridiques permettant une modulation** - compétences à la carte, délégations croisées, restitutions - **existent certes, mais restent peu utilisés**, tant ils sont complexes.

Il ne s'agit donc pas de revenir à une logique de compétence à la carte généralisée, mais de permettre aux territoires qui le souhaitent d'ajuster les modalités d'exercice des compétences, dans le cadre d'un dialogue franc entre communes et intercommunalité. **Ce dialogue doit être guidé par le projet de mandat** (appelé projet de territoire, engendrant une confusion avec le projet porté par les Territoires de projet) et non par les seules considérations techniques ou financières. Il convient aussi de mieux encadrer les transferts par des études d'impact en amont et veiller à une compensation financière juste.

#### 5. La solidarité intercommunale : un enjeu de justice territoriale

La mutualisation des services reste aujourd'hui sous-exploitée. Elle est souvent limitée à des logiques défensives (remplacement de postes vacants, achats groupés), et rarement abordée comme un **levier stratégique de transformation de l'action publique locale**. Pourtant, les enjeux sont considérables : développement de guichets uniques, ingénierie de gestion partagée, administration commune, coordination des politiques sociales, culturelles ou éducatives...

Les freins sont connus : crainte de perdre en autonomie, résistance au changement, absence de cadre RH adapté, difficulté à harmoniser les pratiques. Pour lever ces obstacles, il faut **renforcer l'accompagnement et proposer des incitations financières**.

Quant à la solidarité intercommunale, elle est aujourd'hui inégale. Dans certains EPCI, une véritable politique de péréquation interne existe ; dans d'autres, les communes périphériques se sentent délaissées ou les communes centres jugent supporter une charge excessive. Il faut sortir de ces ressentis antagonistes et **bâtir une solidarité fondée sur des critères objectifs** : accès aux services, répartition des investissements, qualité de vie, besoins différenciés.

Cela suppose de développer une culture de l'équité territoriale, et pourquoi pas, d'instituer une **conférence annuelle de la solidarité intercommunale**, où chaque commune pourrait rendre compte de son état et de ses besoins dans le cadre du projet de mandat communautaire.

#### Conclusion

Nous plaçons pour **une intercommunalité réaffirmée dans son rôle et rééquilibrée dans ses pratiques**. Elle doit redevenir un **projet de mandat collectif**, porté par les élus, compris des citoyens, utile aux transitions à venir. Il ne faut pas céder aux discours de repli, qui prônent un retour à l'entre-soi communal. Mais il faut entendre les critiques, réintroduire du dialogue, simplifier les règles, et surtout, redonner du sens. L'intercommunalité ne peut être une mécanique imposée. Elle doit être un projet choisi, discuté, ajusté. C'est à ce prix qu'elle pourra continuer à jouer son rôle dans l'avenir de nos territoires et faire ainsi confiance aux Territoires de projet qui porte la stratégie coordonnées à une échelle de bassin de vie.