

Remettre l'intercommunalité sur les rails, le chantier inachevé des communes participatives



Les élus municipaux de La Crèche impliquent leurs concitoyens dans les affaires intercommunales pour tenter de redonner une consistance démocratique à la communauté de communes du Haut-Val-de-Sèvre.

Plusieurs « mairies citoyennes » portent le fer contre leur EPCI. Qu'ils aient choisi de dévoiler les coulisses peu reluisantes de la prise de décisions à l'intercommunalité ou politiser certains enjeux structurants abordés d'ordinaire par leurs homologues sous un angle exclusivement technique, les novices qui mènent ce combat iconoclaste cherchent dans tous les cas à briser le huis clos régnant dans ces instances supra-communales. Un moyen, à les entendre, de démocratiser ces « boîtes noires » de l'action publique locale quasi-inconnues des citoyens en dépit de leur rôle croissant, mais aussi de les sortir de l'ornière tout simplement dans laquelle la cogestion avec les différents maires du territoire a fini par les placer.

Des communautés de communes et d'agglomérations fonctionnant à l'abri des regards citoyens, bridées pour ne pas dire phagocytées par les égoïsmes municipaux, lorsqu'elles ne sont carrément pas transformées en « guichets à subventions » au service de leurs seules communes-membres. Au point d'hypothéquer considérablement leurs capacités de transformation, et par là même leurs chances de relever les grands défis économiques, environnementaux et sociaux conditionnant pourtant une bonne partie de l'avenir de leurs bassins de vie. Voilà le portrait au vitriol de l'intercommunalité, dessiné par la majorité des listes « citoyennes et participatives ». Simple jalousie de la part d'élus dépourvus de réelles marges de manœuvres, isolés dans ces systèmes de gouvernance partagée ? Si seulement...

L'intensité de la critique sur ces arrangements, marchandages et vrais-faux consensus noués en coulisses, souvent autour du plus petit dénominateur commun, selon les intérêts des maires plus que les besoins des populations ou du territoire dans son ensemble, varie certes selon les configurations politiques et territoriales. Reste que même ceux ayant accepté bon an mal an de se plier à ce « fonctionnement à l'ancienne », ces « règles non écrites » érigées par leurs prédécesseurs, conviennent d'un « gros travail d'acculturation à mener. Cela dit : le président et les VP de Redon Agglo ont été élus démocratiquement, comme nous. Faisons profil bas le temps d'adapter nos outils et stratégies à l'échelle communautaire », recommande la maire (SE) de Plessé, Aurélie Mézière, conseillère déléguée dans cette interco entre Nantes et Rennes. A contrario de l'édile (DVG) de La Crèche, bien moins patiente : « Lorsque nous n'ouvrons pas la bouche, personne ne parle en conseil communautaire... On entendrait une mouche voler ! On s'enlise dans nos difficultés financières à cause de ce fonctionnement fort peu démocratique. Et tout cela sans qu'aucun citoyen ou presque ne soit au courant », déplore Laetitia Hamot, considérée de fait siégeant dans l'opposition.

« Trou noir démocratique »

Hormis quelques voix dissonantes, par exemple à Elne (Pyrénées-Orientales) où l'équipe municipale voit dans l'intercommunalité un espace de contraintes n'ayant autre but que de réduire le potentiel transformateur des communes, les critiques de la plupart des communes participatives se rejoignent sur le fond. Toutes portent peu ou prou sur l'opacité de ce « trou noir démocratique », se distinguant en cela des complaintes habituelles autour de la dépossession du pouvoir des maires, la faible réactivité des intercos XXL ou leurs périmètres.

« L'immense majorité des Poitevins ne connaissent ni l'action ni les compétences du Grand Poitiers, qui dispose pourtant de davantage de marges de manœuvres ne serait-ce que financières que la ville. Une méconnaissance qui prouve bien que la décentralisation s'est faite, en France, d'un point de vue institutionnel, technique, mais pas démocratique » mord Ombelyne Dagicour au nom de « Poitiers collectif », particulièrement bien représenté dans l'exécutif communautaire de Florence Jardin. « Ces outils de coopération ont une vraie utilité, mais le modèle n'est clairement pas abouti », complète le maire (EELV) de Castanet-Tolosan, membres du bureau du Sicoval (Haute-Garonne), Xavier Normand. L'absence de campagne électorale en bonne et due forme, l'absence d'ambition ou de portage politique du projet de territoire, font que ces instances ne sont pas très vivantes d'un point de vue démocratique. C'est l'univers mou qui prédomine, empêchant les exécutifs de se montrer à la hauteur des enjeux du moment, au moins sur les défis structurants que représentent l'eau, l'étalement urbain ou les mobilités... »

Frictions et statu-quo

« L'élection du président au suffrage universel direct remédierait probablement à ces dysfonctionnements en série. Les candidats devraient construire de vrais projets politiques pour le bassin de vie, puis les confronter le temps des élections ; les conseillers communautaires et VP ne se retrouveraient plus là par hasard à ne défendre que leurs petits intérêts municipaux », projette Aurélie Mézière. Une position enthousiaste partagée par bon nombre de membres du réseau Actions communes, qui ne se contentent donc pas de ferrailler en interne mais semblent bien décidés à changer les règles du jeu.

En attendant, à défaut d'avoir réussi à démocratiser les conseils communautaires lors de cette première partie de mandat, ces nouveaux venus tentent de les transformer en arènes politiques (**voir encadré ci-dessous**). Leur pari ? Conflictualiser et politiser les débats, et les recentrer sur les enjeux qui fâchent – aménagement du territoire, économie, environnement, justice sociale, transports collectifs –, reprenant ainsi à leur compte une petite musique fredonnée jusqu'ici par quelques universitaires tout au plus. Le but de cette stratégie ? Tenter d'y intéresser un maximum d'habitants.

A l'issue d'un sévère diagnostic, le maire (PCF) frondeur d'Elne, Nicolas Garcia, va jusqu'à envisager la manière forte : « L'Etat a transformé les élus municipaux en obligés ! Nous voilà contraints de faire des manières aux exécutifs des autres collectivités, à commencer par le président de la Comcomm, pour espérer voir sortir leurs projets nécessitant des cofinancements. Nous faudra-t-il débarquer avec 700 ou 800 habitants sous les fenêtres de l'interco ou de la préfecture pour revenir à un fonctionnement plus démocratique ? »

Un non-sujet

Bien moins allant sur le sujet, Intercommunalités de France préfère donner à voir les progrès effectués à la marge par quelques bons élèves. Haute Corrèze communauté n'a-t-elle pas été saluée par le Conseil de l'Europe pour sa « tournée des communes », clôturant ainsi une évaluation par les différentes parties prenantes dont les acteurs socio-économiques ? Et que dire de la prometteuse Convention citoyenne métropolitaine pour le climat, organisée à Grenoble ? Difficile, néanmoins, de ne pas relever le peu de concertations menées de façon suffisamment rigoureuse et volontariste pour peser véritablement sur les circuits de décisions communautaires. Tout comme le caractère dévoyé de nombreux Conseils de développement (CoDev) aujourd'hui neutralisés, ou encore les faibles moyens mis en œuvre – dans l'écrasante majorité des EPCI à fiscalité propre –, ne serait-ce que pour combler leur manque de notoriété.

Priorité a été donnée, ces derniers mois et années, à soigner les relations avec les agents et élus communaux, plutôt qu'à impliquer les citoyens dans les affaires intercommunales. D'ailleurs, lors de la consultation sur la future réforme des institutions organisée au printemps par Matignon, l'éventualité d'une élection des présidents ou conseillers communautaires au suffrage universel direct lors des prochaines élections locales n'a pas été abordée.

Publié le 25/07/2023 – Hugo Soutra – Le courrier des Maires