

## **Pays et Communautés de communes : pour une cohabitation repensée**

*La coexistence entre le Pays et les Communautés de communes d'un même territoire s'avère quelquefois problématique. C'est à l'évidence un fait de l'évolution des équilibres territoriaux consécutif de la décentralisation qui ne devrait pas nous surprendre. Mais les difficultés sont parfois telles que certains en viennent – un peu trop rapidement de notre point de vue – à envisager la disparition pure et simple du Pays. Leurs arguments ne manquent d'ailleurs pas d'efficacité. Au point que cette hypothèse avait été envisagée lors de l'étude de la loi RCT. Mais elle avait fini par être remise, sans que, toutefois, le malaise initial ait été franchement dissipé. Nous adoptons ici une position résolument favorable au maintien des Pays.*

Posons le contexte actuel. Dans un certain nombre de cas, le Pays peine à bénéficier d'une légitimité suffisante auprès des élus des Communautés de communes (CC) ; lesquels élus composent néanmoins son bureau. Ou bien encore, cette légitimité, lorsque le Pays en a disposé durant ses premières années, s'est, par la suite, passablement émoussée. Il apparaît alors à certains comme une structure qui, sans jouir du statut de structure institutionnelle, encombre quelque peu le paysage de l'organisation territoriale (laquelle est précisément et souvent montrée comme déjà suffisamment encombrée). On lui reproche de ne pas avoir la maîtrise d'ouvrage des projets qu'il suscite ou même qu'il pilote. De là à dire qu'il représente un coût dont les collectivités – en particulier intercommunales – se passeraient bien en période de budgets contraints, il n'y a qu'un pas. Ajoutons à cela qu'un certain nombre de Pays se sont dotés d'une équipe permanente, en général modeste mais composée de professionnels aux compétences spécialisées. Ceux-ci constituent une charge, certes. Mais, plus encore, ce qui accroît les griefs faits au Pays, c'est que ces agents ont l'ambition de faire avancer les missions pour lesquelles ils ont été recrutés. Il serait difficile de les en blâmer. Or, assez vite, ces missions doivent être soutenues par les collectivités, en particulier les Communautés de communes, quand elles ne leur échoient pas tout bonnement, constituant une charge supplémentaire. Ainsi, par un effet pervers, les élus des Communautés de communes en viennent à freiner les ardeurs des permanents du Pays. Ou, plus trivialement, à déplorer leur activisme. Dès lors, un malentendu s'installe. L'équipe permanente s'échine à faire avancer des projets alors qu'elle constate une forme de désaffection du côté des élus. Si l'on ajoute que ces processus ont lieu sans que rien ou peu ne soit énoncé par les principaux acteurs, l'on aura une idée des dysfonctionnements mais plus encore de la détérioration de leur image auxquels les Pays se trouvent confrontés.

À cela, il est possible d'associer d'autres points négatifs. En territoire rural la question de la protection de l'environnement et du développement durable, mission qui incombe souvent au Pays, est parfois cause de tensions avec le monde agricole, lequel constitue une part importante de l'activité économique. Les élus voient là un motif de dissensions qu'ils ont du mal à résoudre. Par ailleurs, il est fréquent de constater que le Pays a peu avancé sur le volet du développement économique, sujet pourtant sensible pour les territoires. Or l'on pourrait penser que cette mission devrait être avantageusement conduite à l'échelle du Pays. Au lieu de cela, les CC mènent des politiques de développement dissociées, chacune essayant d'attirer des entreprises sur son sol. Quand elles ne sont pas concurrentes ! Elles en viennent à se disputer les entreprises ou, pis

encore, à débaucher l'entreprise de la CC voisine pour la faire venir s'installer sur leur propre territoire.

Dès lors, les conditions sont réunies pour que certains soient naturellement tentés de poser la question de l'éviction du Pays.

Nous ajouterons un facteur supplémentaire, même s'il est moins apparent ou, plutôt, pour cette raison : la position *écartelée* des élus. Comment ceux-ci peuvent-ils défendre la légitimité du Pays quand celui-ci est contesté ? Alors même que les arguments portés à son encontre mettent en avant les incidences défavorables aux Communautés de communes ? Les élus, on l'oublie parfois, le sont de l'une et de l'autre des deux instances : membres du bureau de la CC et de celui du Pays. Ces élus vivent déjà, parfois, un écartèlement du même ordre entre leur commune et la CC. Or, il faut le dire, cette position est difficile à tenir. Elle est source de tension intérieure, voire de stress. Elle oblige l' élu à adopter deux postures qui peuvent être vécues par lui comme antagonistes. Il faut alors une véritable certitude en la valeur ajoutée du Pays pour tenir bon par mauvais temps (or les temps sont aujourd'hui parfois mauvais). Et il faut une solidité toute personnelle pour faire front devant les critiques répétées à son encontre.

### **Transcender l'échelle intercommunale**

Tout d'abord, avant de prolonger notre analyse de la situation actuelle mais, surtout, de proposer des remèdes aux équipes dirigeantes, nous voulons dire notre attachement à la structure du Pays, telle qu'elle est aujourd'hui avec ses atouts et ses faiblesses. Nous jugeons en effet que le Pays a la taille qui convient pour traiter des sujets qui lui incombent, pour porter des ambitions qui dépassent l'intercommunalité et qui ouvrent la voie vers des espaces d'avenir. Les missions du Pays doivent pouvoir s'exprimer dans ce cadre : sans revendication de pouvoir sur les autres collectivités du même territoire (communes et communautés de communes), mais avec la capacité d'une vision originale et avancée.

Encore faut-il que les finalités du Pays soient clairement comprises ! Car l'erreur est de penser les deux structures – Communauté de communes et Pays - sur le même modèle. Et de penser, par conséquent, qu'elles peuvent reposer sur les mêmes modalités de fonctionnement et de gouvernance. Voilà, en quelque sorte, le défi qui est posé aux élus responsables du Pays : donner à celui-ci une dimension et une ambition qui « transcende l'échelle intercommunale ».

Bien sûr il ne faut voir en cette formule aucune idée de prééminence, qui signifierait que le Pays, parce qu'il dispose d'un périmètre qui englobe les CC, posséderait une capacité décisionnelle supérieure. Certainement pas. Il faut y voir plutôt, dans la mesure où précisément en tant que Pays il apporte une cohérence à un territoire qui présente, selon la définition d'origine, « une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale », un supplément d'efficacité. Parce qu'il peut mobiliser les initiatives des acteurs locaux. Mais surtout, parce qu'il a la capacité d'amener les élus des CC à dépasser la vision de leur territoire respectif, à adopter une logique de coopération élargie (et non de concurrence), une logique prospective et transversale (et non de vue à court terme) et également projective (et non faiblement intuitive) de façon à doter les projets d'une épaisseur voire d'une garantie méthodologique. Le Pays doit s'efforcer de voir plus loin, de voir plus large et de façon plus ambitieuse – ou, à tout le moins, de façon exploratoire. Il peut être conçu comme un laboratoire d'idées et de recherche de pistes nouvelles. Autrement dit un lieu dans lequel il est recommandé d'être curieux et où il convient d'appréhender les logiques de territoire avec une approche ouverte et élargie. D'où l'importance du Conseil de développement. Celui-ci, qui n'est pas un organe de décision

*bis*, doit en effet contribuer à alimenter les réflexions et se faire le relais du Pays auprès des habitants. Et nous ne devons pas oublier, dans ce rôle, les techniciens de l'équipe permanente.

À ce stade, nous suggérons que le Pays soit à considérer comme un lieu à *part* dans le paysage institutionnel. Et, notamment, s'il est un lieu d'expérimentation, il doit aussi être considéré comme un lieu de formation : pour les élus et, plus largement, pour tous. Pour les élus parce que le Pays, qui n'est pas une instance de gouvernance traditionnelle, peut inventer des modalités plus souples et plus attractives. Pour tous — à commencer par les membres du CD et les techniciens de l'équipe permanente mais, plus largement, la population — précisément parce que le Pays a vocation à défricher, explorer, frayer des voies nouvelles. En matière de développement économique durable, d'environnement, de culture, d'économie d'énergie et de productions énergétiques alternatives, de relations entre la population et le monde agricole, de formation...

Cependant, « transcender l'échelle intercommunale », qu'est-ce que cela peut vouloir dire au fond ? Il serait injuste de se payer d'une formule qui, pour séduisante qu'elle paraisse, voilerait plus qu'elle ne dévoilerait. Transcender l'échelle intercommunale, c'est vouloir donner au Pays la capacité d'adopter une position que l'on qualifiera de *haute*. C'est donc placer le travail des élus qui le composent à une certaine hauteur de vue. Encore une fois, non pas pour accorder à ce terme une connotation de pouvoir ou de supériorité quelconque ! La hauteur de vue n'est qu'une façon de signifier que les élus, le temps où ils siègent au Pays, adoptent une réflexion *supérieure* au sens où il s'agit de changer d'échelle : du territoire intercommunal au territoire intercommunautaire. Et qu'à ce changement d'échelle correspond un certain nombre de valeurs qui président au travail collectif : interdépendance, solidarité, coopération, communauté d'intérêt... Et, par conséquent, qu'il soit bien perçu qu'aucun territoire n'existe sans les autres ; qu'il soit bien perçu qu'aucun territoire ne peut se développer indépendamment des autres ; qu'aucun territoire enfin, si l'on veut aller au bout du raisonnement, ne périclite sans entraîner des conséquences négatives pour les autres.

Ainsi, pour celui qui est élu, le développement économique du territoire voisin aura forcément des incidences sur celui dont il a la responsabilité. Qu'en sera-t-il en effet de l'installation de nouveaux ménages, de l'accroissement des effectifs scolaires, des besoins de garde d'enfants, de logements accessibles, de structures sportives et culturelles, de besoin en formations, des questions de transport... ? À l'inverse, le déclin économique de ce territoire voisin aura des incidences en matière de fuite des ménages, de réduction du pouvoir d'achat et des rentrées fiscales, de fléchissement du niveau social et, en parallèle, des niveaux de compétences, peut-être d'émergence d'une certaine délinquance.

Dès lors, la *hauteur* de vue n'est rien d'autre qu'un mode de pensée qui consiste à s'efforcer de relier plutôt que de séparer. Relier les hommes, relier les territoires, relier les projets, relier l'analyse des phénomènes économiques aux phénomènes sociaux, aux phénomènes migratoires, aux questions d'enseignement et de formation, au développement de la mobilité, de la culture... Relier, pour apprendre à appréhender les processus dans leur globalité mais aussi dans leur complexité. *Parce qu'il n'est pas de battement d'ailes de papillon qui ne déclenche un coup de vent quelque part*. Il s'agit là en effet d'un point clé : une disposition d'esprit, une autre capacité à concevoir le monde. Conjoindre et non disjoindre. S'appliquer à voir ce qui rapproche plutôt que ce qui sépare ou différencie voire divise. S'appliquer à voir l'intérêt commun plutôt que les intérêts dissociés. Non pas défendre son territoire *contre* les autres, mais le défendre

avec les autres, en intelligence avec eux, en recherche permanente de cohérence et d'inventivité avec eux. Là encore, le Pays peut être un formidable lieu de formation et d'apprentissage.

Voilà, par conséquent, de quoi poser les bases d'une autre gouvernance. Une autre gouvernance c'est favoriser le débat, la réflexion apaisée, la recherche de perspectives nouvelles dans un cadre qui, étant moins soumis aux enjeux électifs, peut favoriser l'exploration de voies de traverse, la pratique de la transversalité et, le cas échéant, le travail dans la complexité. Une autre gouvernance, c'est considérer qu'une instance de responsabilité électorale peut s'organiser autrement que dans le cadre de la gouvernance codifiée des autres collectivités territoriales. Apprendre à réfléchir la gouvernance pour gagner en puissance et en efficacité collective : un autre challenge.

### **Faire d'une faiblesse une force**

Nous l'avons dit, les Pays ne sont pas des collectivités territoriales à part entière. Ils ne constituent pas, selon l'expression, une strate supplémentaire dans le *millefeuille territorial*. Ils n'ajoutent pas une pesanteur administrative. Est-ce là leur faiblesse ? Le rôle qui leur est assigné, entretenir un lieu de débat, de transaction et de prospective — et nous ajoutons, un lieu d'apprentissage collectif et de pratiques nouvelles — doit en faire un cadre privilégié et, comme nous l'avons dit également, un lieu à *part*. Un lieu original.

Mais, posons cette idée-ci : et si la prétendue faiblesse des Pays constituait au contraire l'un des meilleurs arguments de leur force et de leurs chances ? Certains mettent en avant la faiblesse structurelle des Pays pour arguer de leur possible inutilité. Ceux-là sont surtout leurs détracteurs. Certes la loi RCT de décembre 2010 semble fragiliser les bases législatives des Pays. Mais l'on voit aussi que des voix s'élèvent au contraire pour leur octroyer une légitimité renforcée. Et des instances territoriales aux compétences qui ne sont pas remises en questions – les régions – continuent de les doter de prérogatives et de leur faire jouer un rôle majeur dans la coordination du développement territorial. Il y a là indéniablement les ingrédients d'un débat dont ne pourront pas s'affranchir les représentants des pouvoirs publics et des collectivités.

La chance des Pays, pour le rôle qui leur est assigné, ne repose-t-elle pas en effet sur la légèreté de leur structure, leur caractère semi-institutionnel, leur statut juridique aux contours quelque peu indécis<sup>1</sup> ? Même si cette situation est parfois vécue comme inconfortable parce qu'elle réduit le Pays dans sa capacité à exercer une maîtrise d'ouvrage, elle possède une vertu. Le Pays doit en effet réserver son action à des missions d'études, d'animation et de prospective. Il ne doit pas vouloir agir à la place des EPCI, les Communautés de communes, dont il ne possède pas le potentiel fiscal. Au contraire, il doit s'efforcer de construire à chaque fois une volonté collective autour de projets communs aptes à fédérer l'ensemble de celles-ci. Il doit conserver une capacité d'adaptation, une souplesse d'action et considérer que sa mission précède la mise en œuvre d'une action ou d'un projet.

Il faut donc l'affirmer comme tel plutôt que le déplorer : *le Pays n'est pas une institution !* Nous disons par conséquent qu'il n'aurait pas de (bonne) raison de revendiquer vouloir le devenir ni même de considérer que cette situation l'entrave. Il s'agit au contraire qu'il prenne toute la mesure de cet état de fait pour en tirer le meilleur des partis. Les élus et les techniciens de l'équipe permanente doivent, débarrassés des fausses représentations

---

<sup>1</sup> Certains Pays sont des Syndicats mixtes (51 %), d'autres des associations (31 %), d'autres encore des GIP (6 %) et 12 % ne possèdent pas de structure juridique propre. Se reporter aux travaux de Gwénael Doré, in *POUR*, juin 2011, n° 209-210, p. 95.

qui pouvaient les encombrer, prendre le Pays pour ce qu'il est, rien que ce qu'il est, tout ce qu'il est : une structure souple, adaptable, qui fraie des chemins nouveaux, aide les élus des EPCI à entrevoir des logiques nouvelles de développement, à inventer de nouveaux chantiers communautaires. Une structure porteuse d'un élan.

Nous sommes convaincu que chaque Pays a une position originale à occuper à la croisée des structures territoriales.

Étienne Marest  
Cabinet Strateal