



Rapport d'évaluation

Quel avenir pour l'intercommunalité
aveyronnaise ?

Intentions, Construction et Acteurs : retour sur un
processus complexe

Remerciements

Je tiens avant toute considération, à remercier les personnes qui ont bien voulu prendre un peu de leur temps pour me recevoir et répondre à mes questions. Je ne doute pas qu'elles aient agi dans la volonté de faire progresser le projet dans un sens profitable à chacun et porteur pour notre territoire.

Je pense en premier lieu à Mme le Préfet, Cécile Pozzo di Borgo, ainsi qu'à Mme le secrétaire général, Cécile Lenglet, qui ont impulsé et travaillé à la réussite de mon projet ; à M. Paran et M. Guyader qui ont suivi avec attention et pragmatisme l'évolution et l'encadrement de la démarche.

Je remercie ensuite les agents des différents services de l'Etat local, DDT, DDCSPP, ainsi que les agents de préfecture qui ont participé au plus proche à la construction du schéma.

Une pensée vient aussi pour les services de la DDFIP qui, en parallèle, ont permis d'apaiser certaines appréhensions.

Merci également aux directeurs et/ou présidents de chambres consulaires qui ont su apporter leur vision complémentaire à l'analyse du territoire : Mme Destefanis-Dupin, M. Combret, M. Molières et M. Quintard.

Enfin, je tiens particulièrement à remercier les nombreux élus qui m'ont toujours réservé le meilleur accueil sur une partie de ce beau territoire aveyronnais.

Un grand merci à,

Mesdames, messieurs les président(e)s des communautés de communes et d'agglomération : Mme Aliès, M. Anglars, M. Calvet, M. Catalan, M. Couronne, M. Geniez, M. Martinez et M. Mouly.

Tous ces animateurs de la démocratie locale, mesdames, messieurs les maires : M. Barres, Mme Blanc, M. Castanier, M. Denoit, M. Durand, M. Fauconnier, M. Grimal, M. Pantanella, M. Pretre et M. Roques.

Au collège du conseil général : M. Cavalerie, M. Galliard et M. Luche.

A deux personnes, M. Censi et M. Laurens, qui ont chacun su, au titre de leur profitable expérience, éclairer ma lanterne « dans la recherche de l'efficacité de la coopération intercommunale ».

Sommaire

Chapitre 1 Un contexte de réforme en phase avec la vision du fait intercommunal.....	8
1-1 Appréhension des évolutions à venir.....	8
1-2 Le cadre de loi.....	10
1-3 Y a-t-il une bonne taille d'intercommunalité ?.....	11
1-4 Insertion contextuelle.....	12
Chapitre 2 Le projet aveyronnais : ambitions de l'État et attentes territoriales	15
2-1 La construction du projet.....	15
2-2 L'attente des élus.....	16
2-3 Quelle place pour les chambres consulaires ?.....	17
Chapitre 3 Une démarche, des acteurs et une instance : la CDCI.....	19
3-1 D'une instance de décision à un outil de travail : la CDCI.....	19
3-2 Encadrement et pédagogie autour du projet.....	22
3-3 Un calendrier mis à profit ?.....	23
3-4 Quel place pour quel acteur ?.....	24
Chapitre 4 Un projet contextualisé.....	26
4-1 Un département identitaire et des élus engagés.....	26
4-2 Des défis intrinsèques de pouvoir et de légitimité.....	27
4-3 Les défis de la ruralité.....	28
Chapitre 5 Quel avenir pour l'intercommunalité ? Échéances et méthodes..	32
5-1 Nuances du sentiment d'échec.....	32
5-2 Quelles méthodes envisager pour avancer ?.....	33
5-3 Des échéances à prévoir.....	35
5-4 Quel rôle pour l'État ?.....	35
Chapitre 6 Des éléments de consensus et des évolutions engagées.....	37
6-1 Une mèche allumée	37
6-2 Des consensus émergents.....	37
6-3 Tirer profit du passé.....	38
6-4 Quelques approches territoriales	42
Considérations personnelles.....	48

A 30 ans du lancement de la décentralisation, nous sommes bien en aval des ambitions initiales des lois Defferre.

Si la recherche de l'échelle pertinente pour conduire les politiques publiques reste un leitmotiv, les collectivités territoriales se sont vu déléguer des compétences inimaginables à leur création. Elles ont, de ce fait, pris une importance sans précédent, ni envisageable alors.

Il convient cependant de préciser que la volonté du législateur à l'époque ne cachait pas de nécessaires évolutions et approfondissements.

Dans un contexte pourtant complexe au niveau financier, économique et écologique, les collectivités ont su tirer parti de l'échelon qu'elles incarnent, de leur proximité avec les territoires et les projets, pour devenir une entité vécue comme indispensable, du paysage institutionnel français.

Aux départements, structures napoléoniennes, aux Régions, instituées plus récemment, s'ajoutent les « intercommunalités ».

S'il n'a pas fallu attendre 1992 avec la loi «ATR» (administration territoriale de la république) pour voir naître cette dernière, ce n'est qu'à cette date que se crée le cadre des structures avec lesquelles on travaille aujourd'hui en matière de coopération entre communes. On pourrait citer la création des syndicats de communes, bien antérieurs (1890) ou encore l'ordonnance de 1959 qui instaure les districts urbains, mais ce n'est qu'en 1992 et de manière plus précise en 1999 que l'on réforme assez profondément les modalités d'organisation de l'intercommunalité pour en faire, à peu de choses près, le cadre qui est le nôtre aujourd'hui.

Le département de l'Aveyron ne fait pas exception et l'on y retrouve ces nombreuses structures administratives qui aujourd'hui s'empilent, non sans conséquences.

Le contexte n'est par ailleurs pas meilleur que dans le reste du pays. On retrouve au-delà des problématiques globales (réchauffement climatique, gestion de l'énergie, etc.), celles, plus spécifiques, notamment liées au caractère rural du territoire. On assiste par exemple à un vieillissement inquiétant des populations qui s'ajoute à une baisse de la population active, posant la question de l'attractivité pérenne de ces territoires.

Face à cette situation et au regard de la nécessité de réformer le fonctionnement des structures administratives (pour notamment faire face aux doublons de compétences et aux « déperditions » financières), l'État a abouti le 16 décembre 2010 à la loi de « Réforme des collectivités territoriales » qui comporte un volet remodelant considérablement l'intercommunalité.

Ce processus visait la simplification des structures territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions), la réduction du nombre d'échelons territoriaux, la clarification des compétences et des financements.

Dans ce cadre, l'Etat local aveyronnais a lancé cette grande machine de réforme dans l'objectif global d'aboutir à un territoire rural mieux organisé aujourd'hui, prêt à faire face aux enjeux de demain.

Dès l'annonce de la loi, en amont même sur quelques points, les services de l'État ont travaillé à l'élaboration de ce projet cohérent et argumenté. Il a ensuite été partagé et discuté avec les élus locaux, principaux acteurs de leur territoire.

Trois ans après l'initiation de ce processus, l'heure était au bilan.

Au moment où les dernières communes blanches sont en train de rejoindre, parfois contraintes, les structures intercommunales existantes, il convenait de remettre à plat le processus qui a mené à la carte que l'on connaît aujourd'hui.

Chacun le sait, cette carte n'a pas fondamentalement évolué. Nous sommes partis de 36 périmètres d'EPCI en 2010 pour arriver à ... 36 en 2013 !

Si ce constat semble être celui d'un échec il convient de relativiser. Les 32 communes encore isolées à l'initiation du projet ne le sont plus aujourd'hui ; mais le plus gros changement, qui n'était pas forcément celui escompté, s'est fait au niveau des mentalités, nous y reviendrons.

Mon stage de fin d'études et cette évaluation s'inscrivent de ce fait dans un processus universitaire d'abord, et pragmatique et constructif ensuite.

Les services de l'État ainsi que l'État local lui-même ont ressenti la nécessité de comprendre le cheminement du projet qui a mené à la non-adoption d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), comme cela était prévu par la loi.

Cette étude n'a pas été construite dans l'esprit d'un simple constat d'échec et de délation d'éventuels fautifs (tant faut-il qu'il y en ait!) ; mais bien dans la perspective de comprendre, d'expliquer et d'apprendre des chemins qui ne semblent pas toujours avoir mené à la destination imaginée.

Si l'on file la métaphore du sentier, il s'agit bien d'envisager la façon de rejoindre le bon chemin de la manière la plus directe, efficace, saine et juste alors que nous avons dévié sur une voie sans issue.

Cette évaluation n'a évidemment pas été celle des acteurs, de quel côté qu'ils soient, mais bien celle d'un processus de construction dans tout ce qu'il comprend. Institutions, jeux d'acteurs, procédures, démarches, etc. ont été au centre de mes attentions pendant ces trois mois d'enquête.

Pour mener à bien ce travail, il semblait judicieux d'aller à la rencontre des personnes et des institutions qui ont façonné ce résultat, communément.

J'étais intimement persuadé, comme l'ont été mes encadrants pendant et avant mon arrivée, que les ressentis des acteurs de ce processus ne pouvaient se découvrir à travers de simples dossiers, par ailleurs très complets.

L'intercommunalité recouvrant un très large spectre de thématiques, il convenait de les aborder de manière complète par des entrées les plus diverses possibles afin de saisir tous les tenants et aboutissants de la démarche à l'œuvre pendant trois ans.

La spontanéité et l'honnêteté des personnes interrogées m'ont permis d'envisager une réponse représentative et fiable des réalités que j'ai pu observer.

Le présent rapport est ainsi le fruit de l'analyse menée au travers des différentes sources.

Il se positionne de manière globale sur les aspects, que j'ai considéré comme essentiels lorsqu'on parle de coopération intercommunale, en incarnant le croisement synthétique des diverses visions que j'ai pu recueillir.

Par ailleurs, l'analyse construite à partir de ces entretiens s'est soigneusement gardée d'intégrer des recommandations ou considérations personnelles et subjectives afin de fournir un travail, le plus fiable et objectif possible.

Cette évaluation a l'ambition de permettre à la fois de tirer profit du passé mais également de rebondir sur un processus qui semble encore avoir un (bel) avenir dans ce département.

Chapitre 1 **Un contexte de réforme en phase avec la vision du fait intercommunal**

À l'annonce de la loi de 2010, les élus ont imaginé un certain nombre de conséquences globales pour l'intercommunalité mais ont également essayé de se projeter pour envisager les mutations que pourraient subir ou auxquelles pourraient participer leur territoire.

Cette loi a par ailleurs engendré une réflexion sur l'intercommunalité vers laquelle les élus souhaitent évoluer, quelle serait préférable et la plus bénéfique pour la gestion des projets, des territoires et des personnes qui le font vivre au quotidien.

Une perspective nouvelle, dans un contexte complexe et chargé s'ouvrait dans leur tête, non sans certaines difficultés et appréhensions.

1-1 ***Appréhension des évolutions à venir***

En premier lieu, il convient d'analyser la réaction que les services et les élus ont eu à l'annonce de la loi.

Le projet, lancée en 2011 par Madame Polve-Montmasson, alors préfet en exercice représente un chantier d'importance capitale pour le développement du territoire. Il s'agissait d'une réelle ambition et d'une demande partagée des autorités du département.

Un travail très en amont (avant même la promulgation de la loi) a ainsi été engagé par les services de l'État pour faire naître une vision des territoires, les plus pertinents possibles.

Les services se sont rapidement approprié le projet du fait de leur culture technique et des projections territoriales sur lesquelles ils travaillaient déjà.

En effet, la nécessité de faire entrer ce projet en résonance avec ceux déjà en cours, les SCOTs notamment, a été largement partagée. Ceux-ci ont en effet vocation à organiser et mettre en cohérence de grands territoires. Les intercommunalités à construire devraient de fait avoir un destin partagé à construire dans ce cadre.

Dès lors, des groupes et réunions de travail ont été mis en place dans chaque arrondissement entre les services techniques de l'État (notamment les deux DDI), la préfecture et les acteurs territoriaux (élus, etc.). Les chambres consulaires ont été associées à la concertation, bien que de manière irrégulière.

Du côté des élus, la réaction a également été majoritairement positive.

En effet, ils font état d'un mouvement lent, à petits pas qui ne s'est pas opéré seulement avec l'apparition de la loi mais dont on entend parler en sous-main depuis bien longtemps. Les élus font ainsi preuve de préparation et de recul face à cette réforme.

Par ailleurs, cette réforme fait, sur le principe, l'unanimité politique : bien conscients de l'incapacité des structures actuelles à faire face aux nouveaux défis qui se présentent, les gouvernements et élus locaux successifs ont fait le choix d'avancer dans une rationalisation devenue indispensable.

Le sentiment que l'on arrive « au bout » des institutions dans leur cadre actuel est quasi unanimement partagé, l'intercommunalité représente donc une issue envisageable et envisagée. Elle incarne également une opportunité de subsistance pour ces structures auxquelles les gens sont attachés mais qui se trouvent aujourd'hui dans des situations (financières notamment) parfois très complexes.

En outre, la coopération intercommunale et son évolution est perçue comme une triple opportunité. Il s'agit d'abord de l'opportunité de faire évoluer les structures parfois « fantômes », initiées dans cadre particulier d'incitations fiscales, en structure de projets capable de faire entrer en adéquation les territoires économiques et vécus avec les institutions administratives ; en découlerait ainsi naturellement une attractivité et un développement pour le territoire.

Il s'agit ensuite pour d'autres d'entériner une coopération parfois très ancienne qui s'opérait jusqu'alors sous la forme d'un SIVOM ou du canton par exemple.

Enfin, de manière globale, cette loi représente une aubaine dans la volonté d'harmonisation des institutions au niveau européen dans l'idée de pouvoir se rendre visible et écouté.

L'intercommunalité, sa rationalisation et la mutualisation qu'elle engendre souvent, offrent également une porte de sortie face au désengagement de l'État au niveau local. Elle permet ainsi de bénéficier d'une expertise en interne facturée au prix fort par des cabinets renommés.

Si ce sentiment positif est relativement unanime, il n'en est pas moins vrai qu'il n'est pas partagé par l'intégralité des élus entretenus. À plusieurs reprises, les élus ont évoqué l'idée que l'intercommunalité n'était pas la réponse adéquate aux transformations vécues, en tout cas, pas dans un premier temps.

En effet, l'idée que les réformes devaient porter sur le fait communal ont été reprises plusieurs fois ; l'échelon n'étant cependant pas abordé de la même manière.

Le postulat partagé que les intercommunalités n'ont jamais été le lieu de débat, revenant naturellement au niveau communal persiste.

Ces personnes s'entendent sur le fait que l'organisation territoriale doit effectivement être revue mais pas de la sorte. Si certaines communes n'ont d'évolution que dans une éventuelle fusion, il n'en est pas moins que de toutes petites communes ont encore une vie immensément dynamique à leur échelle.

Ainsi pour un certain nombre de communes, élargir l'intercommunalité ne revient qu'à la diluer et à renforcer la vision communale. Cette dernière se vit aujourd'hui, pour certains, comme individualiste et peut-être condamnée.

D'autres élus ont témoigné d'une perception plus négative à l'annonce de la loi.

D'abord, certains ont avancé l'argument du manque d'approfondissement des structures actuelles. Certaines intercommunalités, relativement jeunes ne sont pas allées au bout de leurs capacités, au maximum du déploiement de leurs compétences et ainsi de leur efficacité.

Par ailleurs, certains élus doutent du postulat selon lequel « plus grand c'est mieux, moins cher et plus efficace ». Ils regrettent que l'État n'ait pas clairement marqué la ligne adoptée dans sa volonté de réforme.

Selon eux, il convient de préciser l'objectif poursuivi pour chaque structure. Les intercommunalités actuelles pourraient être pertinentes, « tout dépend ce que l'on veut en faire ». Ils confessent ainsi que « faire grand » peut avoir un sens pour des projets qui dépassent largement le périmètre de quelle structure administrative que ce soit (les projets de développement économique par exemple). Au contraire, il est possible de se regrouper et de fusionner pour ne rien faire. Ainsi, les élus ont soulevé la question rhétorique « ne vaut-il pas mieux de petites structures très intégrées et dynamique, que de grande entités diluées et fantômes? ».

Certains se placent clairement dans la philosophie de M. Censi qui revendique qu'une intercommunalité est aussi une structure de proximité, qui gère « l'édilité publique », déduisant par ailleurs que d'autres structures sont plus à même de mener des projets prospectifs sur un vaste territoire.

Enfin, certains élus ont eu une vision mitigée à l'annonce de la loi. Elle reste relativement positive mais se trouve entachée d'un certain nombre d'appréhensions et d'incertitudes à l'égard des conséquences et de son application sur leur territoire.

D'abord, les élus se sont une fois de plus senti assailli de réformes législatives, sans véritablement en maîtriser les tenants et aboutissants mais construites en vue d'une application certaine. Cette réaction s'est trouvée renforcée par le fait qu'ils n'avaient pas connaissance du bilan de l'intercommunalité actuelle, pouvant difficilement envisager un changement légitime d'échelle.

Leurs craintes se sont clairement centrées autour de quelques points principaux concernant principalement les conséquences sur l'intérêt du petit territoire : va-t-il être dilué ou s'améliorer ?

Les élus (notamment ruraux) craignaient de se voir isolés dans de grandes structures, perdant ainsi toute capacité décisionnaire sur leur territoire. Les questions de proximité et d'intégration en leur sein (afin justement de maintenir cette proximité) apparaissaient en danger.

Ils soupçonnaient par ailleurs certaines finalités non-avouées. Des finalités financières officieuses de la loi qui ne convenaient guère à la politique d'appréhension des territoires qu'ils envisageaient. Ils imaginaient également la finalité difficilement avouable aux élus de la suppression des communes, mais également la crainte plus rationnelle qu'il ne s'agisse que d'un empilement de plus.

1-2 *Le cadre de loi*

Si le projet représentait une réelle ambition du département et que certains travaux ont été menés en amont, il n'en est pas moins que c'est le cadre de la loi qui a lancé concrètement le processus, fixé les bases et définit les échéances.

Ce cadre a été perçu de différentes manières par les services de l'État. Si la loi était perçue comme une opportunité, elle est cependant en majorité reconnue comme trop souple, n'offrant pas la possibilité des ambitions initiales.

Les services ont par exemple soulevé que les questions de méthodologie et de calendrier de travail ont été « laissées de côté » obligeant à un « bricolage » sur le terrain.

Par ailleurs, il a été soulevé que la loi laissait de côté l'adaptation au terrain, en se cantonnant aux limites administratives des départements ; à eux ensuite de s'organiser pour des projets interdépartementaux. Se pose alors plus généralement le défi des limites administratives qui freinent l'imagination de projets de « grands territoires » pour des questions organisationnelles.

Les élus se placent dans des positions similaires concernant la souplesse de la loi. Ils ont également le regret qu'elle n'aille pas au bout de ses ambitions. Ils ont évoqué à plusieurs reprises la volonté que l'État prenne sérieusement les choses en main, conscients que l'approche des élus risquait d'être intéressée et ne pourrait faire valoir une vision globale et objective. Un élu conseiller général a, à ce titre, déclaré publiquement qu'il s'agissait d'un sujet « trop sérieux pour être confié à des élus ».

Ils ont cependant apprécié l'obligation de rattacher les communes blanches et blâmé l'assouplissement de 2012 concernant les seuils de population, perçu comme représentatif de la culture politique française de ne pas « choquer ». Ils évoquent la « culture révolutionnaire française » à laquelle on répond malheureusement bien souvent par le consensus. Ces assouplissements n'auraient pas permis de conforter le rôle à jouer de l'intercommunalité.

Par ailleurs la logique lente de calendrier a malheureusement laissé place à tous les jeux d'acteurs dans leur volonté de statu quo.

Il est cependant légitime de se demander si l'imposition ferme par l'Etat d'un projet territorial n'aurait pas été décrié par les élus comme étant « anti-démocratique » et unilatéral. Voilà, une fois de plus, une interrogation oratoire !

Ces différentes considérations générales marquent le contexte dans lequel s'est engagé le processus.

1-3 Y a-t-il une bonne taille d'intercommunalité ?

À l'annonce de la loi, les élus se faisaient souvent une idée très précise de leur volonté concernant l'intercommunalité, la taille idéale et les rôles qu'elle avait à jouer.

La plupart témoignent d'une volonté de voir les périmètres s'agrandir largement, avec toutefois un bémol concernant certaines compétences qui devant être gérées « au plus près ».

En effet, les entretiens ne font pas systématiquement ressortir un nombre précis de communes devant constituer une intercommunalité ou un seuil de population limite mais prôchent globalement pour de grandes structures, se situant souvent autour des 20000 habitants.

On recense certaines positions plus radicales qui supprimeraient les communes de moins de 2000 habitants et ne constitueraient que des intercommunalités de plus de 50000 habitants, justifiant qu'en deçà, « on n'a plus les moyens ». Ils ajoutent que les gens restent attachés aux services de proximité rendus au public par ces structures et non aux structures et au cadre de celles-ci.

A contrario, d'autres pensent qu'au-delà de 20000 habitants, la gouvernance devient complexe compte tenu notamment de la géographie du département. Ces personnes sont souvent effrayées par le fait de se voir noyés dans de grosses structures où la politique devient politicienne et où toute proximité humaine semble vaine.

Une fois de plus ils repartent du postulat que les intercommunalités sont adéquates avec ce que l'on veut en faire : une grande intercommunalité peut correspondre à des projets structurants de développement, permettent d'avoir un territoire vaste pour une vision plus globale ; une intercommunalité plus réduite se centrera sur des questions différentes.

D'autres défendent l'idée qu'il n'y a pas d'échelle pertinente pérenne dans la mesure où il est bon de fonctionner par projets et filières et d'en définir spontanément le périmètre pertinent.

Les élus se rejoignent cependant souvent autour de l'idée que pour construire ces grandes structures, il doit y avoir une entente.

1-4 Insertion contextuelle

Cette loi intervient dans un contexte particulier de tentative de réformes continues (RGPP, RéATE, etc.) et concomitantes. Viennent donc se superposer un ensemble de préoccupations législatives qui brouillent le paysage institutionnel et intercommunal en particulier.

La réforme de la fiscalité (taxe professionnelle) et de la prise en compte des enjeux environnementaux au travers dudit « Grenelle II » mais également la réforme territoriale prévue pour 2015 viennent interférer dans le processus, suscitant un certain nombre de préoccupations et réticences chez les élus locaux.

En effet, si les élus reconnaissent que les contextes ne sont jamais complètement propices aux réformes, il n'en ait pas moins que des réformes concernant le même domaine doivent être envisagées dans une chronologie cohérente.

A ce titre, les élus, tout comme l'ont fait les services de l'État ont souligné en majorité l'impertinence de construire des intercommunalités avant d'avoir défini de grands espaces de cohérence et d'attractivité que les SCOTs ont vocation à incarner.

Dans la tête de la plupart des élus, le SCOT permettait d'envisager un projet de territoire « macro » afin de le décliner plus aisément au niveau « micro ». Il permettait de découvrir et de se projeter sur des ambitions vagues mais communes, rassemblant ensuite autour de la gestion quotidienne.

Si certains, confient que les SCOTs n'auraient rien changé aux périmètres des intercommunalités, ils auraient cependant permis de sensibiliser les gens à des échelles différentes.

Il convient également de préciser que si ces SCOTs auraient pu aider à la structuration c'est aussi parce qu'ils ne touchent pas de gros enjeux de pouvoirs et de légitimité. En effet, un scot à l'ambition de se construire dans une objectivité totale, de manière plus éloignée des ententes des territoires et de personnes.

Cependant, ils doivent tenir compte des périmètres existants et intégrer des intercommunalités entières. De ce fait, les avoir construit avant aurait évité un certain nombre d'incohérences en termes de bassins de vie et d'attractivité.

La réforme de la taxe professionnelle a par ailleurs entaché l'avancée du projet.

Face aux incertitudes fiscales dans lesquelles se trouvaient les mairies et intercommunalités, il leur était difficilement envisageable d'avancer dans le flou des ressources qui allaient leur être attribué. Le DDFIP n'a à ce titre pas pu fournir d'analyse précise autour de projets même définis dans la mesure où les chiffres définitifs concernant les dotations n'étaient pas encore disponibles.

Cette incertitude a cependant pu participer d'un prétexte au maintien du statu quo, nous y reviendrons.

Il s'agit par ailleurs d'une réforme engagée à mi-mandat et qui avait donc peu de chances d'aboutir rapidement au vu des adaptations à prévoir sur certains départements.

Ayant connaissance du fonctionnement des institutions et des mandats locaux notamment en milieu rural, on peut légitimement se demander si l'État avait l'ambition d'aboutir à un projet achevé et harmonieux sur le territoire, dans le cadre temporel imaginé.

Les échéances électorales (sénatoriales notamment) ont également favorisé le retard pris dans l'avancement de certains projets dont le but avoué pour certains était de « se protéger ou protéger les copains ».

Si la réforme territoriale et notamment la modification du périmètre des cantons ne semble pas avoir d'incidence directe sur la construction des périmètres intercommunaux, c'est cependant le cas dans la mesure où la plupart des intercommunalités existantes sont basées sur le périmètre des cantons.

Les élus reconnaissent que ces questions-là touchent plus globalement à des questions électorales très particulières, ne devant pas naturellement affecter les périmètres administratifs. En effet, une partie avance l'idée que les cantons construits en fonction de l'électorat auraient influencé négativement la mise en place de projets sur des territoires pertinents.

Certains soutiennent cependant l'idée qu'un dessin pertinent de ces structures aurait pu mener à des regroupements. Cela permettrait à la fois de traiter des enjeux d'ordre départemental et intercommunal dans une complétude affirmée. Ils poussent le raisonnement jusqu'à soutenir que les conseillers communautaires devraient siéger en lieu et place des conseillers généraux au sein de l'institution départementale.

Le contexte peut également être appréhendé au vu du fonctionnement institutionnel global. Les élus doivent aujourd'hui faire face à de nombreuses procédures qui rendent la gestion routinière plus complexe qu'auparavant.

La formation des élus et leur capacité à intégrer ces changements doit aussi être prise en compte dans la mesure où les mandats locaux relèvent encore largement du bénévolat. Maintenant pour la plupart une profession parallèle, il leur est matériellement difficile de se projeter sur des questions prospectives. Le sentiment que les thématiques administratives prennent le pas sur la fonction électorale a été soulevé à plusieurs reprises.

Dans cette perspective, un processus déjà difficile à envisager semble encore un peu plus éloigné des préoccupations des citoyens auxquels il est difficile de communiquer sur ces enjeux.

Malgré l'arrivée concomitante de cette réforme avec celle des SCOT et des cantons – laissant supposer un contexte flou et jugé peu propice à la réflexion et à la consécration, la réaction globalement positive face à l'annonce de la loi de 2010 laissait à l'époque présager un projet engagé sur de bonnes bases.

Cette réforme apparaissait comme une opportunité d'avancer et de préparer l'avenir des territoires au travers de structures mieux adaptées – malgré quelques appréhensions soulevées quant au devenir des territoires (notamment ruraux) et aux implications concrètes de cette mutation. Les élus ont ainsi souvent relevé le manque d'information et de formation face à des procédures de plus en plus lourdes et chronophages.

La plupart des esprits étaient cependant bien conscients de la nécessité d'élargir les périmètres intercommunaux même si aucun consensus ne se dégagait sur une taille idéale, dans une volonté particulière d'adaptation à chaque territoire.

Chapitre 2 Le projet aveyronnais : ambitions de l'État et attentes territoriales

La démarche adoptée pour la construction des projets proposés par les services de l'État était de regrouper autour des territoires vécus et des enjeux de fonctionnement sans laisser de côté le poids démographique qui se trouvait être une variable pertinente.

2-1 *La construction du projet*

Ils sont d'abord partis d'une volonté du respect de l'« existant ». Il s'agissait plus clairement du non démantèlement des structures intercommunales existantes mais également du respect de l'avenir du territoire et des coopérations qui se dessinaient alors (SCOTs, PNR, etc.) ; principe retenu après analyse, les élus pouvaient cependant prendre l'initiative d'aller au delà.

Les agents des services ont par ailleurs travaillé sur l'idée de solidarité ville/bourg/village/campagne. En effet, le département de l'Aveyron se caractérise par un important maillage des bourgs en parallèle des pôles urbains ou des pôles d'emploi de l'espace rural (au nombre de deux), sur lequel les services ont souhaité s'appuyer.

Ils ont par ailleurs axé leur réflexion autour des bassins de vie définis par l'INSEE tout en envisageant une certaine mixité sociale et fonctionnelle, rural/urbain et emploi/habitat/commerces/services.

Les agents de l'État interrogés soulignent à ce titre qu'une des forces de l'Aveyron repose justement sur ce maillage des bourgs. Au regard de sa situation géographique globale, c'est en partie grâce à cela que la prise d'initiative a pu se faire sur le territoire.

Un bémol peut être émis quant à la considération des critères à prendre en compte. Il semble que les considérations sociologiques (relations, positionnement politique et social, etc.) aient été laissés de côté au profit de critères économiques plus éphémères. Si le « vivre ensemble » impose une histoire à son territoire, il n'en est pas moins que ces critères ne sont pas forcément déterminants dans les coopérations effectives. Ils auraient pu de toute évidence apporter certaines explications concernant notamment des attitudes défensives adoptées face au projet initial de l'État.

En outre, le monde scientifique et universitaire n'a pas du tout été consulté pour l'élaboration de ce schéma. Ces acteurs, ayant souvent une connaissance importante de l'histoire du territoire auraient pu fournir des informations essentielles, expliquant aujourd'hui certaines réticences à la coopération.

Ces partis pris pour la construction (respect de l'existant, etc.) ont parfois été critiqués dans la mesure où la plupart des intercommunalités sont basées sur le périmètre des cantons, déjà impertinent et amené à être révisé.

Cependant, les services de l'État soulignent le caractère réaliste de la démarche et défendent la volonté de faisabilité du projet.

Les habitudes de fonctionnement, organisationnelles réelles au sein des périmètres des intercommunalités existantes permettaient d'aboutir à un projet plus consensuel (facilités administratives, réception des élus, etc.).

De manière unanime les enquêtés ont répondu qu'il s'agissait là du seul moyen de faire accepter le projet, soulignant qu'il fallait rester dans le domaine du « réalisable » et du « pragmatique » au vu des échéances et objectifs fixés.

De leur côté les élus, bien conscient que sans les propositions de l'État aucun travail n'aurait été fait, reconnaissent a posteriori l'efficacité de la démarche et des propositions.

Certains confessent ouvertement que les élus auraient « kidnappé » la matière avec une idée précise de l'avenir pour leur territoire.

2-2 *L'attente des élus*

Sans prétendre que leur conduite aurait porté ses fruits de manière univoque, ils ont évoqué le souhait que les propositions et la mise en marche du processus aient été différentes.

Ainsi, ils ont unanimement regretté ne pas avoir été associé à cette démarche de réflexion et élaboration. Même si les faisceaux d'informations n'ont pas manqué (ADM, sous-préfecture, etc.), ils n'ont opéré qu'à quelques jours de la première CDCI, leur laissant peu de temps pour intégrer les propositions et éventuellement faire part de remarques à leurs constructeurs.

De cette non-association, les élus ont le sentiment que les « dés étaient jetés » et qu'il s'agissait simplement de le faire valider par leur légitimité. Dans cette démarche, certains élus se sentent parfois même « ridiculisés ».

Ils disent par ailleurs avoir ressenti une pression de l'État dans le but de leur faire comprendre qu'il faudrait de toute manière avancer ; pression qu'ils trouveront contradictoirement manquante lors de l'animation des CDCI et des avancées sur le projet, nous y reviendrons.

Les élus reviennent à ce jour sur la construction qu'ils auraient aimé plus consensuelle. Une large part défend l'idée selon laquelle il fallait encadrer, donner des objectifs mais leur « laisser le crayon ».

Toute la difficulté de l'exercice était de se placer dans un entre-deux démocratique, efficace et consensuel. Il s'agissait en effet de lancer une démarche qui se trouve être délicate dans la mesure où elle touche à la fois aux structures administratives qui régissent notre pays, mais également aux élus qui les font vivre au quotidien.

Du fait du nombre de communes dans le département, comme de manière similaire sur le reste du pays, il était très complexe d'envisager une concertation entre plus de 300 parties. La CDCI intervenait alors comme instance de représentation, de débat et de vote. Il s'agissait simplement de « poser un sujet sur la table », d'entreprendre une démarche, sans l'imposer. Les propositions qui ont été faites par l'État représentaient une base de réflexion cohérente à partir de laquelle les élus pouvaient avancer des modifications.

Cependant ils font souvent état du fait que le projet de l'État a focalisé leur attention, et leur attitude défensive ne les a malheureusement pas incité à proposer d'autres projets pour leur territoire. Certains vont même jusqu'à dire que ces propositions ont figé toute l'économie d'un territoire.

L'État local s'est ainsi retrouvé dans un étau entre la nécessité de lancer un débat nouveau venant de l'État central et le souci de ne pas braquer les élus dans une position réticente.

Ils ont par ailleurs, eu la possibilité d'entretenir des contacts avec les services à l'origine de la production de ces propositions pour obtenir éventuellement plus d'explications. Ils témoignent aujourd'hui à l'unanimité sur le fait que la DDT a permis bien souvent de conforter la vision qu'ils avaient du territoire.

En ce qui concerne les postulats respectés pour la construction des schémas, les élus émettent certaines réserves, avouant cependant qu'ils arrivent aujourd'hui à des ententes qui épousent globalement le cadre de ces propositions.

Ces réserves concernent plusieurs éléments. Il s'agit d'abord du périmètre qui entoure l'agglomération ruthénoise : les élus ont le sentiment que l'Etat devait donner un signe fort avec ce périmètre qui incarne le pôle central de développement de notre territoire.

Ils font ensuite état de la nécessité de raisonner par projets, filières et modalités de déplacement pour envisager une recomposition de la carte. Selon eux, si l'on s'en tient à la définition de projets économiques et structurants, des périmètres élargis se dessinent naturellement. Cette idée a effectivement été mise en perspective avec le fait qu'il est possible de se regrouper nombreux pour « ne rien faire ».

L'idée force est aussi qu'il fallait donner un rôle essentiel à l'économie dans ces communautés de communes pour leur donner visibilité et efficacité.

La filière économique étant en constante mutation, les élus ont le sentiment de se retrouver face à un schéma figé dans le temps ; alors qu'en trois ans seulement les éléments ont considérablement évolué.

Concernant la volonté de ne pas casser les structures existantes, si le postulat a été largement compris et partagé (risques financiers, habitudes de travail, etc.), il n'en est pas moins que les élus ont majoritairement le sentiment qu'il fallait partir de bases nouvelles.

En effet, les périmètres et structures actuelles parfois déjà inappropriées ou obsolètes auraient mené à de nouvelles incohérences. Il a par exemple été soulevé le fait que dans les intercommunalités existantes, des pôles d'attractivités différents scindaient ces structures en deux espaces de vie. En les élargissant, ces enjeux-là n'apparaissaient que plus clairement, ne confortant pas de véritables périmètres de vie.

Enfin, les élus ont soulevé le fait que ce postulat n'avait été que partiellement respecté, l'exemple de la sortie de Baraqueville étant le plus souvent évoqué.

Pour faire face à cette problématique, plusieurs ont revendiqué l'idée de tout remettre à plat en laissant toute la liberté aux communes de choisir, dans le cadre strict de regroupements à minima. Les élus attendaient que l'État donne simplement la parole pour travailler sur de l'aménagement local, tout en fixant les règles du jeu.

2-3 Quelle place pour les chambres consulaires ?

Si l'association des élus et leur vision du territoire n'ont pas toujours été prises en compte comme ces derniers l'auraient souhaité, celle des consulaires, au même titre n'a été qu'envisagée.

En effet, ces derniers ont une vision fonctionnelle du territoire aveyronnais qui leur permettait de donner un point de vue juste et écarté de toute question de pouvoir ou d'enjeux personnels ou territoriaux.

Cette loi a été envisagée comme une opportunité de réduire le nombre d'interlocuteurs afin de se rendre plus efficient et visible face à des acteurs de plus en plus pertinents (expertise en interne, etc).

Ils ont ainsi fait état d'une carte regroupant les structures en six espaces. S'ils sont bien conscients que cette vision représente une marche à enjamber pour les élus, ils nourrissent l'espoir que des projets pourront tout de même être construits à cette échelle, gage de développement économique.

Ils préconisent cependant de passer par l'étape des schémas à douze et seize afin d'entrer en cohérence plus clairement avec l'objectif des SCOTs, autre outil de développement territorial.

La méthode majoritairement défendue est celle d'une liberté laissée aux structures dans leur regroupement dans le cadre strict d'indicateurs les poussant à la rationalisation. L'autre partie défend une imposition claire du législateur comme gage d'avancement dans ce domaine.

La construction des projets proposés par l'État témoigne d'un certain nombre de partis pris (respect de l'existant, association rural/urbain, etc.) dans un souci de cohérence avec les problématiques véritables du territoire et les enjeux de toute réforme législative. Ceux-ci ont parfois été critiqués malgré la prise de conscience de la nécessité de répondre à une démarche de faisabilité.

Par ailleurs, les élus ont unanimement regretté de pas avoir été associé au processus. Ils souhaitaient ainsi exprimer une vision particulière et construite de leur territoire inscrite dans une volonté de raisonner à la fois par territoires, par projets mais également affinités et compatibilité des territoires (et des Hommes).

Ils ont revendiqué par ailleurs l'association de manière plus régulière des acteurs quotidiens du territoire et de son attractivité : les chambres consulaires.

Chapitre 3 **Une démarche, des acteurs et une instance : la CDCI**

Si cette démarche, lancée en 2010 s'est faite (principalement) à l'initiative de l'Etat, c'est également à lui qu'est revenu la lourde tâche d'organiser le projet et de le faire avancer dans un sens favorable à tous. Certaines instances et outils ont ainsi été mis en place afin de favoriser dans un cadre le plus pertinent possible, la progression du processus.

3-1 ***D'une instance de décision à un outil de travail : la CDCI***

La démarche engendrée avec la diffusion des schémas proposés par l'État s'est ensuite poursuivie dans l'instance de représentation et de débat qu'incarnait officiellement la CDCI (commission départementale de coopération intercommunale). Elle devait permettre de proposer des projets à partir de ceux élaborés par l'État, de les débattre, dans un souci de représentativité des avis des élus du territoire.

Cette instance a été constituée sur la base d'une proposition de l'ADM dans un souci de panachage des avis, des territoires mais également des personnalités.

Cependant, sa construction ne fait pas l'unanimité. Il a souvent été reproché des questions de « copinages » politiques ou personnels. Un certain nombre d'enquêtés ont à ce titre avoué faire partie de l'instance du fait de leurs relations avec la structure ou son président. Des « personnalités » auraient ainsi été retenues, faussant le jeu de la représentativité et de l'égalité des enjeux et des territoires, nous y reviendrons.

S'il est possible a posteriori de jeter la pierre sur toutes les phases de la démarche, il n'en est pas moins qu'il fut difficilement envisageable d'imaginer une composition totalement objective et opérante. Certains ont d'ailleurs avoué que peu importe la façon dont elle a pu être construite, les élus en auraient certainement toujours dénoncé un élément.

Avant d'en venir au déroulement même de ces réunions, et comme le défendent à la fois les services de l'État, l'association des maires (ADM) et les élus eux-mêmes, la CDCI est devenue ce que leurs acteurs en ont fait ; considération qui va bien au-delà de sa pure composition.

Trois éléments essentiels sont à aborder en premier lieu concernant les procédures et postures adoptés en CDCI. Ces éléments, perçus par les services enquêtés, ont été clairement exprimés chez les élus eux-mêmes.

Le premier concerne le positionnement adopté par chaque élu. Représentants officiels d'une certaine catégorie de territoires et d'enjeux, (communes les plus peuplées, EPCI à fiscalité propre, etc.), les élus avouent dès le départ avoir eu du mal à se positionner en tant que tel.

Avant tout maire, ou président d'intercommunalité sur leur territoire, il s'en faisaient le porte parole particulier. Ils disent n'avoir pu fournir l'effort de se positionner dans une démarche départementale alors même qu'ils n'ont qu'une connaissance de second degré de ce qui ne les concerne pas directement.

Par ailleurs, ils avouent être indifférents à des problématiques éloignés du territoire qui les a élu. La culture de la représentativité ne faisant selon eux, malheureusement pas directement partie de la culture politique locale française.

Il n'a pas non plus été facile de s'exprimer sur des questions globales dans une assemblée aussi large. Prendre la parole sur des questions qui ne concernaient pas leur territoire revenait à s'immiscer dans les débats parfois tumultueux des principaux acteurs.

Par ailleurs, certains élus entretiennent un certain nombre de relations entre eux, ne leur permettant pas d'acquiescer et de construire un regard objectif et avisé sur des territoires étrangers au leur. Des attentes en termes de positions et de vote ont émergé, renforçant un positionnement particulier ; accentué par ailleurs par d'autres facteurs. Des stratégies personnelles semblent ainsi avoir été confondues dès les premières commissions, avec l'intérêt des territoires.

Le deuxième concerne le retour à la volonté des communes. Ce principe a été voté lors de la première CDCI par les élus eux-mêmes dans un souci de respect total des enjeux particuliers dans un cadre global.

Sur ce point, malgré la bonne volonté à l'origine de cette décision, les élus se sont rapidement sentis piégés, comprenant que la commission allait devenir le théâtre d'affrontements plutôt qu'une instance de décision respectueuse de tous les niveaux. Cette décision allait annihiler toutes les possibilités d'avancement. Ce point est ensuite devenu une manière pour les élus de se décharger de toute prise de décision conséquente.

Par ailleurs, ce point est entré en contradiction avec le principe de respecter les structures existantes (Baraqueville est l'exemple le plus explicite), créant ainsi un flou total concernant les règles de bases émises par les services de l'État. De cette considération ressort l'idée que la CDCI est rapidement devenue une chambre d'enregistrement.

Selon eux, l'importance à accorder aux communautés de communes aurait a posteriori du être plus importante et prise en compte.

Enfin, le troisième élément concerne le vote à main levée que les élus ont choisi d'adopter dans la très grande majorité des cas. Si certains invoquent le courage politique attaché à ce type de votes, ils reconnaissent ouvertement que ce mode les a parfois bloqué ou intimidé dans la réponse qu'ils allaient ou avaient à apporter.

En effet, il s'agissait dans certains cas de faire valoir une position au vu de la visibilité que donne ce genre de vote, encore renforcé par la présence de la presse. Il pouvait effectivement s'agir de positions purement personnelles (amitiés, services à rendre, etc.) ou encore politiques au sens de consignes de paroles. Certains confient ne pas pouvoir assumer clairement leur position par simple peur du jugement ou dans l'appréhension de justifier une position trop risquée.

Par ailleurs, les élus doivent tenir compte des conséquences de leur position (et d'autant plus lorsque des échéances électorales approchent), être capable de s'insérer dans une ligne claire et fiable, pour leurs électeurs mais aussi leurs adversaires.

La présence de certaines personnalités, cumulant en général plusieurs mandats, a également influencé les votes dans la mesure où certains avouent que c'est ensuite à ces gens qu'ils vont « demander des subventions ».

Ces « leaders » desquels on pouvait attendre un discours progressiste, n'ont au contraire pas tiré les débats vers le haut, se plaçant eux-aussi sur des considérations personnelles et territoriales.

S'ils témoignent d'un regret de la procédure adoptée, certains émettent cependant la réserve que à bulletin secret les décisions votées n'aurait pas pris d'autre tournure mais que la répartition des votes se serait faite plus volontiers en adéquation avec une analyse préalable de la question à traiter.

Face à ces éléments, les questions d'animation de la CDCI ont été interrogées. Les réactions face à cet enjeu pourraient se résumer dans l'intervention d'un agent : « l'État n'a pas assez porté les débats et les communes ne l'ont pas élevé ».

La situation difficile de l'État a été attribuée à son positionnement au niveau local. Il bénéficie d'une légitimité naturelle pour intervenir sur ce projet cependant, il se trouve dans une posture intermédiaire entre État fort/ faible qui ne doit pas laisser de côté la relation avec les élus locaux.

Le rôle des sous-préfets, dans leur relation avec les élus a aussi été interrogé.

Certains ont également défendu la posture passive d'animation de la CDCI par un prétendu objectif de l'État affiché, de mener les élus au bout de leurs contradictions. Le projet d'État n'étant fait que pour lancer le débat, il fallait les laisser seuls s'approprier le projet pour en apprécier la nécessité.

Les élus ont également vécu l'animation de la CDCI comme une carence. Si la position consensuelle du préfet n'a que très rarement été remise en cause, ils attendaient un recadrage plus franc dans les débats évoqués, une cohérence à apporter.

Beaucoup invoquent un cadre de loi trop souple qui n'a pas permis de faire valoir les intérêts réels du territoire.

Il faut convenir que la procédure à respecter, soigneusement suivie ne permettait pas de prendre unilatéralement des décisions concernant son animation. En effet, les procédures de vote par exemple (voter pour savoir si l'on vote ensuite), cassant clairement la dynamique des maigres débats de la CDCI, étaient régulées au niveau de la loi, ne permettant pas d'écart clair. On pourrait également prendre l'exemple de la majorité des 2/3 qui en faisait une machine « à ne rien décider ».

Les pouvoirs temporaires, mis en place dans le cadre de l'article 60 de la loi, n'ont permis que de petites avancées dans ces recadrages. La simple annonce de l'usage des pouvoirs temporaires a permis aux élus d'emboîter le pas et de se saisir plus précisément de la question. On peut ainsi en déduire que la prise en main de la part de l'État semble avoir eu des effets positifs sur l'avancement du projet.

Les élus ont eux-mêmes avoué avoir souhaité des pouvoirs temporaires étendus afin d'arriver à des résultats plus prégnants. Alors qu'eux-même avaient refusé de leur plein-gré les propositions de l'État, ils déclarent contradictoirement avoir souhaité qu'elles soient imposées. Finalement les élus eux-même n'étaient pas prêts à prendre ces responsabilités et s'engager mais souhaitaient que l'État le fasse pour eux, les contraignant ensuite à s'adapter. Cela leur aurait ensuite permis de défendre une posture d'impuissance face aux administrés.

Deux risques se présentent cependant : créer des intercommunalités de façade qui auront beaucoup de mal à s'institutionnaliser ainsi que le retour négatif à attendre des administrés qui auront perçu leur regroupement à défaut et non pas à l'initiative de leur élu.

Finalement, il est possible de dire que la procédure et les façons dont les CDCI ont été menées ont replacé les gens de manière exacerbée dans des considérations territoriales et personnelles.

3-2 Encadrement et pédagogie autour du projet

Si ces commissions étaient la principale instance d'avancement imaginée dans le cadre de cette réforme, il convenait également de préparer ces commissions en amont.

La pédagogie a ainsi été un des principaux points de rupture entre les attentes des élus et les services de l'État. Qu'il s'agisse d'éléments d'informations concernant le schéma ou encore de simulations comptables, les élus disent s'être clairement sentis démunis.

L'État était selon eux partie d'une excellente réflexion que les services n'ont ensuite pas su conforter. En effet, les arguments avancés (réchauffement climatique, vieillissement des populations, etc.) ne semblaient pas être les bons pour toucher les élus dans ce qu'ils pensent être aujourd'hui les enjeux premiers de leur territoire. Ils regrettent même que cet argumentaire les ait éloigné du terrain et de la vision pragmatique qu'ils se faisaient de l'intercommunalité.

Le sentiment est partagé autour de l'idée que l'État a lancé un projet sans se soucier guère de l'accompagnement et de la pédagogie à développer autour. Ils attendaient notamment qu'on aille plus systématiquement à leur rencontre pour justifier de l'intérêt de ces regroupements. Si un certain nombre de réunions ont été tenu entre les élus, la préfecture, les sous-préfectures et les services, les premiers ont exprimé a posteriori, leur volonté de travailler entre eux, afin de libérer la parole.

Face aux enjeux qui se présentaient à travers les cartes proposées par l'État les élus attendaient que les gens se rencontrent, se parlent autour de groupes de travail ; il s'agissait également d'une animation physique des travaux. Les résultats auraient ensuite pu être rapportés en CDCI autour de quelques délégués, évitant ainsi ces affrontements de « clochers ».

Ils attendaient également un certain nombre de simulations comptables, afin d'anticiper les éventuels avantages ou inconvénients et décider des compétences à partager ou non, des mutations à prévoir, etc.

La DDFIP, principale attendue en termes d'explications comptable a justifié d'un manque de logiciel et de moyens sur des projets non définitifs. Les élus n'ayant, la plupart du temps, conscience et d'intérêt que pour les rétributions à court terme (temps du mandat), le rôle de la pédagogie aurait été de prouver l'importance et les bénéfices de long terme pour ces nouvelles structures. Rares sont ceux qui font le lien entre intercommunalité, regroupement, mutualisation, financements, attractivité et développement de leur territoire.

Les services interrogés et les élus sont d'accord sur le fait qu'une simulation a minima autour du projet présenté par l'État aurait été un exemple parlant et incitateur.

Il est cependant possible de comprendre, au vu du contexte de réforme des finances locales (réforme de la TP notamment) qu'imaginer un scénario sur le projet de l'État était difficile. En effet, les compétences entrantes, le nombre de communes mais également l'instabilité des chiffres de l'époque faisaient varier considérablement les résultats. Cela aurait certainement donné un sentiment d'incertitude renforcé aux élus face aux changements qui les attendaient.

Cependant, au vu des réponses des enquêtés, il ressort que l'absence de simulations notamment financière a parfois été une « excuse » pour soutenir un non-engagement. En effet, si l'on peut imaginer que des rencontres plus nombreuses se soient créées une fois ces problématiques évacuées, les motivations et la volonté partagée de créer des projets ensemble va bien au-delà. Cela, d'autant plus qu'il était clair pour chacun que les financements ne seraient que plus favorables dans une structure élargie.

De nombreux exemples dans les départements voisins par exemple en auraient attesté.

3-3 Un calendrier mis à profit ?

Si les dates des CDCI ont été décidées en fonction des procédures législatives de vote, il revenait au pouvoir local d'animer et de préparer les inter-sessions.

À la lecture des dossiers et au regard des réponses des enquêtés, il est affirmé que le timing n'était pas forcément le meilleur. La vie et l'aboutissement de débat qui semblait naître à chaque fin de CDCI mourrait entre deux sessions.

Il aurait sans doute été opportun d'entretenir la flamme de manière plus visible.

En effet, les services ont noté qu'en période de réserve législative (donc absence de relations avec les élus, absence de CDCI, etc.), les élus étaient très en demande de travail sur cette thématique. L'ADM a souligné à ce même titre que les débats qui pouvaient avoir lieu entre eux sur le sujet étaient très animés.

Par ailleurs, les préparations des CDCI auraient pu être plus engagées de la part de l'État (préparation des questions, fourniture d'informations suscitant un débat construit et informé au travers de rapporteurs, etc.). Le débat semble avoir été tacitement résolu : l'État n'a pas souhaité se positionner en aménageur interventionniste mais il a été choisi une voix médiane entre État et élus.

Dans un département rural, les élus attendent de l'État qu'il soit la référence sans trop s'insérer dans les affaires territoriales : la posture complexe de l'État est donc à envisager de manière objective.

Enfin, la pédagogie est également à aborder sous l'angle de la population. Certains ont en effet soulevé que ce sont elles qui revendiquent et poussent les élus aux changements dans un souci de légitimité face aux demandes citoyennes. Une deuxième phase attrayant à cette sensibilisation aurait effectivement pu être intéressante.

On peut finalement se demander si la pédagogie n'a effectivement pas été suffisante ou si les élus étaient dans une posture telle qu'ils n'étaient de toute manière pas prêts à la recevoir et l'intégrer.

3-4 *Quel place pour quel acteur ?*

Dans ce processus, chaque acteur (services, ADM, etc.) a eu un rôle à jouer. Comme nous l'avons déjà évoqué, ce rôle n'était pas forcément celui attendu.

Les services étaient par exemple très attendus sur l'accompagnement du projet. Une fois le processus engagé, les élus étaient en demande de simulations, explications, rencontres, que les services de l'État n'ont pas toujours su assouvir.

Il a par ailleurs été reproché à l'ADM de ne pas se placer dans une position assez peu prospective et incitatrice. Prise dans un contact quotidien avec les élus, on aurait effectivement pu attendre d'elle une position plus clairement pédagogique (groupes de travail, etc.).

Cependant le manque de hauteur qui lui a parfois été reproché peut être en partie expliqué par les sollicitations voire pressions qu'elle doit quotidiennement gérer. Elle aurait par ailleurs pu être moteur, mais la place qui lui a été laissée ne permettait pas de s'insérer en tant qu'institution dans les débats. Elle l'a pourtant fait en dehors de la CDCI, on peut donc s'interroger sur son rôle dans la construction d'un consensus tourné autour du statut quo.

La constitution de la CDCI à son initiative, n'a pas non plus permis de dégager quelque majorité, éclaircissant la ligne adoptée. La posture de défense et de représentation des communes qu'elle est censée incarner ne lui a pas non plus laissé la liberté de se positionner clairement dans ces changements d'échelles pourtant favorables et nécessaires à la survie de certaines communes.

Alors que dans d'autres départements son intervention a été visible et indispensable voire intrusive, le conseil général Aveyronnais a fait le choix de ne pas intervenir. Son président, JC Luche justifie d'un souvenir similaire concernant la construction des pays, quelques années auparavant. Selon lui, ce ne fut que néfaste à une « chance de développement de l'attractivité de nos territoires ».

Deux conseillers généraux étaient cependant présents en tant que tel afin, non d'exposer la vision de l'instance départementale mais dans le souci d'apporter une certaine hauteur à la vision parfois trop « territorialisée » des instances communales et intercommunales.

Cependant, comme pour les autres représentants de la CDCI, ces élus se sont rapidement repositionnés sur des questions territoriales cantonales.

Comme cela a été fait dans d'autres départements, une concertation accrue entre toutes ces instances permettait en amont de résoudre le problème de la gouvernance et de l'intervention sur un territoire unique : le département.

L'articulation claire des interlocuteurs entre eux, ainsi qu'une complémentarité dans leurs compétences et leurs contacts a bien souvent permis une efficacité immédiatement perceptible et récompensatrice.

La CDCI, instance de décision a souffert à la fois des procédures, de l'animation mais également du positionnement des élus au regard de ce qui était attendu. Elle s'est ainsi transformée en « miroir aux alouettes » n'ayant pas véritablement permis d'engager quelconque profond débat.

Le calendrier de déroulement et d'organisation, la pédagogie développée autour du projet ainsi que le rôle et place attendue de chacun n'ont pas non plus clairement correspondu avec les attentes et les besoins du territoire.

Chapitre 4 Un projet contextualisé

L'Aveyron, îlot entouré de terres s'est longtemps vécu comme un département enclavé et quasi auto-suffisant. En 1789, les révolutionnaires l'ont construit quasiment à l'identique sur les bases de la vieille province du Rouergue.

À l'écart des trente glorieuses et malheureusement ainsi d'importante progression de modernité, il a su tirer parti de sa situation en développant une économie et un maillage territorial suffisant lui permettant de vivre bien.

4-1 Un département identitaire et des élus engagés

Ce département se vit encore aujourd'hui comme l'un des plus identitaires de la région Midi-Pyrénées ; la diaspora aveyronnaise (qui comporte même plus d'aveyronnais que le département lui-même) en donne un exemple : émigré à des centaines de kilomètres, les natifs restent Aveyronnais avant tout.

Le démographe Gérard-François Dumont parle d'une énorme « personnalité culturelle » qui fait de l'Aveyron un département prometteur en termes d'image et de potentiel touristique notamment.

Au cours des dernières décennies, ce département rural a fourni un certain nombre de politiques de rang national. En effet, les engagements politiques se sont succédé et vivent aujourd'hui encore au niveau de chaque petite commune. L'investissement fort des maires notamment, laisse encore présager de longues années à de petites communes qui théoriquement et contextuellement devraient se voir limitées.

Département rural et très agricole, les structures représentatives se sont historiquement positionnés à droite de l'échiquier politique, défendant les valeurs d'un pays à préserver. A ce jour, face aux mutations diverses que connaissent les populations et le département, ces affirmations deviennent beaucoup moins vérifiables.

Si l'unité extérieure semble incontestable, il n'en est pas moins que le département ne l'est qu'en apparence. Jacques Godfrain, ancien député-maire de Millau (UMP) plaisante « Entre aveyronnais, chez nous, on se bouffe ; à l'extérieur, on est unis ». C'est effectivement ce qui a eu lieu au sein du débat et des instances de décisions concernant la carte et l'intercommunalité elle-même.

Face à des considérations personnelles et de pouvoir à faire valoir, les élus se sont positionnés sur des clivages plutôt que sur des points de convergence, nous y reviendrons.

Cette caractéristique d'hétérogénéité départementale se retrouve également dans l'implication et la volonté de nombreux élus à des échelons différents.

Un grand nombre de maires relèvent encore du quasi-bénévolat pour faire vivre au quotidien la démocratie et la vie locale, malgré la lourdeur impressionnante et grandissante des procédures officielles. D'autres, devenus des « semi-professionnels » de la politique cumulent des fonctions et des mandats, leur donnant naturellement une visibilité différente.

Ne se positionnant pas tous sur une ligne unique et claire, ces « leaders » n'ont pas pu ou su tirer leurs compères dans le sens espéré.

Certains favorables à des intercommunalités de petite taille mais approfondies, d'autres à des structures élargies, ils n'ont pas facilité l'analyse d'une situation déjà complexe et floue pour le plupart.

Il a cependant été reproché à plusieurs reprises le manque de voix qui leur a été accordée pour porter fort une parole unique et prometteuse ; les fédérer pour qu'ils fédèrent à leur tour. En lieu et place de cela, ces personnes ont été visiblement trop imposantes et dispersées dans les débats ; les élus « lambda » regrettant que l'on « écoute toujours les mêmes ».

De manière générale, les considérations personnelles et territorialisées semblent avoir œuvré au cours des débats lancés en CDCI et au-delà.

4-2 Des défis intrinsèques de pouvoir et de légitimité

Revenons à ce stade sur certaines considérations plus implicites mais ayant impacté profondément la mise en place du projet.

Il s'agit d'abord du fait que la thématique de l'intercommunalité touche aux élus du territoire et donc au pouvoir de ceux-ci. Les regroupements de certaines entités signifient implicitement la disparition de certains postes et donc d'indemnités pour de nombreux élus.

Ces revenus (souvent cumulés) constituent parfois à eux seuls l'unique rétribution financière de certains élus. La question du cumul des mandats mais également celle des indemnités des élus aurait été un problème à traiter en parallèle pour rendre son adoption plus incitative, ou moins désincitative.

En relation avec ces personnes, se pose également le problème de l'atteinte à leur pouvoir et ainsi à leur légitimité.

En effet, la CDCI peut témoigner de ce phénomène dans la mesure où certains élus n'ont pas pris position sur des sujets ne les concernant pas, souhaitant ensuite que les concernés en fassent de même lors de situations similaires à l'avenir. Les élus se sentent seuls légitimes pour gérer les affaires de leur territoire.

Ils vont à ce même titre laisser de côté l'information officielle aux administrés sur le projet, qui pourrait porter atteinte à leur propre pouvoir.

S'ils attestent que les structures intercommunales ne devraient pas faire de politique « politicienne » au sens où ce sont des structures de projet, ils avouent en revenir rapidement à des limites dans les concessions qu'ils sont disposés à faire en termes de pouvoir.

Il convient cependant de préciser que ces élus témoignent de la difficulté que représentent les enjeux de pouvoir dans la construction objective d'un schéma, en invoquant les « autres » élus, jamais leur cas personnel : « M. X a de gros besoins de pouvoir personnel, moi je suis véritablement dans une logique désintéressée de progression et de développement de mon territoire ».

L'existence face aux administrés se fait effectivement au travers du titre qui les distingue, la perte de celui-ci signifie en parallèle une perte d'identité sur un territoire et éventuellement des votes pouvant y être associés.

Les professionnels de la politique existent d'autant plus au travers de ce pouvoir qu'ils vivent et sont reconnus uniquement par celui-ci ; certains ont évoqué le terme de « petits rois ».

Cependant certains enquêtés restent conscients du problème que cela pose pour l'avancement des territoires. Ils invoquent alors des principes plus idéaux. L'intercommunalité ne doit effectivement pas se construire seulement autour des élus mais également autour des services et de l'activité qui permettent d'envisager un avenir commun.

Il ne faut pas omettre de dire que le pouvoir est d'abord une question de compétences, de crédibilité et de confiance et rappeler, comme l'a souligné un enquêté, que l'« on ne peut pas prendre une population en otage tout le temps d'un mandat, le territoire doit y gagner ».

Ces questions, au-delà d'une réforme plus profonde concernant le développement des carrières politiques, doivent d'abord être gérés au niveau de la gouvernance. Les éventuelles nouvelles structures de gestion doivent laisser autant de visibilité et de sentiment de décision que les élus n'en avaient dans des périmètres restreints. Cette gouvernance doit être envisagée de manière consensuelle afin de pouvoir construire un avenir commun et décidé ensemble autour d'élus qui travaillent sereinement en confiance dans l'intérêt de leur territoire.

Si l'on poussait la réflexion plus loin, il serait largement possible à chacun d'imaginer que les territoires y gagnant, leur visibilité et leur influence ne peuvent que s'en trouver renforcées.

Ce jeu se joue à toutes les échelles, dans une volonté première et légitime de défendre et faire valoir son territoire. L'assemblée nationale en donne un exemple.

Revenons donc sur ces questions en abordant la question de l'association des territoires urbains/ruraux notamment.

4-3 Les défis de la ruralité

Mise en marche dans un département très rural, l'État local aveyronnais n'a pas fait face aux mêmes défis de réforme que ceux qui peuvent s'imposer dans un département plus urbain.

Même si des enjeux communs peuvent être dégagés pour certaines catégories de départements, ils sont effectivement particuliers pour chacun.

En effet, l'histoire du territoire, sa culture institutionnelle (parfois très ancrée, comme en Bretagne), la construction de ses structures (ancienne ou non) mais aussi l'identité culturelle, fondent des bases radicalement différentes. Nous n'allons pas revenir sur la spécificité du département aveyronnais mais simplement sur la ruralité qui le caractérise et conditionne en partie la réussite en profondeur d'une réforme impersonnelle.

Nous l'avons évoqué, les préoccupations de l'État lors de la construction des schémas à proposer se sont orientés vers des territoires en équilibre, capables de développer en interne des politiques visibles et influentes à l'échelle du département et au-delà. L'association entre rural et urbain apparaissait ainsi comme une variable indispensable à prendre en compte et organiser dans un souci de cohérence avec des préoccupations plus larges (opportunités économiques, cohérence territoriale, etc.).

Les agents des services ont ainsi travaillé sur l'idée de solidarité ville/bourg/village/campagne. Nous l'avons évoqué, une des forces de l'Aveyron repose dans ce maillage des bourgs. Au regard de sa situation géographique globale, c'est en partie grâce à cela que la prise d'initiative a pu se faire sur le territoire.

Les élus soulignent à leur tour l'importance de cette association qui doit passer par plusieurs points.

Selon eux, il s'agit d'abord de les associer au travers de la gouvernance qui va régir ces nouvelles structures. Les petites communes rurales évoquent souvent la « peur de la ville » et la perte de tout pouvoir de décision dans des structures où les priorités sont multiples. L'image encore largement partagée dans ces structures mixtes est celle de la ville taxatrice qui n'offre guère de rétributions directes à la population.

Les communes centres ou urbaines ont ainsi, avec un l'appui des services de l'État un long travail de pédagogie afin de permettre à ces élus ruraux d'en envisager le bien fondé. En effet, les communautés de communes ont fréquemment été, comme le souligne un enquêté des « machines à développer le rural », le travail se faisant la plupart du temps autour de projets que ces communes ne pourraient mener seules.

Par ailleurs, la gouvernance est aujourd'hui organisée de telle manière que les communes rurales peuvent avoir la moitié des voix (le commune centre ne pouvant dépasser ce taux) et peser de manière significative sur les prises de décisions.

Cette peur peut également être issue, à l'inverse, de la commune centre qui ne voit dans le regroupement qu'un moyen de faire progresser le territoire autour au prix de nombreux sacrifices (financiers et en termes de projets). Cela a pu être observé dans certaines intercommunalités où les voix des villes centres se sont trouvées marginalisées. Un équilibre est ainsi à envisager des deux côtés pour construire une intercommunalité profitable à tous, dans l'intérêt global du territoire.

Le manque d'information est souvent à l'origine de ces appréhensions légitimes. Aussi, le rôle d'appui et de soutien direct aux communes rurales doit être une composante essentielle des nouvelles intercommunalités. Celles-ci se trouvent régulièrement démunies face aux procédures (statuts, décisions, finances, etc.) qui les assaillent.

Par ailleurs, les élus ont souligné l'importance que l'association rural/urbain se traduise en termes de services et de compétences. Au-delà des spécificités avérées du rural, les élus restent conscients qu'il ne pourra se développer sans l'appui de structures fortes, en capacité de répondre à des enjeux de taille au travers de structures donc élargies et autonomes. Il faut effectivement veiller à ne pas spécifier les enjeux ruraux au point de le sanctuariser et le condamner à ne bénéficier d'aucune attractivité et vie durable.

Selon les enquêtés, c'est autour de l'irrigation du territoire, basé sur un centre et des pôles satellites que doit cela doit se faire. Un certain nombre de structures et d'équipements peuvent effectivement facilement être délocalisés sans en affecter ni leur attractivité ni leur visibilité (artisanat local, complexes sportifs, etc.). D'autres structures ont en revanche naturellement vocation à se situer dans des pôles plus importants (services tournés vers l'extérieur, économie exportatrice, etc.), au vu du rayonnement étendu qu'elles prétendent avoir. Il s'agit donc de travailler sur l'aménagement de ces nouveaux territoires.

Cependant, si les élus sont aujourd'hui conscients que les modalités de déplacement ont bien évolué, il conviendra toutefois à veiller à des éloignements raisonnables et cohérents. En effet, une salle de spectacle dans une bourgade difficilement accessible ne présente aucun intérêt territorial ni financier.

De ce fait, il conviendra en parallèle de travailler ardemment sur les modalités de déplacement en facilitant au travers des moyens de transport notamment l'accessibilité et ainsi l'attractivité dans son ensemble.

Certains ont par ailleurs évoqué l'ambition réaliste du développement d'internet. Si l'on tient effectivement compte du vieillissement global des populations rurales, l'adaptation via les réseaux non-matériels permettrait de palier à des contraintes de déplacement ou simplement géographiques.

C'est ainsi que pour ces diverses raisons, certains élus ne se sont pas directement reconnus dans des intercommunalités véritablement élargies où aller d'un point à l'autre se calcule en minutes et non en kilomètres. Apparaît ici toute la nécessité de prendre en compte la géographie et plus particulièrement les contraintes de déplacement.

C'est aussi à travers ces outils qu'il sera demain possible de faciliter les déplacements, les services, etc. au plus près de la population ; ces derniers se mettant à disposition, et non l'inverse.

Lors des entretiens avec les services de l'État, il avait également été soulevé que d'autres critères auraient effectivement pu être pris en compte sociologiques, historiques, etc. Cf chapitre 2).

L'association rural/urbain passe également par un intérêt communautaire bien défini qui assure que chacun saisi le bien-fondé de travailler ensemble.

Chacun apporte ses atouts et les met indirectement à disposition des autres membres, dans la logique qui consiste à dire que le bourg centre se trouve renforcé par le maillage dont il va bénéficier et inversement, ces derniers trouvent un certain appui (technique, services, etc.) dont ils ne disposaient pas directement. Il faut à mon sens, arrêter d'opposer systématiquement urbain et rural comme traitant de problématique trop différentes pour être rassemblés.

Plusieurs ont soulevé que « si l'intercommunalité gagne, tout le monde y gagne. Si un seul gagne, tous les autres perdent » exprimant ainsi tout l'intérêt d'aborder des problématiques consensuelles et profitables à tous. On note souvent la même comparaison entre les pays membres et l'Union européenne. Rural et urbain se trouveront véritablement associés si ce qui les rassemble n'incarne pas à une « poubelle », regroupant des compétences que les communes ne veulent plus assumer dans leur fonctionnement. Il n'est effectivement pas possible de drainer une population si aucun projet structurant ne permet d'améliorer le quotidien, l'offre culturelle ou encore de développer le tourisme par exemple.

Plusieurs avis convergent sur le fait de dire que dans ce département rural beaucoup d'éléments rassemblent les territoires. Ils peuvent se situer autour de l'économie, du tourisme, des services de proximité, de projets structurants amenant ensuite à discuter de manière plus large, etc.

De plus, les élus ont émis le souhait de porter aujourd'hui des projets à l'échelle intercommunale évoquant ainsi des points de convergence avec les acteurs voisins. Ils soulignent aussi que le SCOT aidera à mener ce genre de réflexion.

La problématique de l'association rural/urbain défendu par les services pose aussi la question de la gestion du personnel.

En effet, les structures centrales disposent déjà d'une expertise et de services internes généralement plus développés et complets que les communes rurales environnantes. Ainsi, dans l'esprit de la réforme de l'Etat, il s'agira de mutualiser ces moyens à la fois pour en faire profiter un plus large public (économies d'échelle) mais également afin de pouvoir se doter d'une expertise interne et plus profonde.

Les coûts de fonctionnement représentant une large part du budget de ces structures et un frein à l'attractivité, il s'agirait par la même occasion de libérer du potentiel d'investissement, avec un effet boule de neige sur le développement du territoire. Les mêmes moyens peuvent largement servir mieux.

Si les communes sont souvent réticentes à cette mutualisation de personnels et de moyens, il s'agit cependant que les gens intègrent ce changement et jouent le jeu de cette opportunité de carrière.

L'Aveyron, département identitaire et conservateur vit l'élu comme une personnalité marquante et essentielle à tous les niveaux de la vie d'un territoire.

Ainsi, attachés à cette image au travers de laquelle ils existent en parti, a influencé notablement la construction de périmètres élargis, cohérents et rationalisés.

Ce caractère tient aussi de la ruralité du territoire, qu'il convient d'articuler avec les espaces plus urbains afin de trouver un équilibre profitable à tous.

Chapitre 5

Quel avenir pour l'intercommunalité ? Échéances et méthodes

En fin d'entretien, les élus confient souvent que ces trois ans étaient certainement le temps nécessaire à l'évolution de certaines mentalités, à la prise de conscience de la nécessité financière et prospective du changement d'échelle.

5-1 Nuances du sentiment d'échec

Ils ne font ainsi pas véritablement le constat d'un échec mais celui d'un avancement pas à pas dans le sens de l'Histoire ... qui parfois les rattrape.

Comme les enquêtés le soulèvent à juste titre, il s'agit d'une histoire de territoires, certes, mais également d'une histoire d'Hommes. La question rhétorique qui m'a souvent été posée est à ce titre évocatrice : « Vous vous marieriez, vous, avec quelqu'un que vous ne connaissez pas véritablement, avec lequel vous n'avez jamais rien partagé ? ». Si ma réponse ne venait pas, la leur tombait sans appel : «Moi, NON !».

Pendant ces trois ans, si les CDCI n'ont pas véritablement incarné le lieu des débats les plus élevés, ils ont permis aux gens de manière pragmatique de se rencontrer, parler et de se sentir concerné par des enjeux qui les rassemblent mais ne pouvaient imaginer si prégnants.

Il est ainsi impératif avant tout propos, de nuancer l'impression d'échec (pas de schéma adopté, départ à 36 et arrivée à 36).

En effet, il n'était pas pertinent de construire et d'adopter un schéma dans un climat de défiance des acteurs concernés.

Au regard d'autres départements ayant adopté un schéma, la conclusion générale revient à dire qu'en majorité, il s'agissait alors de départements ayant une longue culture de mutualisation et d'intégration de leurs structures, ou des prédispositions contextuelles favorables au regroupement, de manière souvent très peu éloignée de la carte antérieure.

Il est en réalité nécessaire d'aboutir à un schéma consensuel sur un territoire où les intérêts démographiques, géographiques et en dépit des oppositions et clivages politiques seront pris en compte. Il est important de « ne pas se focaliser sur les contours mais sur les enjeux », comme l'ont parfois souligné les enquêtés.

En effet, même si les raisons politiques, fiscales (commune touristique, etc.) ou de compétences ont interféré dans la construction du projet, il a peut-être été moins victime de ces blocages que du souhait de conserver le statu quo et de se donner davantage de temps.

Les agents, optimistes à raison, clament que « lorsqu'on sème, cela finit par germer ; l'action ici était de semer » !

Aujourd'hui, la majorité va dans le sens d'une évolution envisagée et parfois très prochaine. Les élus ont pour la plupart le sentiment d'avoir « loupé le train » et s'attellent aujourd'hui à lourde tâche qu'ils ont évincé trois ans auparavant.

Les plus pessimistes ont parfois évoqué une mauvaise foi et des réflexions d'apparence qu'entretenaient les élus dans l'optique d'un regroupement. Cependant, au vu de l'engagement et de la conviction dont ont témoigné certains élus, ces « fausses réflexions » ne concernent visiblement qu'un nombre réduit d'édiles locaux.

Certains enquêtés ont cependant ouvertement évoqué le souhait de ne pas avancer sur ce sujet (sur peu d'autres d'ailleurs) en entretenant le mirage des projets portés au niveau communal. Les ambitions de ces territoires ne restent que très partielles, enfermés dans le carcan d'un potentiel inexploité et insoupçonné.

La majorité revient ainsi naturellement sur le projet proposé par l'État mais visiblement inenvisageable trois ans plus tôt. À la question « A quels périmètres seriez-vous favorables aujourd'hui ? », ils répondent que celui à seize correspond à leur attentes, à la marge de quelques modifications.

5-2 *Quelles méthodes envisager pour avancer ?*

Au-delà des périmètres et des cartes à adopter, les élus ont unanimement (plus ou moins explicitement) exprimé le souhait de poursuivre le travail dans la voie entreprise. La prise de conscience opérée pendant ce temps de préparation se traduit par des contacts que les élus attendent parfois déjà de voir entériner par l'État local.

Ils se traduisent de différentes manières et à des échéances parfois très éloignées mais les élus ont le sentiment profond que de toute évidence, volontairement ou contraint « il faudra y passer, alors autant que cela vienne de nous ».

Concernant donc la volonté de poursuivre, chacun semble disposé à travailler immédiatement mais émet ironiquement (dans une sorte de projection peut-être) une réserve sur la volonté des collègues élus. Ils évoquent parfois un « statu quo des mœurs » qui fait que certains seront, selon eux, éternellement réticents à tout changement.

Dans tous les cas, les élus ne semblent disposés directement à travailler que si les bases sont nouvelles. La procédure et les attentes en termes de méthodologie ayant été déçues, les élus souhaitent remettre à plat les éléments à partir de règles du jeu réinventées.

Les élus ont un certain nombre d'attentes concernant les modalités de reprise de la réflexion. On distingue plusieurs visions principales qui accordent chacune une place différente à l'Etat et aux élus aux-mêmes.

Les premiers soutiennent l'idée que le changement viendra nécessairement d'un nouveau cadre de loi fixant des échéances claires, mettant des outils à disposition pour la nouvelle réflexion. Comme nous l'avons précédemment évoqué, les élus sont en attente de prise en main autour de sujets aussi sensibles que celui-ci. Bien conscients des différents sous-jacents à la matière, un changement d'ordre important ne pourrait venir que « d'en haut » : que ce soit de manière autoritaire ou bien consensuelle en concertation. Ce jeu d'hommes, de territoires et de pouvoir semble interminable sans intervention extérieure, maintenant la « dictature du statu quo ».

Une incitation financière pensée au niveau de la loi a parfois été évoquée, convenant que « ça fonctionne toujours ! ».

D'autres attendent une reprise du flambeau par l'État local et notamment la recomposition d'une CDCl.

Dans le cadre actuel de la loi et de ce qu'elle permet, les élus imaginent repartir sur des bases de discussion saines après les réflexions aujourd'hui amorcées. Il conviendra ici de veiller à la recomposition de la CDCI pour ne pas se retrouver dans des situations stériles de blocage et non de débat. Ils pressentent des rencontres et des incitations consensuelles imaginées entre tous les acteurs avérés du paysage institutionnel local (ADM, conseil général, etc.)

Un troisième groupe envisage la sortie à l'initiative unique des élus du territoire. Chaque territoire devra pouvoir compter sur un moteur local afin de créer ponctuellement ce que l'État imaginait d'un seul coup. Ces personnes soutiennent que le projet est véritablement engagé, que les élus sont aujourd'hui plus enclins à évoluer et ont toutes les cartes dans les mains. Il s'agit de responsabiliser les élus dans l'avenir de leur territoire et les faire avancer dans le sens qu'ils pensent le meilleur.

D'autres enquêtés, plus pessimistes (réalistes?) imaginent que les changements ne se feront qu'au vu de l'asphyxie qui attend les structures actuelles, qu'elle soit financière ou territoriale. Par ailleurs, la concurrence d'attractivité et de compétitivité qui va s'instaurer ne permettra pas aux territoires non dynamiques de survivre de manière pérenne dans ce paysage institutionnel. La notion de leur insuffisance technique notamment poussera les territoires au changement. En effet, le désengagement croissant de l'État (dans le secteur de l'urbanisme par exemple) ne permettra pas à des structures rurales peu pourvues de moyens humains, techniques et financiers de subsister dans un isolement total ou partiel. Cependant, il faut préciser que si la situation s'est dégradée dans l'espace des trois ans qu'a constitué le processus, l'économie aveyronnaise et le contexte particulier de ce département fait qu'il a encore « le ventre plein » comme certains l'ont souligné.

Ils tiennent toutefois à ajouter qu'il est fort regrettable de ne pas anticiper ces mutations, de les accompagner mais au contraire de les subir.

À ces éléments s'ajoutent ceux, plus contextuels que peuvent par exemple représenter l'adoption des périmètres de SCOT ou la redéfinition des limites cantonales. Dans la mesure où ces réflexions sont bien menées, elles peuvent, selon les agents déclencher une vision élargie et stratégique du territoire se traduisant par des regroupements au niveau des structures intercommunales.

Les élections municipales de 2014 peuvent également pousser à de nombreux changements. Les élus du territoire vont pour une partie être renouvelés, modifiant clairement le jeu des acteurs en place qui agit parfois comme frein, nous l'avons évoqué.

En attente de simulations et d'explications concrètes, les élus pourront éventuellement les trouver dans les premiers regroupements à venir. En effet, ces derniers pourront servir d'exemple persuasif de réussite et de pertinence, tout comme pourraient le faire une pédagogie engagée sur la base d'exemples réalisés dans les départements voisins par exemple.

Des éléments plus pragmatiques comme la volonté de monter un projet structurant sur un territoire élargi peut aussi inciter à des regroupements plus précoces.

Enfin, il convient de reconnaître que c'est avant tout la volonté, l'envie, la confiance et l'adhésion du territoire qui seront les principaux moteurs ; les difficultés ou contradictions deviennent alors secondaires. L'important reste ici de ne pas se focaliser sur les périmètres mais encore une fois sur le territoire et ses enjeux.

5-3 *Des échéances à prévoir*

Tout cela est envisagé selon des échéances particulières et différenciées. Tous les enquêtés sont d'accord pour avouer que globalement, au-delà de tous les processus qui peuvent être engagés, les évolutions n'interviendront véritablement qu'à la suite des élections municipales de 2014. En effet, selon eux, trop d'incertitudes à la fois financières, électorales, etc. empêchent de se projeter sereinement dans un avenir territorial. Si les véritables changements n'interviennent qu'à cette échéance, la majorité des élus a tout de même l'espoir que la relance et l'annonce d'un travail n'attende pas cette date.

Concernant des dates précises, les avis sont tout à fait hétérogènes et ne permettent pas de dégager de prospective claire sur l'attente temporelle des usagers.

En effet, certains imaginent que les changements peuvent et doivent intervenir au cours du mandat suivant (2015 a souvent été évoqué), d'autres en revanche, souvent défenseurs de la thèse de l'asphyxie pensent que sans nouvelle loi obligeant à des objectifs, il faudra attendre encore une vingtaine d'années.

La mèche est allumée mais s'enflamme plus ou moins vite en fonction des territoires, des discussions engagées et de la volonté de chacun.

5-4 *Quel rôle pour l'État ?*

Si chacun se fait une idée précise de la sortie à donner sur son territoire, il n'en est pas un qui n'omette d'évoquer le rôle de l'État dans ce processus. Les élus attendent majoritairement un accompagnement concret et durable dans la poursuite du processus.

Concrètement, ils sont en demande d'un porter à connaissance régulier à la fois des travaux globaux menés par les services sur leur territoire mais également des éventuelles modifications législatives ou procédurales.

Par ailleurs, certains souhaitent un accompagnement plus approfondi qui donne les outils pour travailler de manière efficace sur l'avancement du processus. Ils évoquent par exemple la reconvoque de groupes de travail, la fourniture de simulations précises concernant leurs demandes. Il s'agit finalement de remettre le projet sur la table en faisant se rencontrer les acteurs entre eux mais également en allant vers eux. Les sous-préfectures auraient aussi un rôle à jouer dans ce cadre de persuasion.

La présence de l'État est évoquée à la fois comme initiatrice et caution.

Cependant, les élus souhaitent rester ou devenir les acteurs principaux de la réforme, et n'attendent donc pas « un prosélytisme mal venu » de la part de l'État, mais un simple appui technique, incitateur et de diplomatie (comme lien entre les élus notamment).

Il s'agit là de toute la complexité de l'État local dans un département rural qui est très en demande d'appui et de fermeté mais ne souhaite aucune forme d'ingérence.

Finalement, dans la suite à donner au projet, les élus se sont positionnés sur la volonté selon eux plus réaliste de passer par des étapes. Si l'utopie d'arriver à des structures abouties et durables est entretenue par la plupart, ils avouent eux-mêmes n'être pas disposés à des changements brutaux dont les conséquences seraient incertaines et irréversibles.

L'exemple le plus évocateur pour chacun des élus a été le projet de rationalisation lui-même : les projets présentés à l'époque paraissaient complètement fous et démesurés alors qu'ils sont aujourd'hui globalement acceptés et parfois même en phase de constitution.

Ils invoquent également l'inconvénient du statu quo qui régit l'immobilisme des structures institutionnelles : les élus et les structures qu'ils incarnent ne sont pas enclins à envisager des changements incessants.

Enfin, certains ont évoqué le sens politique des regroupements dont il faut tenir compte et qui oblige parfois à procéder par étapes.

D'autres nourrissent le rêve intermédiaire entre un État qui impose unilatéralement un projet abouti et la démocratie fragile qui fonctionne souvent par petites étapes.

Le constat que les mentalités ont évolué durant les trois années de réflexion doit avant toute chose être mis en avant. Les élus en arrivent aujourd'hui à des ambitions de projets non fondamentalement éloignées de ceux proposés à l'origine par les services de l'État.

Divers éléments sont toutefois soulevés quant à la méthodologie à adopter ainsi que face aux échéances à prévoir dans la relance du travail de construction d'une carte intercommunale rationalisée.

Le rôle de chacun et les attentes des élus dans l'accompagnement à mener restent à éclaircir mais les espoirs, quels qu'ils soient deviennent consensuels.

Chapitre 6 **Des éléments de consensus et des évolutions engagées**

Le projet lancé en 2010 n'a effectivement pas abouti à la mise en place d'un schéma sur le département de l'Aveyron mais a allumé la flamme d'un changement bien plus profond, celui des mentalités. En effet, les acteurs du territoire ont pu se rencontrer, discuter et envisager un avenir commun, condition de leur survie personnelle.

6-1 ***Une mèche allumée ...***

Leur principale préoccupation reste aujourd'hui de pouvoir continuer à fournir des services à la population, dans le meilleur des cas en proposer de nouveau dans l'ambition réaliste de développer l'attractivité et la vie de leur territoire – sans que cela ne leur coûte trop.

Si la méthode envisagée dans la relance du projet, les échéances et la place de chacun n'est pas unanimement dictée, les acteurs témoignent tous d'une volonté profonde d'avancer dans un processus qu'ils perçoivent aujourd'hui comme nécessaire. Certains territoires ont à ce titre déjà engagé un mouvement. D'autres, pour une multitude de raisons, parfois valables, attendent encore des échéances prochaines ou une impulsion qu'eux ne se sont pas sentis légitimes ou responsable de porter.

Suite aux enquêtes auprès des services de l'État et des élus, un certain nombre de consensus émergent sur la suite à donner au projet. Il apparaît naturel autant que possible de partir dans une direction qui convienne à tous les acteurs, dans l'idée de limiter au maximum les blocages souvent maladroits des trois années passées.

6-2 ***Des consensus émergents***

Il s'agit d'abord d'un accord à minima sur la reprise du projet à partir des discussions déjà engagées sur certains terrains. La volonté des élus ainsi que le soutien de l'État mèneront à de nouvelles structures rapidement en place.

En effet, si les élus ont aujourd'hui fait le choix d'envisager des périmètres nouveaux dans le cadre de regroupements intercommunaux, il s'agit d'encourager ces initiatives tout en les guidant et recadrant sur d'éventuels risques ou incohérences pour le territoire, les populations, etc.

La volonté de repartir sur des bases nouvelles a également été mise en avant. Le projet proposé par l'État bien que déclencheur dans les discussions globales de territoire a aussi figé les mentalités sur d'autres alternatives. En effet, les principes mis en avant par les services (respect structures existantes notamment) doivent être révisés ou réajustés afin de correspondre au plus près à la motivation des acteurs et à la direction d'avenir qu'ils souhaitent donner à leur périmètre, la commune en premier lieu.

Le consensus porte également sur les acteurs à associer au processus. Nous n'allons pas revenir sur la construction du projet précédent que les élus regrettent d'avoir vu émerger sans leur consultation. Ils étaient cependant bien conscients et attestent aujourd'hui de l'aspect positif et incitateur qu'a eu le projet porté par l'État.

C'est donc sur la méthode à adopter qu'il faut maintenant revenir plus clairement. S'il était difficile pour les enquêtés de venter une méthodologie plutôt qu'une autre, il leur a cependant été possible de mettre en avant les éléments qui les ont dérangé et qui leurs semblent ne pas avoir fonctionné, ainsi que ceux, positifs, à remettre en avant pour toute relance. Il s'agit ici de tirer profit du passé, peut-être apprendre des « erreurs » et blocages pour aujourd'hui avancer de la manière la plus consensuelle, efficace et durable.

En fonction de la voie choisie pour remettre en marche un processus affaibli, il conviendra en termes de méthodologie de revenir sur un, plusieurs ou tous les points suivants, soulevés par les enquêtés.

6-3 Tirer profit du passé

Il s'agit d'abord de travailler sur la manière de travailler et d'**associer les acteurs**. La place de chacun et son rôle doivent effectivement être définis au préalable afin d'éviter toute confusion mais également de pouvoir anticiper toute contestation.

Ainsi, une place sera clairement à définir pour les élus dans la touche qu'ils auront à apporter au projet. Principaux concernés par les problématiques de périmètres, de gestion des territoires locaux ainsi que relationnel avec les administrés, l'État devrait leur réserver une place de choix dans la conduite de l'exercice.

Cependant, bien conscients eux-même de ne pouvoir évoluer dans une liberté totale, les élus sont très en demande d'un certain **appui de l'État** (différentes formes ont été envisagées - Cf chapitre précédent) qui passe à minima par un lancement des mutations (convoquer, faire des groupes de travail, etc.), une légitimation des actions engagées mais également par des critères minimums à respecter dans le dessin libre de la nouvelle carte intercommunale de l'Aveyron. L'État est ainsi le garant de la pérennité des structures et de l'intérêt général, à la fois des territoires mais également des populations.

Un consensus émerge également sur les **acteurs à rencontrer en parallèle** de ces principaux animateurs de territoire. Si dans le cadre de mon stage, les entretiens se sont principalement centrés sur les élus, il n'en est pas moins que mes maîtres de stage et moi avons fait communément le choix d'entretenir les chambres consulaires.

Consultées lors de la création du premier projet, ces institutions avaient proposé un schéma effectif mais beaucoup trop ambitieux et irrecevable pour les élus. La postérité démontrera que les élus ne se sentant pas disposés à franchir l'étape de gros regroupements à seize intercommunalités, on peut imaginer qu'une carte départementale découpée en six entités aurait représenté une levée de bouclier mémorable.

La plupart de ces consulaires en viennent aujourd'hui à dire qu'ils étaient dans une réflexion intermédiaire entre ce que peut éventuellement apporter l'intercommunalité sur un territoire et la réflexion sur le SCOT, qui commençait alors à être menée. Ces consulaires, dans une vision totalement désintéressée des territoires apportait une fraîcheur d'analyse dénuée de toute considération politique, institutionnelle, financière en assurant que c'était « comme ça que fonctionnait le territoire ».

S'ils sont bien conscients que les institutions ne peuvent se libérer aussi ouvertement de certaines contraintes, ils reviennent cependant à dire que les considérations de développement économique, agricole ou artisanal devront un jour se construire autour de territoires qui n'ont de différent que ce qu'ils veulent bien imaginer. Les intercommunalités, compétentes dans le cadre de l'attractivité et du développement des territoires (économique en particulier) auront prochainement un rôle d'articulation à jouer avec l'échelon régional.

En effet, les consulaires ont souligné l'importance de structurer l'économie, l'agriculture et l'artisanat à des échelles permettant de les rendre accessibles, visibles et influentes. Ces périmètres élargis deviennent alors des gages de développement.

Ils témoignent cependant de la nécessité de gérer certaines compétences (notamment les services de proximité) à une échelle inférieure dans un souci de cohérence, d'irrigation et de vie sur tout le territoire. Ces dernières peuvent toutefois être pensées (et à l'avenir cela signifiera financées) à un niveau plus global. Il ne s'agit pas de tout décider de manière centrale sans tenir compte des particularismes mais un Aveyron rural aux enjeux similaires peut effectivement être envisagé sur de grands territoires (six peut-être) sans mettre en péril la prise en compte des populations ni des spécificités.

Enfin, il conviendrait d'apporter ici une précision sur le rôle de certaines personnes que les élus et les services ont identifié comme **des « leaders »**. S'ils ont parfois été « trop imposants » en engendrant des processus de regroupements allant dans leur intérêt propre, ces personnes sont véritablement en capacité de porter une parole positive.

Ainsi comme certains l'ont justement souligné « un pouvoir ne fait pas le territoire mais le territoire a besoin d'un pouvoir ». De nombreux regroupements avancés ont eu ensuite besoin d'un élément drainant permettant d'avancer dans l'approfondissement et l'appréhension de ses nouveaux compagnons. Afin de trouver un équilibre sur le territoire cette parole doit effectivement être contrebalancée par celle des collègues maires, présidents, vice-présidents, etc.

Il est ici légitime de se poser la question fréquemment soulevée de savoir si l'Etat et le pouvoir administratif ne pourrait donc pas incarner ce « leader », au lancement du processus en tout cas.

Au-delà de la place des acteurs à prendre en compte, il convient de revenir sur un processus qui s'est largement articulé autour de la **CDCI**.

S'il n'est pas certain que de nouvelles commissions soient systématiquement convoquées dans le cadre de l'avancement du processus, celles-ci seront toutefois à réenvisager.

Ainsi, un travail autour de la composition de la CDCI, des procédures à adopter mais également de l'animation et de la méthodologie de travail pour ces séances pourront être réaménagées.

Plusieurs propositions pourraient à ce titre être évoquées. On peut ici donner l'exemple de la composition de la CDCI comportant un grand nombre d'élus et ne permettant pas véritablement de travailler sur des enjeux départementaux.

Les élus, s'étant sentis peu concernés par des thématiques éloignées, ont à plusieurs reprises émis le souhait de travailler par groupes avant de présenter voire entériner en commission les analyses et projets.

On pourrait également évoquer la procédure de vote à main levée ou encore le retour à la volonté des communes qui ont annihilé toute capacité d'avancement, replaçant tout naturellement les élus sur leurs considérations propres. Un travail de pédagogie pourra ainsi être mis en avant autour des procédures de vote par exemple permettant réellement aux élus de saisir tout l'enjeu des problématiques avancées.

Les considérations personnelles évoquées à maintes reprises tiennent au volet électoral que comportait également cette réforme. S'il ne peut être envisagé de manière unilatérale des avancées dans le domaine du cumul des mandats ou encore d'une éventuelle prolongation des indemnités en période de transition, il est possible de se servir de certains outils actuellement à disposition pour palier temporairement à ces blocages.

L'élargissement des collèges, survenus avec la loi d'assouplissement de 2012 pourraient représenter une solution temporaire à faire valoir auprès des élus, dans l'apaisement de leurs inquiétudes.

La question des compétences et de postes de présidence (maire, structure intercommunale, syndicat, etc.) est devenue une problématique juteuse sur le plan financier à l'heure pourtant, où le cumul des mandats et ainsi des indemnités est remis en question.

L'apprentissage certainement le plus prégnant s'est fait au niveau de la **pédagogie** et des modifications à apporter à ce niveau.

Cette pédagogie devra se faire à la fois autour des procédures officielles (CDCI, délibérations, etc.) mais également et principalement autour du processus lui-même et de son accompagnement.

Les élus préoccupés par des questions concrètes de gestion, de compétences, de statut, de financements sont très en demande d'explications précises.

Un travail d'exemplification est selon moi à mener rapidement auprès des élus. Le témoignage de projets réussis appuyés par d'éventuelles simulations sur leur territoire valent probablement mieux qu'une « grande messe » sur les mutations de long terme de leur territoire.

Le travail de construction et de pédagogie peut aussi être envisagé à partir de projets effectifs et concrets pour les acteurs. Mutualiser et intégrer des communes ou communautés de communes passerait ainsi par un projet dans lequel chacun se sent investit et concerné, amenant ainsi à percevoir toute la légitimité et l'opportunité que représente ce travail construit en commun.

Il s'agit là d'un moyen indirect de lancer les acteurs dans une discussion et une vision élargie par le biais concret et engageant de l'action.

Dans cette démarche de changement (non exhaustive), il convient de prendre en compte un certain nombre d'éléments de contexte qui vont indirectement mais fortement influencer.

Il s'agit en premier lieu des élections municipales et de la transformation des collèges d'élus. La socialisation des « nouveaux » devra se faire rapidement sur un projet dont l'ambition est aujourd'hui certaine.

Le rôle dans la pédagogie sera d'autant plus importante que ces élus ne seront pas directement sensibilisés aux blocages et aux problématiques auxquelles ont dû faire face leurs prédécesseurs.

Le **renouveau du personnel** ne se fera certainement pas qu'au niveau des communes. On peut d'ores et déjà citer les élections cantonales de 2015 et envisager par ailleurs le changement dans le personnel administratif. Si les trois ans occupés en moyenne pour un poste (préfet, sous-préfet, etc.) semblent peu au vu de l'ambition et de l'envergure des projets, il faudra préparer au mieux leur succession afin de ne pas freiner un train en pleine marche.

Instaurer une continuité dès aujourd'hui semble inévitable afin que le processus ne rompe pas au moment où il semble le plus enclin à évoluer.

Concernant enfin la relance du processus, il est important et impératif de poursuivre les **analyses prospectives** sur le territoire, informations plus ou moins éphémères mais indispensables en termes de compréhension et d'appréhension du projet par les élus.

À ce titre, il convient naturellement de valoriser le travail des services auprès des élus en explicitant la démarche et la volonté d'une prise en compte exhaustive des paramètres de territoire.

Au-delà de la valorisation, il serait également opportun d'envisager une plus grande **coopération entre les services et les productions** de ces derniers. La manière dont la DDFIP a souhaité s'engager dans le projet n'a pas permis une réelle influence des études produites par les services techniques notamment. Un appui mutuel et intégral doit intervenir de la part de l'État, face aux élus.

Ces analyses pourraient ensuite être complétés de manière plus significative que dans la première phase (jusqu'à juin 2013) par l'analyse territoriale des socio-professionnels (représentés notamment par les chambres consulaires), comme nous l'avons évoqué. Forts de leurs expériences passées et clairvoyant pour l'avenir, l'expertise qu'ils fournissent ne peut être qu'enrichissante.

Par ailleurs, le statut et l'image d'experts indépendants qu'ils assument leur permettrait certainement d'obtenir une oreille plus attentive des acteurs.

Interviendrait finalement la notion d'**accompagnement** une fois les éventuels regroupements adoptés.

Dans ce cas de figure, l'initiative de la mutualisation et des associations de compétences a été laissée aux communes. La question récurrente survenue en CDCI ou dans ses couloirs est celle de l'organisation de ces transferts.

Les élus, pour un certain nombre de raisons (agenda, formation, etc.) ne se sentent pas en capacité ou engagés dans ces éléments techniques.

On peut donner l'exemple phare la communauté de commune du pays Baraquevillois qui, après le départ de sa commune centre, se retrouve à nu face à des questions financières et de compétences, bloquant l'avancement de toute solution de sortie de crise.

L'accompagnement est ainsi un élément essentiel de la réussite effective et pérenne de cette coopération de grande échelle sur le terrain.

Le suivi du projet pourrait reposer de manière élargie sur la mise en place d'une mission de veille permanente apaisant les appréhensions et les réticences face aux changements.

Une fois la relance du processus en marche et les décisions prises concernant la manière de mener à bien les mutations, il conviendra de prendre en considération les problématiques purement territoriales. Certains projets sont effectivement engagés alors même que la vision d'un même territoire reste scindée. Pour d'autres, « tout reste encore à faire ».

6-4 *Quelques approches territoriales*

De manière globale d'abord, les élus n'ont pas tous le même vision de l'avenir à construire pour leur territoire dans le cadre de l'intercommunalité.

Il s'agit pour certains de travailler en premier lieu dans le cadre de partenariats et conventions pour aborder un regroupement de manière plus sereine ; pour d'autres des rassemblements dans un cadre plus formalisé sont déjà en marche.

Ils se rejoignent tous cependant sur l'idée qu'il faudra travailler autour de thématiques largement structurantes que sont par exemple le désenclavement du département et ainsi le développement du transport et des modalités, le vieillissement des populations et l'apport de services de proximité mais également et essentiellement autour de l'attractivité économique (agricole, artisanat, etc.) dans un souci de cohérence et de visibilité d'avenir.

Avant toute considération, il est nécessaire de préciser que ces éléments ne sont en aucun cas un tableau exhaustif des démarches de projet ou de regroupement engagées sur le territoire aveyronnais mais une évocation de l'état du rendu au travers d'exemples. Les entretiens que j'ai pu mener m'ont permis de commencer seulement à forger un regard croisé sur les enjeux locaux.

L'exemple du grand **sud Aveyron** m'est apparu personnellement comme l'un des plus représentatifs. En effet, la majorité des enjeux perçus dans cette analyse s'y retrouvaient démesurément amplifiés. Je fais ici allusion à la problématique de l'association rural/urbain, à celle des déplacements et du désenclavement au travers des structures routières, ainsi qu'à de nombreux autres éléments qu'il serait trop long de citer.

Le projet présenté par l'État à 16 intercommunalités découpait ainsi le sud Aveyron en deux entités distinctes construites autour du Millavois et du Saint affricain. Si certains, notamment autour des pôles centraux, envisageaient ce projet comme une étape, pour d'autres il n'était absolument pas représentatif ni envisageable – proposant ainsi un projet différent.

La question de l'association rural/urbain préoccupant véritablement les communautés de communes de l'extrême sud Aveyron, elles envisageaient de pouvoir travailler ensemble en évitant l'association avec le saint affricain (des syndicats amorçant déjà un travail commun). Elles entretenaient ainsi ouvertement l'appréhension de rejoindre des pôles plus urbains selon eux peu disposés à s'intéresser à des questions de développement rural et de services de proximité – renforcé par l'idée que la géographie s'opposait naturellement à ces regroupements.

Le saint affricain était au contraire favorable à ce regroupement qui permettait de créer une force et une structuration claire dans le sud du département. Il déclarait ainsi, certainement trop franchement qu'ils ne pouvaient « rien enlever à des communautés qui n'ont rien », mais bien au contraire, tout leur apporter. Avouant que leur pédagogie et leur persuasion n'avait certainement pas été la meilleure, ils regrettent ne pas avoir pu évoluer dans un sens favorable à tous.

Autour du Millavois en revanche, les élus semblaient d'un côté au moins, très disposés à évoluer dans le sens du projet de l'Etat. Le rattachement des communes blanches d'abord, et le regroupement ensuite était clairement envisagé par la communauté de communes du Larzac (comme étape également) par les édiles locaux, percevant que leur avenir avait à se décider ensemble. La position de La Cavalerie en témoigne : membre de la communauté de communes Larzac-Templier, cette commune représente aux yeux de tous la banlieue économique immédiate de la cuvette Millavoise. Cependant, du côté de Millau, ce regroupement ne pouvait constituer qu'une transition dans la mesure où, selon eux, leur regroupement n'incarne aucune réalité présente ni future.

Nombreux sont les enquêtés déclarant aujourd'hui que la bonne taille d'intercommunalité se situe au niveau du parc, créant naturellement des liens et un destin partagé à construire. Si quelques réticents refusent encore d'imaginer une structure si importante dans laquelle ils se sentiraient noyés, les membres tiers assurent qu'ils se rallieront, une fois les premières retombées positives.

La force de ce territoire se situant à de multiples niveaux (tourisme, économie, géographie, routier, etc.), les élus pressentent naturellement la constitution d'une agglomération capable de structurer le sud Aveyron, de peser et d'équilibrer le département face à une agglomération ruthénoise forte et de constituer une continuité avec les départements voisins, notamment l'Hérault et la région Montpellieraine.

Dans l'optique actuelle, la majorité des communautés de communes ayant refusé de passer directement à cette étape aboutie, les communautés de communes de Millau et Saint-affrique ont fait le choix de se rassembler autour d'un syndicat mixte. Sa construction, dont la demande officielle a été faite à Mme le préfet, présagerait et amorcerait la construction d'un espace élargi, à l'échelle du parc.

Ce projet très controversé notamment par les parties réticentes, présente le risque d'associer les deux pôles de l'espace du sud en laissant délibérément les espaces ruraux isolés. Ce à quoi les élus concernés répondent qu'il ne s'agit que de la mise en marche d'un processus amené à être poursuivi.

La position de Roquefort, restée jusqu'à peu commune blanche a également été prise en compte dans la constitution de projets sur le territoire. Apportant un confort financier non-négligeable mais également une identité, elle était perçue comme la commune devant être le déclencheur et le lien de ce grand regroupement.

Rattachée aujourd'hui à la communauté de communes du saint affricain et non à celle du Larzac, comme leurs élus l'avaient revendiqué, elle devrait selon eux permettre d'avancer dans les regroupements – qui auraient plus de mal à se faire si Roquefort avait rejoint Larzac-Templier ou encore constitué une communauté seule avec Tournemire.

La constitution de la nouvelle communauté de communes de Tarn et Muse (en forme de croissant), directement concernée par ces enjeux de sud n'a visiblement pas interféré dans le processus.

En effet, les huit communes blanches que constituaient alors Lestrade et Thouels, Brousse le château, Broquiès, Le Truel, Ayssenes, Saint Victor et Melvieu, Les Costes-Gozon et Saint Rome de Tarn ont fait le choix (ou suivi le choix) de rester solidaires dans le regroupement à venir au vu des relations qu'elles disaient entretenir. La question qui survient alors est celle de la pertinence d'une communauté de commune pour moitié tournée vers Saint affrique ou Réquista et pour moitié regardant directement Millau. Les bases concernant les respect de l'existant seront éventuellement, comme nous l'avions suggéré, à remettre à plat lors d'éventuels nouveaux découpages.

De toute évidence, les projets semblent nombreux et en marche dans cet espace. Il reste cependant à l'Etat à intervenir très certainement en appui de ces mutations afin de veiller objectivement à l'intérêt de tous ces territoires.

À l'**ouest du département**, autour de Villefranche les enjeux de regroupement sont encore différents. L'idée animant les élus entendus est que de toute évidence, même dans une démarche aboutie, les territoires ne peuvent se rassembler au-delà des projets proposés par l'Etat. Les deux périmètres de SCOT (autour de Decazeville et autour de Villefranche) témoignent déjà de la volonté d'avancer dans des directions différentes. Un SCOT unique n'était envisagé que dans le cas où il englobait ce que les élus appellent le « triangle vertueux » : Villefranche – Decazeville – Figeac.

Selon eux, très peu de problématiques les rassemblent uniquement avec le Decazeillois : un territoire historiquement d'élevage face à un autre beaucoup plus industrialisé.

Les élus villefranchois semblent relativement favorables dans leur ensemble au projet à seize présenté trois ans plus tôt, dans un périmètre qui tourne autour d'une vingtaine de communes.

À ce titre, un certain nombre de contacts et de réunions ont été mis en place autour de projets partagés. Un débat s'est ainsi engagé avec les communautés de communes du canton de Najac et du villeneuvois.

Deux bémols viennent cependant assombrir le travail mis en marche. Il s'agit d'abord de la position de la commune de Villefranche dans la communauté de communes. Comme le souligne son maire, celle-ci a été mise en minorité de manière à ne pas présider directement à la destinée de son territoire alors qu'elle en est la principale contributrice financière et en termes de population. Le rééquilibrage qui vient d'être opéré donne un peu d'espoir à cette ville qui ne souhaitait pas avancer dans les délégations de compétences sans avoir son mot à dire sur leur gestion.

Le deuxième élément concerne une considération plus générale qui touche au regret de se contonner si fermement à des limites départementales. En effet, le villefranchois entretenant de nombreuses relations avec les départements voisins, regrette de ne pouvoir décider avec eux des enjeux qui les concernent communément.

La problématique posée autour de Villefranche est aussi celle d'une sous-préfecture. Dans la structuration territoriale, Villefranche souhaite peser et jouer le rôle qui est le sien. L'intercommunalité apparaît comme une des multiples solutions qui s'offrent aux élus de défendre des projets de territoire, de développer l'attractivité et de peser dans un département qui se désenclave et acquiert une certaine visibilité. Dans le combat que les élus mènent au quotidien pour faire vivre leur territoire, l'intercommunalité peut également apporter la force d'une équipe.

Autour du **bassin Decazevillois**, si certaines discussions ont effectivement évolué depuis la mise en marche du projet, certains points de vue restent divergents. La communauté de communes du bassin Decazeville-Aubin envisage elle un regroupement à minima avec la communauté de communes de la Vallée du Lot mais perçoit des enjeux structurants au niveau d'un bassin de vie à 25/26 communes regroupant les communautés de communes de Conques, les communes autour de Capdenac, la Vallée du Lot et la communauté de communes de Rignac (au moins en partie).

Certains projets ont d'ailleurs été amorcés avec la Vallée du Lot mais des élus ont laissé entendre que la volonté d'avancer n'était peut-être pas aussi profonde qu'ils veulent bien le laisser paraître.

De son côté Rignac imagine une évolution toute autre. Celle-ci se concentrerait sur une éventuelle mutation de la communauté de communes en commune unique dans l'objectif ultime d'être tiré vers l'agglomération Ruthénoise. Selon eux, Montbazens est au contraire naturellement tourné vers Decazeville.

Dans un autre objectif encore, Montbazens souhaite de son côté travailler par le biais de partenariats avec Rignac dans l'objectif abouti de se regrouper en communauté de communes. Ces deux entités ont cependant entamé une réflexion commune qui les mène aujourd'hui à avancer main dans la main sur un certain nombre de projets. Il reste encore à franchir le cap de divergences entretenues au niveau des compétences à prendre et transférer. À ce propos, la communauté de communes de Rignac souhaite travailler avec Montbazens à la condition sine quo non de transférer la compétence scolaire.

Si Decazeville imaginait une entente globale qui comprenait **Capdenac** et les communes voisines, celles-ci ont fait le choix de se tourner vers le département voisin du Lot. En effet, les élus locaux ont rapidement perçu le lien intrinsèque qui liait ces communes à leur voisines lotoises.

Par-delà les questions départementales et identitaires, les élus ont trouvé un terrain d'entente qui fédère aujourd'hui une quarantaine de communes.

Confessant quelques difficultés naturelles de mise en application, les élus s'investissent aujourd'hui dans le développement d'un territoire inter-départemental. Selon eux, tout se joue dans la gouvernance qui permet à chacun de trouver sa place et un intérêt réel et concret à ce regroupement.

Ils regrettent cependant quelques incohérences au niveau de communes limitrophes incluses dans la communauté de communes du Villeneuvois, Diège et Lot et tentent aujourd'hui de les tirer vers le pôle qui les est le leur en utilisant le bâton des prix dans l'accès à leurs services. Il évoque dans ce cas des questions de copinages qui auraient fonctionné de manière similaire sur tout le département. Il est cependant légitime de retourner la question à Capdenac qui atteste qu'aujourd'hui Figeac-Communauté s'articule en partie autour de la personnalité de son président. Si celle-ci doit encore évoluer dans le sens d'un agrandissement, les élus du territoire souhaitent approfondir l'existant en premier lieu.

Ce regroupement interdépartemental peut toutefois apporter la preuve concrète de la réussite possible d'une intercommunalité dont la majeure composante est celle de communes rurales et où le caractère interdépartemental a été un atout de réussite et de réalisme de vie.

Le **Ségala** a également sa volonté de construction particulière. Autour de Rieuperoux, Naucelle et Baraqueville, les élus, à des niveaux différents, sont dans l'optique d'une évolution future, à court ou long terme de leur périmètre intercommunal. Les enquêtes auprès de ces élus m'ont permis d'envisager tout au moins la direction de leurs attentes.

Si la fusion Baraqueville / Naucelle avait un sens pour les élus de ces territoires, elle s'envisage de manière très différente suite au départ d'une des deux communes centre. En effet, comme cela m'a unanimement été évoqué, une fusion des communes restantes du Baraquevillois n'a guère de sens avec celles de Naucelle. Le risque de ces communes orphelines, encore dans une optique incertaine au vu de leurs finances notamment, est bien celui de ne trouver d'autre point de rattachement aussi cohérent que celui que pouvait avoir Baraqueville pour elles. Elles n'ont par ailleurs pas souhaité suivre leur commune centre dans le rattachement à l'agglomération Ruthénoise qui semblait selon elles « bien trop précipité ».

Par ailleurs, les élus ont également souligné l'incohérence de construire désormais une intercommunalité à l'échelle du Ségala qui pouvait alors être envisagée.

La volonté des élus du Naucellois se traduit aujourd'hui par l'ambition d'ouverture vers des périmètres élargis par le biais de conventions dans un premier temps. Ils évoquent la volonté de travailler avec le département du Tarn, duquel ils sont reliés par la route nationale 88 en pleine mutation. Ils ont le sentiment partagé de travailler à des enjeux communs et structurants.

Le biais des conventions permet dans un premier temps de pratiquer les relations quotidiennes de travail avec un interlocuteur nouveau mais également de garder une certaine proximité dans le développement des services qui structurent et bénéficient au développement entier de leur propre territoire.

Il est à ce stade difficile d'envisager des perspectives pour le reste des territoires du ségala dans la mesure où leur avenir leur est encore à eux incertain.

Si le temps imparti dans le cadre de l'étude n'a pas véritablement permis de rencontrer un nombre plus importants d'élus du territoire, le Nord Aveyron et plus particulièrement la question du regroupement d'**Estaing/ Espalion** n'a pas été totalement omise. Si chacun est bien conscient des problématiques humaines et territoriales qui ont présidé à la destinée de ce processus de regroupement, il n'en est pas moins que ces élus et ces territoires doivent aujourd'hui apprendre à avancer ensemble.

À plusieurs reprises l'idée d'un partage effectif des services entre ces deux pôles a été avancée, ce à quoi les opposants rétorquaient l'argument de la « vie d'un territoire », ne passant, selon eux, pas uniquement par ces services.

L'origine du projet de l'État veillait à regrouper ces deux entités dans l'objectif de restructurer et renforcer le Nord Aveyron. À l'image de l'idée développée autour de Villefranche, il s'agit de la prise en compte et du développement de l'attractivité d'un territoire, dans ce cas vaste et très peu densément peuplé. Le périmètre de SCOT tout comme la mise en place du parc naturel régional de l'Aubrac sont autant d'éléments renforçant la légitimité d'un Nord Aveyron uni.

L'idée légitime de ce regroupement sera d'être un appui technique que des communes isolées, même importantes et visibles ne peuvent aujourd'hui plus envisager seules. Une certaine cohésion territoriale permettant de développer des projets d'envergure a certainement présidé à la décision prise par la CDCI de suivre le projet proposé par l'État.

Il convient aujourd'hui de passer à l'étape de la mise en marche, qui, au-delà de la difficulté de se voir regroupé, parfois contraint, représente également une appréhension nouvelle des enjeux à gérer.

Revenons finalement à l'**agglomération Ruthénoise**. Il convient en premier lieu de préciser que beaucoup d'enquêtés ont regretté ne pas avoir pu observer une modification concernant le périmètre de l'agglomération comprenant le chef-lieu. En effet, ils attendaient souvent un signe fort de la part de l'État pour lancer un processus qui apparaissait dans ce cas comme nécessaire.

Du côté ruthénois, plusieurs options sont aujourd'hui envisagées.

Il peut effectivement s'agir d'élargir le périmètre à la première couronne, les élus expliquant le cas de Baraqueville (n'en faisant pas directement parti) par l'« opportunité politique » de développer l'entrée sud de l'agglomération. En effet, les élus sont dans l'optique de décider ensemble aux destinées qui vont présider sur le territoire de demain notamment structuré autour de la nationale 88.

Il est également possible d'imaginer une agglomération qui se cantonne quasiment dans ses limites actuelles en aménageant un territoire plus vaste autour, gravitant en étoile. Les élus restent cependant conscients que cette optique suppose de casser certaines des intercommunalités, incluant une incohérence pour la continuité de la dynamique territoriale.

Les élus interrogés n'ont pas pu donner de perspective concrète d'avenir dans la mesure où ils avouent que dans ces « querelles de clochers » qui minent le territoire aveyronnais, les gens finissent par se tourner le dos bêtement – c'est ici le cas avec la commune limitrophe de Flavin. Ils espèrent cependant pouvoir être moteur d'un avenir compétitif et attractif pour leur territoire.

Si l'avenir des intercommunalités aveyronnaises est encore incertain au regard de la voie à emprunter, le sentiment d'échec face à la réforme se trouve aujourd'hui contrebalancé par la volonté réelle de poursuivre et d'avancer.

Un certain consensus se dégage toutefois autour des éléments à ne pas reproduire, induisant indirectement un chemin nouveau à emprunter et prouvant finalement que les « erreurs » sont bien souvent les avancées les plus constructives.

Ce rapide panorama de l'état du processus témoigne a minima de l'évocation par les élus d'un changement les concernant à plus ou moins court terme.

Considérations personnelles

À ce stade, la meilleure conclusion à apporter à ma tentative de compréhension des enjeux que soulèvent l'intercommunalité reste encore la volonté dont témoignent les élus de progresser dans la voie la plus profitable au territoire.

Les éléments qu'ont bien voulu me transmettre les enquêtés constituent à mon sens la matière première permettant d'envisager un aboutissement dans un esprit serein. Leur espoir reste aujourd'hui le meilleur gage d'« auto-réformation ».

A travers ce rapport, je ne me suis modestement fait que le porte parole rassembleur d'une volonté unanime mais peu partagée. L'idée que les changements ne sont pas condamnés mais que l'intercommunalité a un avenir prometteur, vit plus fort que jamais.

Les trois années passées à tenter de débattre et d'avancer sur des questions qui touchent indéniablement à des enjeux aussi divers que ceux des institutions, des pouvoirs et de l'attractivité, peuvent certainement être perçues comme le temps nécessaire à des évolutions qui vont au-delà de celles des périmètres impersonnels en touchant aux mentalités.

La contextualisation reste comme dans toute volonté d'explication, une variable incontestablement pesante. Ainsi, les enjeux, particuliers à chaque territoire justifient en partie, qu'aujourd'hui encore 33 départements n'aient pas adopté de schéma de coopération intercommunale.

Autant qu'il soit possible de considérer ce résultat comme un retard, il ne témoigne en réalité que de la volonté d'une construction sereine et consensuelle afin d'envisager au mieux un avenir commun. Celui-ci devra se jouer d'imbrications structurelles, de pouvoirs et d'enjeux conditionnant une attractivité et un développement des territoires devenu lui aussi concurrentiel.

La commande d'évaluation passée par la Préfecture et encadrée par les services techniques de la DDT témoignent en premier lieu de cette envie viscérale de jouer une carte ambitieuse pour un département en pleine expansion.

Chaque évaluation livre dès sa commande des enjeux aussi nombreux que les sont les acteurs, les processus, les délais ou les objectifs législatifs par exemple. Un exercice qui se complexifie encore lorsqu'il entre dans le cadre d'échéances strictes comme celles auxquelles j'étais tenue. Envisager de traduire et soulever les éléments de blocages afin de s'en servir comme tremplin dans un avenir prochain, relève d'un défi auquel j'ai souhaité humblement me mesurer. Aussi, je confesse certainement n'avoir abordé qu'un certain nombre d'éléments me semblant personnellement les plus représentatifs et constructifs. Si j'osais prétendre à une étude d'exhaustivité totale, autant m'attaquer à la quadrature du cercle !

C'est ici la motivation de la commande qui m'a aussi conforté dans l'idée qu'il ne s'agissait pas de faire un simple constat exhaustif et récapitulatif des éventuels échecs mais plaçait mon étude dans la continuité d'une ambition profonde de rebondir. Ce témoignage de l'esprit de remise en question a véritablement encouragé une motivation personnelle d'aller dans le sens de l'intelligence dont ce territoire faisait preuve.

La rencontre des acteurs du changement m'a également permis de renforcer la volonté d'aller au plus près et au plus juste, au regard des attentes concrètes de tout un chacun. La compréhension des véritables enjeux du dossier ne s'en est trouvé que facilité, apportant un complément indispensable à la lecture biblique que j'ai pu faire des dossiers officiels, par ailleurs très complets.

Ces entretiens m'ont par ailleurs permis de découvrir la richesse des ressources humaines (au sens premier) dans la construction d'une étude argumentée et représentative, au-delà des perspectives plus rationnelles de planification, d'organisation et d'optimisation temporelle par exemple.

L'ouverture dont ces élus ont fait preuve dans leurs réponses à mes questions parfois insidieuses me place donc dans l'espoir d'imaginer qu'ils sauront en user quand viendra l'heure de décider de l'engagement à suivre pour le sens de l'histoire et du territoire de manière profitable à tout et à tous.

Enfin, autant que ce rapport puisse encourager un renouveau du débat intercommunal, il m'aura personnellement permis de construire, à l'image de pièces que l'on assemble pour obtenir un tout, ma propre opinion sur la réforme sensible et profonde de l'intercommunalité d'abord, mais, finalement, sur bien d'autres éléments contextuels et satellites.