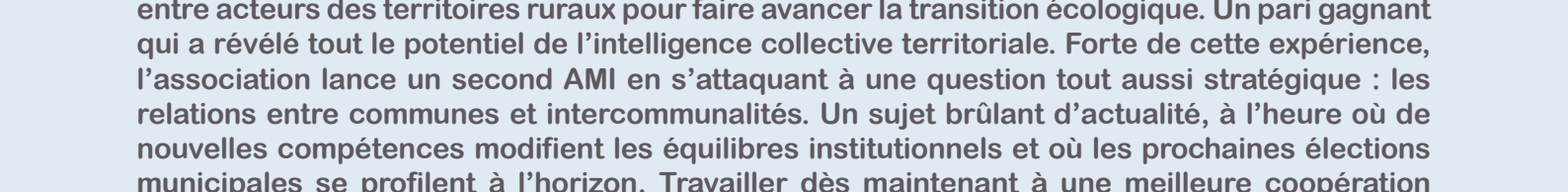




Terres d'Échos #51

LA LETTRE DE CITOYENS & TERRITOIRES GRAND EST

- Mai/Juin 2025 -



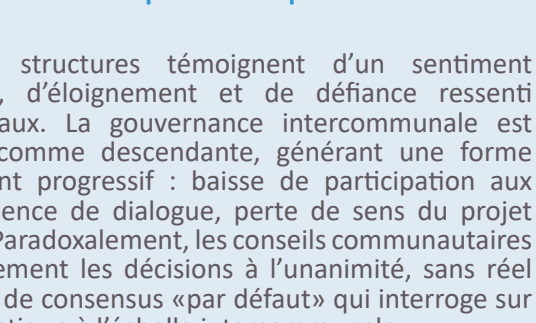
En 2021, Citoyens & Territoires initiait un AMI audacieux visant à développer la coopération entre acteurs des territoires ruraux pour faire avancer la transition écologique. Un pari gagnant qui a révélé tout le potentiel de l'intelligence collective territoriale. Forte de cette expérience, l'association lance un second AMI en s'attaquant à une question tout aussi stratégique : les relations entre communes et intercommunalités. Un sujet brûlant d'actualité, à l'heure où de nouvelles compétences modifient les équilibres institutionnels et où les prochaines élections municipales se profilent à l'horizon. Travailler dès maintenant à une meilleure coopération entre ces deux échelons de proximité, c'est offrir aux territoires l'opportunité d'aborder le futur mandat avec plus de clarté, de confiance et de cohérence. C'est aussi poser les bases d'un renouvellement des instances de gouvernance, remobiliser les équipes techniques, et anticiper les projets comme les défis à venir.

INITIATIVES TERRITORIALES

RENFORCER LA COOPÉRATION COMMUNES-INTERCOMMUNALITÉ POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DES TERRITOIRES : ZOOM SUR LE LANCEMENT DE L'AMI !

En juillet 2024, Citoyens & Territoires, avec le soutien de la Région, a lancé un AMI pour accompagner deux intercommunalités à fiscalité propre prêtes à renforcer leurs liens avec les communes. L'enjeu : Questionner la relation communes-intercommunalité, repérer les dynamiques de coopérations existantes (compétences, gouvernance, communication...), les facteurs de réussite, les freins et créer les conditions d'une réflexion collective pour tendre vers une coopération renforcée, consolidée, efficace. L'accent est mis sur les conditions de la coopération plus que les aspects techniques des projets. Les enseignements issus de cette expérimentation seront diffusés pour inspirer d'autres territoires du Grand Est confrontés aux mêmes défis.

La démarche a suscité un bel engouement : 8 candidatures ont été reçues, preuve que la question de la coopération communes-intercommunalité résonne fortement sur le terrain ! Chaque candidature a donné lieu à un échange en visioconférence, riche et vivant, permettant de mieux cerner les enjeux propres à chaque territoire. Le jury de sélection composé d'élus et de techniciens de la Région et d'administrateurs et salariés de l'association a été enthousiasmé par la qualité des témoignages et la sincérité des dynamiques engagées.



Synthèse des entretiens : problématiques communes et prédominantes

De nombreuses structures témoignent d'un sentiment de dépossession, d'éloignement et de défiance ressenti par les élus locaux. La gouvernance intercommunale est souvent perçue comme descendante, générant une forme de désengagement progressif : baisse de participation aux commissions, absence de dialogue, perte de sens du projet communautaire. Paradoxalement, les conseils communautaires actent majoritairement les décisions à l'unanimité, sans réel débat, une forme de consensus « par défaut » qui interroge sur la vitalité démocratique à l'échelle intercommunale.

Une difficulté à "faire territoire"

Cette distance a des effets directs sur les politiques publiques : faible appropriation des enjeux, difficulté à porter collectivement une vision stratégique, à partager une culture commune ou à rendre les élus ambassadeurs du projet de territoire. Cela nuit à la capacité à anticiper les grandes transitions (foncier, climat, eau, ...), laissant parfois les territoires subir plus qu'agir face aux réformes ou aux mutations. L'intérêt communautaire peine à exister, fragilisant les dynamiques collectives et l'ambition de « faire territoire ».

(Re)donner du sens à l'esprit communautaire

Certains intercommunalités se retrouvent sollicitées pour des enjeux très communs, notamment en raison des fragilités financières de certaines communes. Cela met en tension le principe de spécialisation et pousse à redéfinir l'intérêt communautaire au-delà de la somme des intérêts locaux. Il devient nécessaire de co-construire un projet communautaire porteur de sens, partagé, et capable de rassembler.

Des freins structurels et contextuels persistants

Les difficultés sont aussi liées à des réalités très concrètes : territoires vastes, nombreuses petites communes, moyens humains et financiers limités, hétérogénéité forte entre communes. À cela s'ajoutent des contraintes normatives et institutionnelles : fusions complexes, transferts de compétences perçus comme non pertinents, technicité croissante des dossiers (ex. : ZAN), procédures accélérées et dématérialisées. Le manque de formation ou d'accompagnement, notamment par les services de l'État, rend ces transformations plus difficiles à comprendre et à porter localement. Les élus, souvent seuls à siéger à l'intercommunalité, peinent à relayer ces enjeux auprès de leur conseil municipal.

Méthodologie de l'accompagnement

Nous avons conçu une trame d'accompagnement avec une grande liberté d'adaptation aux territoires, de manière à leur proposer des séquences sur-mesure pour répondre à leurs problématiques. Nous avons annoncé un déroulé en 3 phases :

Phase 1 : écoute du territoire et restitution-miroir

Il s'agit de passer deux jours sur le territoire afin de rencontrer une vingtaine de personnes jouant un rôle important dans la relation communes-intercommunalité : secrétaires de mairie, élus et techniciens communaux, intercommunaux.

Les écoutes territoriales sont une méthode développée par l'Unadel au niveau national. Elles consistent en un diagnostic qualitatif réalisé à partir d'entretiens avec les acteurs locaux, portant sur leurs motivations, leurs relations et leurs aspirations.

Ensuite, la restitution-miroir, un temps de retour collectif auquel sont conviées, a minima, les personnes rencontrées. Elle vise à restituer le plus fidèlement possible la parole recueillie, sans jugement, analyse ni recommandation à ce stade.

Phase 2 : de la restitution-miroir à la mise en route de nouvelles coopérations

4 ateliers sur mesure coconstruits par l'équipe C&T avec l'équipe référente du territoire, en

fonction des constats issus des écoutes territoriales. La méthode n'est donc pas imaginée

en amont mais bien au fil de l'eau, pour s'adapter le plus justement possible aux enjeux

locaux. Ces ateliers permettront de poursuivre les réflexions mais surtout de dégager des solutions pour renforcer la coopération communes-intercommunalité sur le territoire.

Phase 3 : valorisation de la démarche et rencontre inter collectivités

Après la remise aux collectivités d'une synthèse de l'accompagnement, une journée de clôture rassemblant les territoires accompagnés permet de mettre en commun les démarches et faire connaître l'AMI aux autres acteurs régionaux.

Les deux intercommunalités sélectionnées

La Communauté de communes Ardennes Thiérache (08) : il s'agit d'un territoire profondément rural, regroupant aujourd'hui 37 communes pour un peu moins de 10 000 habitants, un contexte qui influence fortement les dynamiques locales et les besoins des habitants. Composées pour la plupart de très petites communes, ces dernières ont fait le choix d'un transfert de compétences important, entraînant une intégration poussée (voirie, scolaire, culture...). La communauté affiche ainsi un coefficient d'intégration fiscale élevé, la plaçant au 31^{er} rang des intercommunalités françaises.

La communauté de communes Sauer-Pechelbronn créée le 1^{er} janvier 2008 par fusion des communautés de communes de la vallée de la Sauer et de Pechelbronn. Elle regroupe aujourd'hui 24 communes membres, 2 communes associées, et près de 18 000 habitants. Seules 4 communes dépassent 1000 habitants. Située dans le Nord du Bas-Rhin, au sein du territoire touristique de « l'Alsace verte », elle est dotée de nombreuses compétences, d'un service d'aide aux communes développé dans le cadre de la Charte d'engagements mutuel, d'un pacte de gouvernance et d'un projet de territoire en construction.

Où en est la démarche ?

En février 2025, l'association a mené les écoutes territoriales en binôme (salarié et administrateur) auprès des deux intercommunalités, dans une posture de tiers de confiance garantissant une écoute bienveillante, confidentielle et une restitution collective et anonyme en mai. Un format centré sur les personnes, leurs perceptions et leurs modes d'action qui s'est avéré particulièrement adapté pour faire émerger des tensions, des leviers structurels et des pistes concrètes, au-delà des approches purement factuelles des diagnostics classiques.

Les enseignements des écoutes territoriales vous seront dévoilés dans le prochain Terre d'Échos dédié, affaire à suivre !



Jean-Louis MILHAU

POINT DE VUE

3 QUESTIONS À JEAN-LOUIS MILHAU...

Jean-Louis Milhau est 1^{er} adjoint sur la petite commune ardennaise de Liart (08), délégué communautaire et VP à la cohésion sociale à la Communauté de communes Ardennes Thiérache, accompagnée par l'association dans le cadre de l'AMI au sein duquel il fait partie de l'équipe référente. Il est par ailleurs ancien directeur d'un centre social et fortement engagé dans le secteur associatif.

C&T : Quels enjeux représente, selon vous, la relation entre communes et intercommunalité ?

J-L.M. : Compte tenu du nombre important de compétences transférées à l'intercommunalité en ce qui concerne mon territoire, la relation entre communes et intercommunalité revêt une importance capitale. Elle doit reposer sur une confiance réciproque, sur une volonté commune de construire et de servir l'intérêt général. Sans cette confiance, aucun progrès n'est possible. Et cette confiance ne peut s'établir que par une écoute active, par la qualité des services de la communauté de communes, mais surtout par un dialogue ouvert et régulier avec la gouvernance.

Aujourd'hui encore, de nombreux élus ne perçoivent pas clairement ce qu'est l'intercommunalité. Elle reste, dans certains esprits, associée à une forme de fusion imposée, éloignée de leur quotidien. La relation qu'ils entretiennent avec elle est souvent limitée à un partage de compétences, au détriment d'une réelle dynamique de « faire ensemble », la CC...c'est nous ! Chaque élu doit pouvoir porter ses choix, en être l'ambassadeur auprès de sa population même lorsque les décisions sont sensibles ou impopulaires, comme une hausse liée au traitement des déchets. Ce rôle de relais est indispensable pour donner de la légitimité à l'action intercommunale.

La communauté de communes est perçue davantage comme une institution de services que comme une collectivité portant un véritable projet de territoire de vie. Peu d'acteurs en perçoivent les atouts ou les leviers d'action. Ce déficit de compréhension ne touche pas seulement les élus, mais aussi les habitants, pour qui cette strate territoriale reste largement invisible.

Pourtant, elle devrait être un véritable espace de concertation, un outil d'élaboration d'une vision partagée, orientée vers la prospective et le long terme. Les différents cadres de planification auxquels nous contribuons nous incitent à penser au-delà des limites communales. Il faut changer de focus : ne plus se restreindre au bien commun local, mais s'inscrire dans une logique territoriale élargie.

Ce changement d'échelle suppose toutefois une transformation culturelle. Nous manquons aujourd'hui de lieux de réflexion partagée, d'espaces pour questionner le sens de l'action publique, pour expérimenter ou confronter les points de vue. C'est à cette condition que l'intercommunalité pourra devenir un véritable levier d'innovation et de cohésion territoriale

C&T : Les techniques d'animation pour une gouvernance plus participative

J-L.M. : Il y a, de toute évidence, un enjeu fort de pédagogie à destination des élus. Il ne suffit pas de diffuser de l'information de manière descendante : il faut créer les conditions d'un véritable échange. À ce titre, les dispositifs qui favorisent la prise de parole, comme les groupes restreints, les méthodes d'animation participative ou les temps informels, sont particulièrement efficaces. Ils permettent de libérer les expressions, de faire émerger les ressentis, les idées, parfois même des désaccords féconds.

Nous avons expérimenté des démarches d'intelligence collective dans le cadre de projets tels que le plan vélo ou le plan climat. Ces expériences ont montré leur pertinence. La question qui se pose aujourd'hui est celle de leur transposition à des espaces plus institutionnels, comme le conseil communautaire. Il est nécessaire d'inventer de nouveaux formats d'échange : des moments de discussion à cinq ou six élus, par exemple, se révèlent souvent bien plus riches, plus participatifs, et finalement plus impactants.

C'est peut-être mon expérience dans les centres sociaux qui parle ici, mais j'ai constaté à quel point ces approches pouvaient transformer les dynamiques de groupe. Certes, elles demandent plus de temps, mais elles sont aussi beaucoup plus formatrices. Il y a là un vrai potentiel, un terrain fertile à explorer.

L'enjeu du prochain mandat sera décisif. La communauté de communes doit prendre le temps, dans cette charnière pour renouer avec les conseils municipaux et renforcer le dialogue. Il ne s'agit pas de venir présenter un catalogue figé de compétences, mais d'instaurer une véritable méthode d'échange, participative et ouverte. Sortir du discours descendant, créer les conditions d'une écoute active, faire sentir aux élus qu'ils sont entendus : c'est à ce prix que l'on pourra renforcer les liens et construire une culture commune à l'échelle du territoire.

C&T : Votre vécu et vos attentes sur l'AMI :

J-L.M. : Les temps d'écoute ont été riches et appréciés. Ils ont permis de dresser un état des lieux global des problématiques rencontrées sur nos territoires. On voudrait toujours ouvrir le panel d'acteurs écoutes !

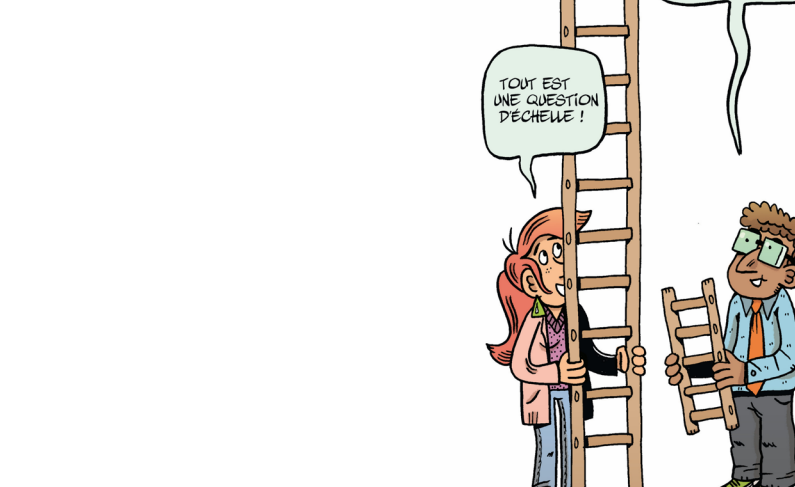
Nous espérons que cette dynamique permettra de montrer à nos élus que d'autres voies sont possibles. Il est essentiel de s'inspirer d'initiatives extérieures, d'élargir notre regard et de nourrir notre action avec des projets porteurs de sens et d'espoir. Nous souffrions d'un manque de ouvertures et de perspectives ; ces échanges pourraient nous aider à nous questionner sur l'avenir que nous souhaitons construire collectivement, à nous dire que des possibles existent.

Il s'agit aussi de sortir du « faire » pour prendre le temps de réfléchir au « pourquoi » et au « vers où ». Un regard extérieur, des exemples venus d'ailleurs, peuvent éveiller notre curiosité, stimuler notre imagination et raviver notre engagement.

Sur ma commune, par exemple, il y a quelques années, une ferme pédagogique a été créée par le Centre Social du village. Beaucoup au départ n'ont pas trop pris le projet au sérieux. Aujourd'hui, ce lieu attire de nombreux visiteurs et prouve qu'oser autre chose est non seulement possible, mais aussi porteur de développement !

L'ÉCHO DES RÉSEAUX

FRÉQUENCE COMMUNE



Fréquence Commune est une coopérative d'intérêt collectif (SCIC) fondée en 2019. Elle rassemble des élus, habitants, agents territoriaux, chercheurs et collectifs engagés dans la transformation démocratique des communes. Son objectif est d'accompagner le développement de démarches participatives locales au service d'une transition écologique, sociale et démocratique.

Le réseau soutient les communes dites « participatives » en proposant des outils, des formations, des temps d'échange, ainsi qu'un travail de mise en réseau et de valorisation des initiatives locales. Fréquence Commune agit aussi comme un espace de réflexion, de mutualisation et de diffusion des bonnes pratiques pour faire vivre une démocratie plus ouverte, plus coopérative et plus proche des citoyens.

Aujourd'hui, le réseau compte plusieurs centaines de membres actifs, et a contribué à l'émergence ou à l'accompagnement de nombreuses listes citoyennes lors des élections municipales, dont certaines ont remporté la mairie.



À LIRE, À ÉCOUTER, À VOIR...

Fréquence Commune publie « Prendre le pouvoir pour le partager » qui revient sur six ans d'expériences menées par les communes participatives entre 2020 et 2026. Ce rapport inédit met en lumière les pratiques démocratiques innovantes, les réussites comme les limites, d'un mouvement citoyen qui transforme concrètement la gouvernance locale. Il souligne par ailleurs l'appréhension progressive de l'échelle intercommunale dans cette dynamique de transformation citoyenne.



Et aussi...Citoyens & Territoires vous propose une veille spéciale coopération communes-intercommunalité accessible sur son site internet. Recommandations, boîtes à outils, retours d'expériences... faites le plein d'inspiration !



Cette lettre est éditée par Citoyens & Territoires - Grand Est • 7 rue Alexandre III, 54170 Colombey-les-Belles • 03 83 52 80 62 • accueil@citoyensetterritoires.fr
Directeur de la publication : Isabelle Cornette • Rédacteur en chef : Claire Poinsignon
• Textes : Chloé Benacchio
• Crédits photos : C&T
• Illustration : Le Cil Vert
• Réalisation : Marion Guericolas • Dépôt légal : à parution • ISSN : 2553-0941 • Terres d'Échos est réalisé grâce au soutien de :

