

---

# Livre Blanc sur la place des élus communaux dans l'intercommunalité du Pays Basque



Mars 2020



# Pourquoi un Livre Blanc ?

La mise en place de la Communauté d'agglomération Pays Basque a été l'élément politique majeur de la dernière mandature. Elle a permis de renforcer notre capacité d'action collective et apporte au Pays Basque Nord l'unité dont nous avons besoin. **Mais ce changement institutionnel transforme aussi notre rôle d'élus locaux et nous oblige à faire évoluer notre fonctionnement.**

Comment les élu.e.s municipaux voient-ils leur implication dans la Communauté d'agglomération Pays Basque ? Quels sont les enjeux à prendre en compte pour le mandat qui s'ouvre ? C'est pour partager ces questionnements que le Biltzar a initié un Livre Blanc sur la place des élus communaux dans l'intercommunalité basque.

**Ce Livre Blanc s'adresse tout d'abord aux nouveaux élus pour les inciter à s'emparer de l'intercommunalité.** Il fait le bilan de la mandature écoulée, pour mieux cerner les enjeux du mandat et passer le témoin à une nouvelle génération d'élus.e.s. L'intercommunalité ne fonctionnera que si tous les élus se l'approprient. C'est un édifice collectif où chacun peut apporter sa pierre. Ce Livre Blanc s'inscrit aussi dans les réflexions sur le Pacte de Gouvernance de la Communauté d'agglomération Pays Basque. Le Biltzar est force de proposition dans la définition du partage des rôles entre élus communaux, ingénierie intercommunale et exécutif communautaire.



Ce Livre Blanc est issu du travail mené par un groupe dédié au sein du Conseil d'Administration du Biltzar, suite à l'Assemblée Générale de juin 2019. Il a rassemblé six élus : Lucien Betbeder, Léonie Agueraray, Sauveur Bacho, Jean-Michel Duhalde, Pierre Espilondo et Pierre Guillemotonia avec l'appui de deux chercheurs : Manon Loisel et Nicolas Rio. Le groupe s'est réuni à quatre reprises entre septembre 2019 et janvier 2020. La réflexion collective a été poursuivie par un questionnaire, adressé à tous les élus communaux du Pays Basque au mois de novembre 2019. Près de 50 élus locaux y ont pris part (20 maires et 27 élus municipaux).

**Ce Livre Blanc est à prendre comme une première contribution**, destinée à ouvrir le débat entre élus locaux et avec la Communauté d'agglomération Pays Basque. Ses conclusions ont été mises en discussion à l'Assemblée Générale du Biltzar, le 8 février 2020.

Chaque élu.e est invité.e à y contribuer s'il/elle le souhaite.

**La démarche souligne l'intérêt des élus municipaux pour l'intercommunalité et leur souhait d'y être davantage associés.**

C'est bien la vocation du Biltzar, espace de dialogue et de convergence reconnu par les élus.

**2020,  
une nouvelle  
étape pour  
l'intercommunalité  
basque**

## La mise en place de la CAPB est une opportunité pour nos communes

La Communauté d'Agglomération Pays Basque est une opportunité pour nos communes du territoire. Les réponses au questionnaire ont fait ressortir plusieurs avancées liées à sa mise en place :

> **L'augmentation de notre capacité d'action collective**, en favorisant le dialogue entre les élus et en multipliant les coopérations entre plusieurs communes. Dans un contexte de crise des finances publiques locales et de retrait de l'Etat, la CAPB nous permet de retrouver les moyens de nos ambitions.

> **L'accès à une ingénierie renforcée grâce à la mutualisation des services techniques**, même si les modalités pratiques restent à améliorer. Cet accès à l'ingénierie est

particulièrement important pour les petites communes, qui ont peu de moyens humains et financiers.

> **La prise en main de nouvelles politiques publiques à l'échelle du Pays Basque**, comme la gestion du grand cycle de l'eau, l'habitat et les mobilités, l'agriculture et la montagne, le développement économique, le social,... Le changement d'échelle nous permet de mieux accompagner les interdépendances entre les territoires.

> **La reconnaissance des spécificités culturelles et linguistiques du Pays Basque**, défendues par une institution unique et reconnue par l'Etat, la Région et le Département. Même si des progrès restent à faire pour être en capacité à parler d'une seule voix, à prendre position et à être entendu.

L'organisation par pôles territoriaux apparaît comme un bon compromis pour bien articuler l'échelle communale et l'intercommunalité

unifiée. Mais elle ne suffit pas à régler la question de la place des élus locaux (maires et conseillers municipaux) dans la CAPB. D'après les réponses au questionnaire, **90% d'entre nous souhaiterait être davantage associé à la vie intercommunale et aux actions portées par la CAPB.**

## **La nécessité d'associer davantage les élus communaux à la vie intercommunale**

L'intercommunalité ne se réduit pas aux 232 conseillers communautaires ni aux 158 maires ; elle doit aussi s'appuyer sur les 2500 conseillers municipaux qui se préoccupent au quotidien de leur territoire et de son devenir ! C'est notamment sur la préparation des instances délibératives et sur l'évaluation des effets de l'action communautaire que la place des élu.e.s communaux est jugée insuffisante (le jugement est

moins sévère sur la définition des priorités et sur la mise en œuvre des politiques intercommunales).

**Pour la mandature, le principal défi repose sur la prise en compte de la diversité des territoires et de leurs complémentarités.**

Cette préoccupation revient en force, avec 40% des répondants au questionnaire, avant le renforcement des pôles de proximité (28%) ou le soutien aux projets locaux portés par les communes (20%). L'offre de mobilité illustre cette problématique : l'action intercommunale ne peut se limiter au développement du réseau de transports en commun dans les pôles urbains de l'agglomération. Elle nécessite aussi d'imaginer d'autres services pour rendre la mobilité accessible à tous et réduire la dépendance à la voiture individuelle, en ville comme dans l'arrière-pays.

L'augmentation de la capacité d'action rendue possible par l'intercommunalité n'aura de sens que si ses politiques se déclinent de manière différenciée selon la situation des territoires et les

besoins de leurs habitants. C'est un défi pour les services, car cela nécessite de dépasser le réflexe de la solution unique. C'est aussi un défi pour les élus, car cela nous incite à replacer chacune de nos communes dans une lecture élargie à l'échelle du Pays-Basque.

## Un défi à mettre en lien avec la transformation de notre fonction d'élu local

L'intercommunalité n'est pas le seul élément qui est venu bousculer notre quotidien d'élu.e local.e. Elle se combine avec d'autres évolutions de la société, qui viennent transformer notre rôle et la place que nous occupons en tant qu'élu.e dans nos territoires.

**Les attentes de nos concitoyens évoluent.** Devenus plus mobiles, les habitants nous interpellent sur des sujets qui dépassent largement le périmètre communal, à commencer

par la question de la mobilité, de l'emploi ou de la transition écologique. Nous sommes pris à parti sur tous les sujets, même pour ce qui ne relève pas de nos compétences. Ils nous tiennent parfois pour responsables de la diminution des services de proximité, organisée par l'Etat ou les opérateurs parapublics comme La Poste, alors que nous en subissons aussi les conséquences. La Communauté d'Agglomération du Pays Basque doit être un outil pour nous aider à répondre à ces nouvelles exigences, en facilitant les coopérations entre territoires et en s'emparent de nouveaux enjeux d'action publique.

De la commune de moins de 100 habitants à celle de 50 000 habitants, **nous sommes confrontés à une multitude d'injonctions contradictoires.** On nous demande d'être à l'écoute des citoyens tout en maîtrisant des sujets de plus en plus techniques ; de répondre aux urgences du quotidien tout en portant une vision à long terme du territoire ; d'augmenter la qualité des services et de réduire les dépenses

publiques et la fiscalité...

En première ligne auprès des habitants, **nous sommes trop souvent considérés comme le service-client de l'action publique.**

Nous sommes assaillis d'usagers insatisfaits d'un côté et sans cesse rappelés à la norme par les services de l'autre. Le développement des réseaux sociaux renforce cette pression au quotidien, rendant notre activité de plus en plus complexe.

## Jouer collectif pour éviter le burn-out généralisé des élus locaux

Le cumul de ces évolutions place de plus en plus d'élus dans une situation proche du burn-out. Comment faire face à l'augmentation des exigences citoyennes alors que nous avons parfois le sentiment d'être dépossédés de certains leviers d'action ? Comment conjuguer notre fonction de proximité avec la participation aux différentes réunions de la CAPB ? Comment maîtriser des

sujets de plus en plus techniques tout en restant ancrés dans la réalité de terrains ?

**Ces questions montrent la nécessité d'avoir un espace de dialogue**

**entre élus.** Nous y sommes tous confrontés et nous y apportons chacun des réponses différentes, qui mériteraient d'être partagées. Le Livre Blanc du Biltzar s'inscrit dans cette perspective, en venant réaffirmer le rôle des élus municipaux dans l'intercommunalité. Ce désarroi partagé par nombre d'entre nous mérite aussi d'être pris en compte par la Communauté d'agglomération Pays Basque et dans son Pacte de gouvernance.

**L'intercommunalité ne doit pas être une contrainte, mais une ressource pour nous aider à répondre au mieux à ces nouvelles attentes.**

Avec ce Livre Blanc, le Biltzar cherche à fluidifier le partage des rôles avec les services de la CAPB et son exécutif politique, en venant définir la contribution des élus communaux à l'action communautaire.

# **Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité**

Le succès de la Communauté d'agglomération Pays Basque sur la mandature qui s'ouvre ne pourra se faire sans l'implication de tous les élus, y compris de celles et ceux qui ne siègent pas au Conseil Communautaire.

Les conseillers municipaux ont été les grands oubliés de la construction intercommunalité, alors qu'avec 2500 élus, nous formons un maillage de proximité très utile pour accompagner l'action publique locale.

**Situés au plus près de la population, nous sommes un relai indispensable entre la CAPB et la population.**

Pour élaborer ce Livre Blanc, nous avons cherché à qualifier les apports possibles des élus communaux à l'intercommunalité, en mettant l'accent sur les complémentarités avec l'exécutif communautaire et les services de la CAPB. Autrement dit : en quoi la Communauté d'Agglomération a-t-elle besoin de nous ?

Nous avons identifié trois fonctions

principales, qui mériteraient d'être davantage valorisées et accompagnées.

Ces fonctions démontrent l'importance d'associer les élus locaux à la mise en œuvre des politiques communautaires. Elles donnent aussi une responsabilité aux équipes qui seront élues dans chaque commune en mars 2020.

**Le Pays Basque est notre affaire à tous, à chacun d'apporter sa contribution dans ce partage des rôles collectif.**

## Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité

### > **Faire entendre les besoins de tous les habitants**

> Porter une vision collective du territoire dans la durée

> Agir sur le terrain au quotidien

## **1/ Faire entendre les besoins de tous les habitants**

Notre premier apport à l'intercommunalité, c'est notre capacité à repérer les besoins de tous les habitants et usagers du territoire pour qu'ils soient mieux pris en compte par la CAPB. 40% des répondants au questionnaire jugent qu'il s'agit de la principale mission des élus municipaux dans l'intercommunalité.

Que l'on soit maire, adjoint.e ou conseiller.e municipal.e, nous sommes en contact direct de la population. Dans les petites communes, on appelle le/la Maire par son prénom. Dans les grandes villes, les citoyens ont de multiples occasions d'être en contact avec au moins un.e des adjoints. Face à la crainte d'une intercommunalité technocratique trop distante des réalités locales, les 2500 élus communaux peuvent être autant

d'antennes pour garantir une action publique à l'écoute des citoyens, de leur quotidien et de leur ressenti. Evidemment, nous ne sommes pas les seuls dépositaires de ce travail de repérage des besoins. Chaque politique publique de la CAPB s'appuie sur une phase de diagnostic, pour dresser un état des lieux, identifier les manques et qualifier les attentes. Mêlant statistiques, cartes et entretiens, ces diagnostics s'appuient sur une expertise sectorielle indispensable pour acquérir une vision d'ensemble de la situation et caractériser son évolution. La mobilisation des élus communaux permettrait d'apporter un regard complémentaire à ces diagnostics techniques et objectifs.

> **Nous sommes à l'écoute du ressenti des personnes.** A coté des diagnostics techniques qui cherchent à objectiver la situation, les 2500 élus communaux sont les mieux placés pour capter la dimension subjective des problèmes. Par exemple, l'offre de mobilité sera perçue différemment par une

personne qui se sent assignée à résidence et par celle qui a l'habitude de se déplacer pour son emploi et ses loisirs. La transition agricole ne sera pas vécue de la même façon par un agriculteur bien implanté qui cherche à transmettre son exploitation ou par un jeune éleveur désireux de s'impliquer davantage sur le territoire.

> **On connaît bien les attentes des villages.** En couvrant l'intégralité des 158 communes, nous pouvons faire remonter les problématiques spécifiques à chaque situation territoriale. Certains aspects parfois jugés anecdotiques par les services sont en réalité décisifs pour le bon fonctionnement de nos territoires. On le voit sur les questions d'urbanisme, où la cohabitation entre zones résidentielles et espaces agricoles posent de nombreux problèmes qu'on ne retrouve pas dans les grandes villes.

C'est aussi visible pour les équipements de proximité : une médiathèque ou un centre de

## Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité

### > **Faire entendre les besoins de tous les habitants**

> Porter une vision collective du territoire dans la durée

> Agir sur le terrain au quotidien

santé n'assurent pas les mêmes fonctions dans un bourg isolé de 500 habitants, dans un quartier populaire ou dans une commune périurbaine.

> **Nous sommes polyvalents dans le recueil des besoins.** Structurés en directions sectorielles, les services de la CAPB ont parfois tendance à cloisonner les problèmes par thématiques en dissociant ce qui relève de la mobilité, de l'habitat, du développement économique, de l'environnement... Mais à l'échelle individuelle, toutes ces questions sont liées et c'est souvent leur imbrication qui pose problème. Comment trouver un emploi quand on n'a pas de voiture et que le salaire est insuffisant pour payer un logement à proximité ? En tant qu'élu local, notre rôle ne se limite pas aux compétences communales. Nous sommes à l'écoute de l'ensemble des besoins exprimés par nos concitoyens.

**Nous avons donc un rôle important pour compléter les diagnostics de la CAPB par une analyse de la situation « à hauteur d'habitants ».** Cela nous donne une responsabilité

supplémentaire de se rendre attentifs à tous les besoins. Présents au quotidien dans nos communes, nous sommes surtout en contact avec les habitants les plus ancrés dans le territoire, qui nous connaissent et n'hésitent pas à nous interpeller.

Or nos concitoyens sont de plus en plus mobiles. Leur quotidien déborde largement du cadre de la commune, pour aller travailler, faire leurs courses, rendre visite à des proches ou accéder aux services publics.

Comment tendre l'oreille vers celles et ceux qui n'osent pas ou ne prennent pas le temps d'exprimer leurs besoins auprès de leurs élus, qui ne se déplacent pas lors des réunions participatives ou qui ne votent pas aux élections ?

Le recueil des besoins ne se limite pas au noyau dur des personnes impliquées dans le quotidien la commune, que l'on croise au marché ou dans les évènements organisés par les associations de la ville. Il concerne l'ensemble des personnes présentes sur notre territoire et qui pourraient être concernées par les actions de la CAPB, à commencer par les jeunes et les personnes en situation de précarité.

*Question pour l'intercommunalité :* **Comment s'appuyer sur ce maillage d'élus locaux** pour faire remonter les besoins des habitants et usagers du territoire, pour mieux prendre en compte la diversité des situations et de leur vécu individuel ?

*Question pour les élus communaux :* **Comment se rendre attentif aux citoyens qui pratiquent le territoire au quotidien** mais ne viennent pas à notre rencontre pour exprimer leurs besoins ?

## Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité

> Faire entendre les besoins de tous les habitants

### > Porter une vision collective du territoire dans la durée

> Agir sur le terrain au quotidien

## 2/ Porter une vision collective du territoire dans la durée

En tant qu'élus locaux, notre second apport consiste à porter une vision de la commune et de son devenir souhaitable. C'est sur cette capacité à partager un récit commun sur l'évolution de notre territoire que se jouent les élections municipales. Au quotidien, nous passons beaucoup de temps -et mettons beaucoup d'énergie- à mettre en discussion les transformations à venir et à inviter nos concitoyens à prendre conscience que nos territoires évoluent. C'est particulièrement visible sur les questions d'urbanisme, mais c'est aussi valable sur les questions d'habitat et de peuplement, de santé et d'accès aux services, d'agriculture ou de tourisme... **Notre défi consiste à fédérer l'ensemble de la population autour de cette vision.**

L'intercommunalité montre que la vision du territoire ne peut se définir

à une seule échelle. Chacune de nos communes est la composante d'un territoire plus vaste, qui correspond aussi à la géographie quotidienne de nos concitoyens: le Pays Basque.

**La CAPB doit nous aider à articuler ces deux échelles de références, pour éviter la juxtaposition des égoïsmes communaux.**

Sa mise en place nous invite à mieux comprendre les spécificités de notre commune et sa place par rapport aux autres. Le Projet communautaire y a contribué, dans le prolongement des exercices prospectifs menés à l'échelle du Pays Basque pour penser son évolution et les complémentarités entre ses composantes territoriales. Cela nous a aussi permis d'identifier les 21 politiques publiques que nous avons intérêt à porter en commun.

La vision communautaire mérite d'être poursuivie. Mais elle gagnera en pertinence si elle parvient à prendre en compte la compréhension du territoire portée par les élus communaux. Nous y voyons trois avantages :

**> Inscrire les politiques communautaires dans la trajectoire de chaque commune.**

Nous avons une bonne connaissance de l'histoire de nos communes et de la façon dont elle est perçue par ses habitants. Pour la population, nous sommes en quelque sorte les garants d'un héritage à valoriser. Le chantier sur l'adressage engagé lors du dernier mandat souligne l'importance de cette contribution : c'est en s'appuyant sur les élus communaux que la CAPB peut valoriser le patrimoine basque sur tout le territoire.

**> Anticiper les enjeux prospectifs des territoires au-delà des 21 politiques publiques de la CAPB.**

Les transformations de nos territoires sont parfois discrètes et posent de nouveaux besoins d'interventions publiques, qu'il faut pouvoir anticiper dès maintenant. Par exemple, nous sommes nombreux à signaler le rôle crucial des paysans dans l'entretien des campagnes et la dynamisation des villages, et l'enjeu du renouvellement,

## Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité

> Faire entendre les besoins de tous les habitants

### > Porter une vision collective du territoire dans la durée

> Agir sur le terrain au quotidien

générationnel de ces acteurs, qui doivent être soutenus par une stratégie agricole et alimentaire ambitieuse, à l'échelle de l'Agglomération.

**> Repérer et mobiliser les forces vives à associer dans les 158 communes.** Le succès des politiques communautaires ne se fera qu'en associant les partenaires locaux : les syndicats, coopératives, associations, collectivités citoyens, entrepreneurs engagés, etc. Les élus connaissent mieux que quiconque toutes ces personnes ressources et la meilleure façon de les associer (ce qui n'est pas toujours le cas de la CAPB, qui se concentre sur la relation avec les structures plus institutionnelles comme les chambres consulaires). A l'échelle locale, l'implication de trois ou quatre personnes pivot peut faire toute la différence.

Les élus municipaux sont donc un maillon essentiel pour construire ensemble l'avenir du Pays Basque et pour le mettre en œuvre dans chaque commune. En replaçant ces évolutions dans l'histoire longue

de nos communes et en les partageant avec nos concitoyens, **nous sommes attentifs à ce que ces changements soient compris par la population et perçus positivement...** Ce qui suppose pour la CAPB de prêter attention aux réticences ou aux malentendus suscités par des stratégies venues d'en haut.

Cela nous donne une responsabilité importante pour éclairer les mutations à l'œuvre dans notre société et dans nos modes de vie, en appui sur l'expertise des services de la CAPB.

Notre rôle consiste à intégrer ces changements (à commencer par le défi de la transition écologique) dans l'identité de nos territoires, pour pouvoir concilier le passé, le présent et l'avenir.

Cette mission nécessite aussi de bien articuler l'échelle communale et celle du Pays Basque, pour montrer leur imbrication (à l'opposé du face-à-face entre communes et EPCI qu'on observe dans d'autres territoires). Pour éviter la concurrence des égoïsmes, à nous de souligner ce qui nous unit au quotidien.

*Question pour l'intercommunalité :* **Quelle fonction des pôles territoriaux** dans l'élaboration des stratégies communautaires pour articuler les deux échelles ? « Pour l'instant les référents sont pris entre deux feux : les élus municipaux sur leurs préoccupations quotidiennes, les VP communautaires sur leurs stratégies sectorielles »

*Question pour les élus communaux :* **Quelle co-production des stratégies territoriales avec la CAPB** pour mieux intégrer la géographie quotidienne de nos habitants/usagers du territoire ?

## Trois fonctions pour les élus communaux dans l'intercommunalité

> Faire entendre les besoins de tous les habitants

> Porter une vision collective du territoire dans la durée

### > Agir sur le terrain au quotidien

## 3/ Agir sur le terrain au quotidien

Notre troisième fonction consiste à agir sur le terrain, pour résoudre les problèmes du quotidien. C'est particulièrement le cas dans les petites communes, où le nombre d'agents est limité. Nous sommes nombreux à passer une grande partie de notre temps en dehors de notre bureau, pour faire le suivi des chantiers de la commune, réagir à un accident ou régler un conflit de voisinage.

> **Nous sommes sur place en permanence.** C'est cette présence sur le terrain qui garantit à l'action publique locale d'avoir la réactivité attendue par nos concitoyens, notamment en cas de crise ou d'incident. Mais cette disponibilité permanente est aussi source d'épuisement, face à des usagers qui exigent des réponses immédiates à leurs problèmes.

> **Nous sommes en relation quotidienne avec la population.** Cette épaisseur relationnelle nous permet de désamorcer les problèmes avant qu'ils prennent trop d'importance, de mettre

fin à certains malentendus ou de solliciter les bonnes personnes. Ce contact nous place en première ligne face à des personnes parfois violentes, verbalement ou physiquement.

> **Nous jouons un rôle de médiateur entre nos administrés et leur administration**, souvent perçue comme distante et inaccessible. Nous aidons nos concitoyens à accéder à leurs droits, nous leur expliquons les démarches à accomplir. Comme eux, nous sommes souvent désarmés face à l'inertie de cette bureaucratie. Mais attention au burn out généralisé des maires ! **Nous ne sommes pas des super-héros**. Nous ne pouvons pas être sur tous les fronts.

Nous sommes nombreux à nous sentir isolés dans cette fonction, abandonnés par une administration qui se réfugie derrière des élus locaux à portée d'engueulade. Il ne faudrait pas que la mise en place de la CAPB vienne accentuer cet écart entre les élus et les agents de la collectivité. Dans le questionnaire, cette fonction n'arrive qu'en troisième position, avec seulement 13% des élus qui la considèrent comme leur priorité. Elle est plus souvent vécue comme une contrainte, qui nous empêche d'effectuer le reste de nos missions. Pour améliorer la situation, cela nécessite une meilleure coordination entre élus locaux et services de la CAPB. Nous continuerons à être en contact direct avec les administrés, mais nous avons besoin d'avoir un lien plus fluide avec les services, de connaître les bonnes personnes à contacter en fonction des problèmes.

*Question pour l'intercommunalité et pour les élus communaux : **Quel partage des rôles entre les élus de proximité et les services** (notamment les référents de pôles) pour ne pas faire porter sur les communes le rôle de «service après-vente » des politiques communautaires ? Quel accès des élus municipaux à l'ingénierie communautaire, pour permettre plus de fluidité sans venir surcharger le quotidien des services ?*

**Quel rôle pour le  
Biltzar demain ?**

L'élaboration du Pacte de Gouvernance pose la question du devenir du Biltzar, qui a pu chercher sa place depuis la création de la CAPB. Face aux procédures parfois rigides de l'intercommunalité, ce lieu d'échange informel garde toute sa pertinence. D'une part, **le Biltzar est le garant du dialogue entre la CAPB et les élus communaux.** En complément de la Conférence des Maires prévue par la loi Engagement et Proximité, il s'adresse à l'ensemble des élus municipaux. D'autre part, **le Biltzar constitue un point de rencontre et d'échange entre les 2500 élus locaux du Pays Basque.**

Le Livre Blanc sur la place des élus communaux dans l'intercommunalité Basque vise à définir les fonctions du Biltzar lors de la mandature qui s'ouvre, pour accompagner **le rôle qu'il accomplit depuis plus d'un siècle : l'assemblée des élus du Pays Basque.**

Ces propositions sont autant de pistes qui pourront être approfondies et mises en œuvre par les élus. Elles viennent aussi souligner la complémentarité du Biltzar avec les autres institutions existantes à l'échelle du Pays Basque et l'importance de sa contribution à la vie de l'intercommunalité.

## Réactiver les ambitions premières du Biltzar

Le Biltzar qui nous réunit aujourd'hui trouve ses racines dans l'histoire de la province du Labourd. Cette assemblée locale se réunissait au château de la Motte à Ustaritz. Le plus ancien procès verbal connu du Biltzar date de 1567. Avant la Révolution française, il existait aussi trois autres assemblées locales : les Etats de Basse-Navarre, de Soule et celle de Bayonne. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, seuls se réunissaient au Biltzar les représentants des 31 paroisses labourdines.

Chacune de ces paroisses déléguait au Biltzar généralement le maire-abbé, sinon un député élu par les maitres de maison. Il était le porte-parole au niveau du Biltzar et avait un mandat impératif : celui d'apporter la décision votée dans sa paroisse et de requérir l'avis de la communauté paroissiale sur les délibérations du Biltzar.

Le Biltzar était une assemblée du Tiers Etat qui veillait à la conservation des coutumes rédigées en 1514. Il édictait des règlements sur l'organisation de la vie économique et sociale. Il gérait sa propre milice, le maintien de l'ordre, la voirie et la police des marchés. Il exerçait une compétence diplomatique de niveau international, signait les traités avec les Basques du Gipuzkoa, de Biscaye, à propos de l'usage de la mer. Le Biltzar disposait d'une réelle autonomie financière, il gérait son budget, prélevait l'impôt. Arrive la Révolution française.

La nuit du 4 août 1789, en dépit des protestations, disparurent le Biltzar du Labourd et les Etats de Navarre et de Soule. Au lendemain de la révolution, la demande de création d'un département basque portée par les frères Garat d'Ustaritz restera vaine.

La création de la CAPB marque une étape essentielle dans la quête de reconnaissance institutionnelle du Pays Basque. La phase de mise en place a pu provoquer une certaine démobilité au sein du Biltzar. Le présent Livre Blanc témoigne cependant d'une volonté des élus communaux d'être mieux associés à la CAPB.

Pour réactiver la vocation historique du Biltzar, trois conditions doivent désormais être réunies

> **Accorder un siège au Biltzar dans le Conseil Exécutif de la Communauté d'Agglomération** pour garantir la coordination qu'assurait jusqu'ici le CA du Biltzar. Or, si le Biltzar doit conserver son indépendance, il doit aussi être associé aux décisions intercommunales.

> **Doter le Biltzar d'un agent permanent pour appuyer le Conseil d'Administration dans l'animation du dialogue avec les 2500 élus communaux.** Jusqu'à présent, notre association était financée par les cotisations de ses communes membres. Mais ces moyens sont largement insuffisants pour de mettre en oeuvre les propositions contenues dans ce Livre Blanc. Si le Biltzar peut contribuer au succès de l'action communautaire, la CAPB doit aussi contribuer au bon fonctionnement de l'association.

> **Avoir des agents techniques polyvalents sur chaque pôle territorial pour accompagner les élus communaux des petites communes dans les problèmes du quotidien**, y compris lorsqu'ils dépassent le champ de compétence de la CAPB. Les maires des petites communes et leurs adjoints sont accaparés par la résolution de tous les petits problèmes techniques. Ces sollicitations incessantes participent de la fatigue généralisée des élus locaux et les empêchent d'accomplir le reste de leur fonction.

## Quel rôle pour le Biltzar demain ?

**> Le Biltzar, plateforme de discussion entre tous les élus locaux**

> Le Biltzar, caisse de résonance vers l'Agglomération

## **Le Biltzar, plateforme de discussion entre tous les élus locaux**

**Le Biltzar est le lieu du partage d'expériences entre élus.**

Sa vocation est d'être ouvert à tous les élus locaux : les maires, les conseillers communautaires, mais aussi et surtout tous les autres élus communaux dans leur diversité. L'expérience montre qu'il est parfois difficile de mobiliser des élus très sollicités, en particulier ceux de l'exécutif communautaire, mais qu'il existe aussi un besoin croissant d'échanges entre élus locaux. Face à la montée en puissance de la Communauté d'Agglomération, cet espace de dialogue entre élus est plus que jamais nécessaire.

**> Nous avons besoin d'un lieu ressource, à l'écart des rapports de force.** Le Biltzar doit pouvoir servir d'espace « abrité », hors des tensions institutionnelles et des prises de position politiques. Evolution des attentes des citoyens, impacts du numérique, augmentation des mobilités, transition écologique... : ces grandes mutations nous concernent tous, quelles que soient nos appartenances partisanes.

**> Nous avons besoin d'un lieu pour partager nos expériences d'élus locaux.** C'est ce qui ressort en premier des attentes formulées dans le questionnaire. « *Le Biltzar doit éveiller, rassurer, éclairer le rôle de maire et d' élu* » ; « *C'est un lieu pour aborder les problèmes communs rencontrés dans les communes* » ; « *Sa vocation est de rassembler et remotiver les élus* ». En complément des formations proposées par l'Association des Maires 64 et par l'Association des Elus de Montagne, ces retours d'expériences pourraient prendre plusieurs formes : visites

thématiques (dans ou en dehors du Pays Basque), rencontres avec d'autres territoires, partages de bonnes pratiques (sur la gestion des rythmes scolaires, l'accueil des migrants, le maintien du lien social, ...) ou encore études de cas problématiques.

## **Ce dialogue entre élus pourrait aussi se décliner localement, à l'échelle des pôles territoriaux.**

Ces échanges nous permettraient de prendre conscience des interdépendances qui existent entre nos communes et d'être force de proposition pour des initiatives des Pôles. Par rapport aux Commissions Territoriales organisées par la CAPB, le Biltzar s'inscrit dans une logique ascendante, entre élus voisins, pour s'outiller collectivement et fluidifier le dialogue avec l'intercommunalité.

**> Nous voulons échanger pour mieux comprendre la géographie en réseau de nos habitants.** L'action publique fait face à un défi de taille : celui de s'adapter à un quotidien d'habitants/usagers de plus en plus

# Quel rôle pour le Biltzar demain ?

> Le Biltzar, plateforme de discussion entre tous les élus locaux

## > Le Biltzar, caisse de résonance vers l'Agglomération

mobiles. Nos actions quotidiennes en sont profondément impactées. En échangeant avec les élus voisins, nous pourrions mieux comprendre ce qui nous unit et ce qui fait la spécificité de chaque commune.

> **Nous voulons pouvoir nous réunir au sein d'instances « de voisinage »**. Cette territorialisation est la condition d'une meilleure mobilisation des élus locaux, de proche en proche, pour partager ensemble leurs problématiques du quotidien.

**Le Biltzar a aussi vocation à engager le dialogue avec d'autres partenaires** dans l'optique de nous permettre une meilleure compréhension des mutations qui transforment nos pratiques quotidiennes.

> **Nous souhaitons approfondir les relations avec les plateformes citoyennes.** Le Conseil de Développement, Batera, Udalbiltza, Bizi!,... le Pays Basque est riche de multiples initiatives citoyennes qui tendent à prendre de plus en plus

de place dans le paysage local et au-delà. Nous avons besoin d'un espace neutre pour échanger avec eux, les comprendre et envisager au mieux comment nos actions peuvent se compléter.

**> Nous souhaitons pouvoir entendre les acteurs qui transforment nos communes.**

Nous sommes responsables du devenir de notre territoire, mais nous ne maîtrisons pas tout. La Poste, la SNCF, les associations, les bailleurs sociaux, AirBnB, les entreprises de l'innovation... nombreux sont les acteurs, individuels et collectifs, publics ou privés, qui transforment nos communes et le quotidien de celles et ceux qui y vivent.

## **Le Biltzar, caisse de résonance vers l'Agglomération**

Le Biltzar est et doit rester engagé dans le dialogue avec la CAPB, pour l'aider à améliorer son

action. Le Pacte de Gouvernance permettra de définir sa place parmi les instances communautaires. L'enjeu est d'abord d'en préciser les fonctions.

### **Le Biltzar pour mettre à l'agenda de nouveaux enjeux,**

en partant de 3 principes :

**> Nous pouvons prendre fortement en compte les problématiques des communes rurales,**

pour éviter que les politiques communautaires ne se concentrent trop sur les grands pôles urbains. Le Biltzar doit jouer le rôle de caisse de résonance des besoins des petites communes, qui ne sont pas toujours entendues par les services.

**> Nous pouvons anticiper les enjeux des territoires au-delà des compétences intercommunales.**

Certaines questions sont récurrentes pour les élus locaux. Elles reviennent régulièrement dans les échanges en conseil municipal, sans pour autant faire l'objet de groupes de travail dédiés ou de mise à l'agenda dans le cadre des 21 politiques publiques

## Quel rôle pour le Biltzar demain ?

> Le Biltzar, plateforme de discussion entre tous les élus locaux

### > **Le Biltzar, caisse de résonance vers l'Agglomération**

de la CAPB. Elles sont alors traitées au coup par coup localement. C'est le cas par exemple de la place du foncier agricole dans les PLU. Lorsqu'un sujet concerne un certain nombre d'élus, le Biltzar pourrait servir à le faire remonter à la CAPB et à veiller qu'il soit saisi par le Conseil Communautaire et par les services.

> **Nous pouvons encourager l'expérimentation de nouveaux dispositifs** sur certains territoires pour faciliter l'initiative locale et capitaliser sur les démarches intéressantes. Nous pouvons, dans le cadre du Biltzar, nous auto-saisir de sujets émergents, et jouer un rôle de tête chercheuse pour apporter de nouvelles solutions.

### **Le Biltzar pour accompagner la mise en œuvre des politiques communautaires**

> **Nous pouvons permettre à l'Agglomération d'avoir un retour sur l'atterrissage local des politiques communautaires.** En complément des évaluations

conduites par la CAPB, nous pouvons faire remonter des éléments liés à la réception des politiques publiques par les usagers. Il s'agit d'aller au-delà de l'objectivation (par les études, analyses quantitatives, le suivi de la mise en œuvre) en intégrant la dimension subjective des politiques publiques. Faire remonter les représentations, les éventuelles incompréhensions, voire même l'émergence de sentiments d'injustice, ....

**> Nous pouvons recueillir les difficultés, les apports et les obstacles potentiels dans la mise en œuvre.** En mobilisant le maillage d'élus locaux aux quatre coins du territoire, nous sommes susceptibles de pouvoir observer la mise en œuvre des politiques publiques, questionner les usagers, recueillir leurs propositions, au plus près du terrain, au quotidien. Le Biltzar peut catalyser ces regards et les transformer en pistes d'amélioration pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques de l'Agglomération.

**> Nous pouvons mieux associer les forces vives de nos communes aux actions de l'intercommunalité.** Nous pouvons mettre notre capacité de relai auprès des associations, des collectifs et des coopératives locales au service des politiques publiques intercommunales. Pour cela, il nous faut multiplier les partenariats avec les forces vives de chaque commune et jouer un rôle de passerelle vers l'Agglomération.

## **Le Biltzar pour nourrir la réflexion et la délibération intercommunale**

**> Nous pouvons accompagner les conseillers des petites communes pour favoriser leur participation active.** Le conseil communautaire rassemble des élus aux profils très hétérogènes. Entre les élus expérimentés qui se consacrent à temps plein à leur mandat et les nouveaux conseillers communautaires qui exercent une activité professionnelle en parallèle, la

## Quel rôle pour le Biltzar demain ?

> Le Biltzar, plateforme de discussion entre tous les élus locaux

### > **Le Biltzar, caisse de résonance vers l'Agglomération**

capacité à prendre part au débat n'est pas la même. Le Biltzar peut aider ces derniers à comprendre et à se repérer dans l'organisation communautaire pour qu'ils puissent faire entendre leur voix.

> **Nous pouvons organiser des temps de débat sur des thématiques importantes.** Les conseils communautaires sont centrés sur le vote des délibérations (391 délibérations sur 8 séances du Conseil Communautaire en 2018). En complément de ces séances nécessaires, nous pouvons servir à identifier les controverses qui font débat, afin de faire en sorte que le débat démocratique trouve toute sa place dans cet organe.



---

Ce Livre Blanc marque une nouvelle étape pour le Biltzar, trois ans après la mise en place de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque. Loin d'être un aboutissement, le création de l'Intercommunalité réactive la vocation première du Biltzar : **être un lieu d'échange et de débat entre élus locaux**. Situé en dehors des rapports de force institutionnels et partisans, notre association est une ressource précieuse pour favoriser les partages d'expériences entre élus, accompagner leurs questionnements communs et favoriser leur implication dans l'intercommunalité.

Face au risque d'opposer communes et intercommunalité, territoires ruraux et territoires urbains, politique et technique, le Biltzar a pour ambition de **fluidifier le dialogue entre les échelles et entre les expertises**. Il est tout à la fois une plateforme d'échange entre élus communaux et une caisse de résonance vers l'Agglomération. **Les 158 maires et les 2500 élus municipaux du Pays Basque constituent un maillon essentiel pour faire le lien entre les citoyens et la CAPB**. Situés au plus près du terrain, les maires et leurs adjoints sont les mieux placés pour faire remonter les besoins des habitants et usagers du territoire. Par leur connaissance du territoire, ils sont aussi un appui indispensable pour adapter les 21 politiques publiques communautaires aux spécificités de chaque territoire.

Ce Livre Blanc souligne les apports possibles du Biltzar dans ce nouveau contexte institutionnel. Autant de pistes pour fluidifier le fonctionnement de l'intercommunalité pour le mandat qui s'ouvre. Il ne reste plus qu'à s'en saisir !