



LA GOUVERNANCE POLITIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS EN FRANCE



L'émergence d'une culture
du compromis fondée sur
une gouvernance partagée



INTRODUCTION	P. 4
---------------------	-------------

PARTIE I – POURQUOI S'INTÉRESSER À LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE AUJOURD'HUI ?	P. 6
---	-------------

A. GOUVERNER UNE COMMUNE ET UNE COMMUNAUTÉ : EST-CE DIFFÉRENT ?	P. 8
--	-------------

B. L'IMPACT DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA STRUCTURATION DU BLOC LOCAL SUR LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITÉS	P. 11
--	--------------

PARTIE II – L'APPARITION D'UNE GOUVERNANCE DU COMPROMIS	P. 16
--	--------------

A. UN FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE PARTICULIER LIÉ À LA STRUCTURATION MÊME DU BLOC LOCAL	P. 18
--	--------------

A.1 Un mode d'élection des élus communautaires difficilement modifiable	P. 18
---	--------------

A.2 La recherche de plus en plus fréquente d'un compromis	P. 21
---	--------------

B. UN MODE DE GOUVERNANCE EXIGEANT	P. 26
---	--------------

B.1 Des présidents d'intercommunalité animateurs d'une communauté d'élus	P. 26
--	--------------

B.2 Le besoin de formation constant des élus du bloc local	P. 27
--	--------------

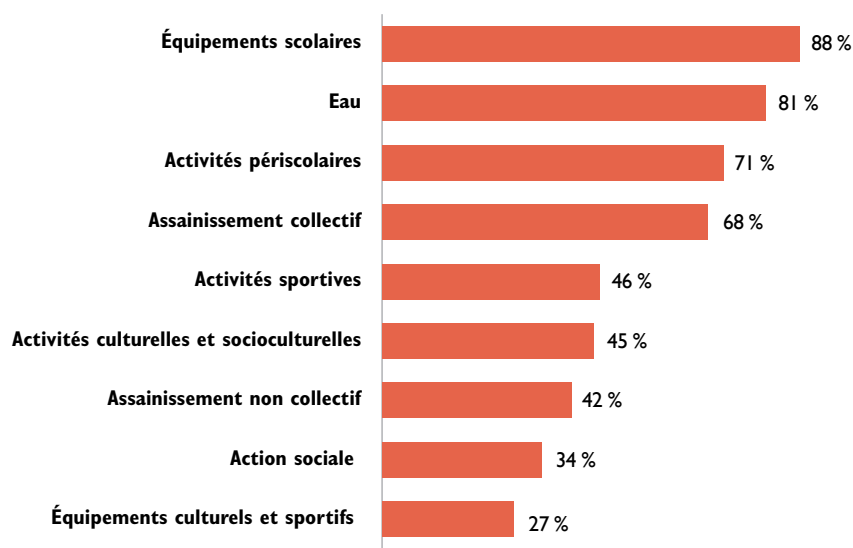
B.3 Une volonté de travailler en commun nécessaire entre exécutifs municipal et communautaire	P. 28
---	--------------

B.4 Une gouvernance localement définie au service du projet de territoire	P. 33
---	--------------

PARTIE III – COMMENT DÉFINIR UN PROCESSUS DÉCISIONNEL ADAPTÉ À SON TERRITOIRE ?	P. 36
A. L'ÉLABORATION D'UNE CHARTE DE GOUVERNANCE	P. 38
B. LES QUESTIONS À SE POSER POUR ÉLABORER UNE CHARTE DE GOUVERNANCE	P. 43
B.1 La composition et la place de l'exécutif	P. 43
B.2 Favoriser la participation du plus grand nombre d'élus	P. 55
B.3 La place des conseillers municipaux dans la prise de décision intercommunale	P. 62
B.4 L'articulation des différentes instances intercommunales	P. 66
PARTIE IV – RECOMMANDATIONS	P. 74
ANNEXES	P. 78
GLOSSAIRE	P. 107

Toutes les communes sont aujourd'hui membres d'une intercommunalité¹, 87 % des Français élisent des conseillers municipaux qui seront également conseillers communautaires, toutes les grandes compétences de planification relèvent désormais de l'échelon intercommunal et depuis les fusions de groupements qui ont eu lieu en 2017, de nombreuses intercommunalités exercent également plusieurs compétences en lien direct avec la population.

PART DES INTERCOMMUNALITÉS DISPOSANT DE « COMPÉTENCES DE PROXIMITÉ »



Source : Données BANATIC au 1^{er} janvier 2019, traitement AdCF

Ces différentes données non exhaustives illustrent l'importante mutation de l'organisation du bloc local depuis la loi de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », du 16 décembre 2010. Ce texte a été le prélude à un long mouvement de réformes institutionnelles, qui a directement impacté les communes et leurs intercommunalités tout au long des années 2010.

Le transfert de nombreuses compétences, et donc d'agents à l'intercommunalité, invite aujourd'hui à se questionner autour des relations entre communes et communauté, même s'il convient de rappeler, au préalable, que tous les élus communautaires sont également élus municipaux, voire même, maires de l'une des communes membres. Deux rapports parlementaires ont ainsi récemment été publiés sur ce sujet. Les députés Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala se sont interrogés sur « *la place de la commune dans la nouvelle organisation territoriale* »². Les sénateurs Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger ont, pour leur part, cherché à valoriser des bonnes pratiques pour « *mieux associer les élus municipaux à la gouvernance intercommunale* »³. Les travaux menés pour cette étude s'inscrivent dans la droite ligne de ces deux rapports.

Dans leur récent ouvrage sur la gouvernance de la ville numérique, Antoine Courmont et Patrick Le Galès définissent la gouvernance comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement et donc agréger des acteurs, donner une direction à la société et exercer une forme de contrainte* »⁴. Cette définition trouve à s'appliquer aux relations que cherchent à formaliser les communes entre elles, à l'échelle intercommunale. Après avoir dû profondément remanier le fonctionnement de leur intercommunalité, de nombreux élus municipaux expriment le souhait de redéfinir le processus décisionnel intercommunal pour mettre en œuvre le projet de développement et d'aménagement qu'ils ont défini pour leur territoire. À la veille des élections locales de 2020, l'AdCF a souhaité s'appuyer sur l'expérience de

1. À l'exception de quatre communes (DGCL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2019).

2. AN, rapport d'information n°2191 du 24 juillet 2019 sur la place de la commune dans la nouvelle organisation territoriale, présenté par Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala.

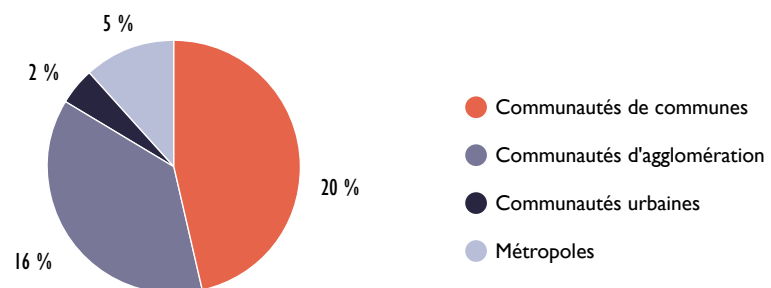
3. Sénat, rapport d'information n°559 du 11 juin 2019, « Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques ».

4. Courmont, A. et Le Galès, P., « Gouverner la ville numérique ». PUF, lavedesidees.fr, 2019.

plusieurs territoires qui ont d'ores et déjà approfondi cette question et mettre en avant des expériences, mais aussi des réflexions de présidents en la matière.

La présente étude s'appuie sur un premier travail statistique réalisé en janvier 2019. Une enquête nationale menée auprès de toutes les catégories d'intercommunalités a permis de recueillir le témoignage de 330 territoires⁵. Sur la base des réponses formulées par cet échantillon représentatif du tissu intercommunal actuel (cf. résultats de l'enquête), plusieurs questionnements ont été identifiés comme étant stratégiques pour définir les relations politiques entre les communes et leurs groupements, comme par exemple la place des élus municipaux dans la gouvernance intercommunale, la composition du bureau communautaire, la territorialisation politique... Plusieurs territoires semblaient avoir particulièrement travaillé sur certaines thématiques, mais rarement sur chacune d'entre elles. Pour chaque grand questionnaire, six intercommunalités ont été identifiées parmi celles qui avaient répondu à l'enquête parce qu'elles avaient approfondi cette question. En complément, les présidents interviewés ont répondu à un certain nombre de questions correspondant aux autres questionnements de l'étude. Au total, une cinquantaine de personnes ont fait part de leur expérience et de leurs réflexions sur la gouvernance du bloc local. Parmi celles-ci, on dénombre 43 président(e)s d'intercommunalité⁶, quatre parlementaires qui étaient président(e)s d'intercommunalité jusqu'en 2017 (deux sénateurs et deux députés), quatre chercheurs(euses) et un avocat publiciste. En complément, de nombreux échanges non formalisés avec des élus ou des agents d'autres territoires ont permis d'enrichir ces travaux. Plusieurs des échanges organisés avec des présidents d'intercommunalité sont retranscrits en annexe de la présente étude.

RÉPARTITION DES 43 INTERCOMMUNALITÉS INTERVIEWÉES



Nous reviendrons, dans un premier temps, plus en détail sur l'impact de la réforme territoriale des années 2010 sur le mode de gouvernance traditionnel des intercommunalités. Nous observerons, dans un deuxième temps, que ces différentes mutations conduisent les territoires à ne plus prendre une décision en fonction de ce qui emporte l'adhésion, dès le départ, de toutes les communes membres, mais que la recherche d'un compromis est de plus en plus fréquent. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'idée selon laquelle chaque projet doit recueillir l'assentiment d'une très large majorité des communes, voire de chacune d'entre elles, mais de trouver les moyens pour négocier et parvenir à un accord. Ce mode de gouvernance exigeant conduit souvent les élus à vouloir définir le cadre de cette négociation au travers de ce qu'une majorité des territoires dénomment « une charte de gouvernance ». Ce document, qui se veut évolutif dans le temps en fonction de l'évolution du contexte, a vocation à définir le rôle de chacun, préciser le fonctionnement de chaque instance politique intercommunale, mais aussi leurs interactions entre elles. Nous nous intéresserons donc, dans un troisième temps, aux modalités d'élaboration de telles chartes et aux questions que se sont posées dans les territoires qui en ont adopté une.

5. https://www.adcf.org/files/THEME-Institutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-La-gouvernance-politique-des-intercommunalites_V7.pdf



6. À l'exception de deux territoires, où le directeur général des services d'une communauté de communes et un directeur général adjoint d'une métropole ont été interviewés.





PARTIE I
POURQUOI S'INTÉRESSER
À LA GOUVERNANCE
INTERCOMMUNALE
AUJOURD'HUI ?



POURQUOI S'INTÉRESSER À LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE AUJOURD'HUI ?

Les fonctions d'un président d'intercommunalité ont toujours été différentes de celles d'un maire (I). Toutefois, cette différence s'est accentuée depuis le début des années 2010, avec la multiplication des transferts de compétences à l'échelle intercommunale, les différentes vagues de fusion de communautés, mais aussi la création de communes nouvelles (II).

A. Gouverner une commune et une communauté : est-ce différent ?

L'ensemble des présidents interviewés, qu'ils soient maires, adjoints au maire ou conseillers municipaux dans leur commune, sont unanimes : on ne pilote pas une commune comme une intercommunalité pour plusieurs raisons.

L'animation d'un collectif de pairs au service d'un projet, dans une intercommunalité

L'expression courante qui veut que l'on « administre » une commune, un département ou une région ne semble guère adaptée à l'échelon intercommunal. **L'idée de « gouvernance » semble plus juste car elle sous-entend la volonté d'animer un collectif.** L'intercommunalité n'est en général pas pilotée par « un patron », comme cela est souvent dit pour une commune. Cette situation s'explique par le fait que **le président ne fait que constater la composition du conseil communautaire** et ne peut aucunement intervenir pour la modifier. Une communauté ou une métropole demeure un regroupement de communes, créé pour élaborer et mettre en œuvre un projet commun. Il s'agit d'articuler une diversité d'identités et donc d'animer un collectif de pairs. Nous ne sommes pas dans une logique fédéraliste.

Pour Sébastien Miossec, président de Quimperlé Communauté, « *en tant que maire, je choisis les membres de ma liste avec lesquels je vais me faire élire. À l'agglo, nous ne connaissons pas les "partenaires de jeu" que nous allons avoir autour de la table. [...] C'est comme si le capitaine d'une équipe ne choisissait pas ses membres, et ensuite "débrouille-toi pour qu'ils te reconnaissent comme légitime"* ». L'intercommunalité repose sur cette idée de collectif qu'il faut parvenir à animer : « *Il faut trouver l'équilibre entre **notre fonction de pilotage**, qui implique qu'on impulse des axes stratégiques pour notre territoire, et **notre rôle quotidien d'animation** porté par l'écoute* », constate Gilles Quinquenel, président de Saint-Lô Agglo.

« Dans ma commune, je suis la patronne. À la communauté, j'anime une équipe. Cela n'a rien à voir ! »

Mais comme le souligne Antoine Chéreau, président de Terres de Montaigu, cette animation doit être orchestrée autour d'un projet défini ensemble pour le territoire : « *La plus grande différence entre un maire et un président d'intercommunalité vient du fait que, lorsque nous sommes élus en qualité de maire, le lendemain de l'élection, nos missions sont fixées. L'objectif est de mettre en œuvre le programme pour lequel nous avons été élus. À l'inverse, le jour de notre élection en tant que président, nous commençons à travailler sur le projet.* » Les communautés ne prennent, en effet, réellement sens que lorsqu'elles reposent sur un projet défini collectivement.

Une appréciation différente de la notion de proximité entre un maire et un président

L'idée couramment admise voudrait que les communes gèrent les compétences de proximité et que les communautés et métropoles prennent en charge les compétences de planification. Ce schéma ne correspond que très peu à la réalité. Historiquement, de nombreuses intercommunalités ont été créées pour prendre en charge la collecte des déchets, par exemple, qui est certes une compétence technique, mais qui impacte également les usagers dans leur vie quotidienne. Au 1^{er} janvier 2019, 88 % des communautés et métropoles étaient compéten-



tes pour la gestion des équipements culturels et sportifs et plus de 80 % exerçaient la compétence action sociale⁷. Même si un intérêt communautaire est défini afin de répartir les compétences des communes et de la communauté pour ce type d'actions, ces résultats démontrent clairement que les communautés prennent également en charge des compétences dites « de proximité ».

Toutefois, cette notion de proximité est difficilement définissable et force est de constater qu'elle **est souvent appréhendée différemment** entre un maire et un président d'intercommunalité. André Figoureux, maire d'une commune de 600 habitants et président de la communauté des Hauts de Flandre, fait une différence très nette entre sa casquette de président et celle de maire où « *je suis dans la proximité totale avec les habitants. Tout le monde a mon numéro de portable. Lorsque je vais à la mairie, je ne sais jamais quand je vais rentrer, je fais tout. À la communauté, nous sommes dans une autre dimension. Nous gérons des dossiers d'envergure avec des budgets proportionnels* ». Alain Gest, président d'Amiens Métropole, ne dit pas autre chose lorsqu'il constate que « *la commune est la porte d'entrée de l'intercommunalité pour la population. Nous avons beaucoup moins de courriers en direct qu'un maire et c'est bien comme cela* ». Toutefois, Antoine Chéreau remarque que cette différence va devoir s'estomper au risque d'être incompris. « *Nous n'avons pas le réflexe de faire de la concertation avec la population comme on peut le faire dans nos communes. Le rapport de l'administration communautaire à l'usager est beaucoup plus intellectuel. Or, cela devient un sujet, car les compétences des intercommunalités ont tellement évolué qu'il faut aborder cette question* ». Dans les Mauges, la transformation successive des intercommunalités en communes nouvelles, puis la création d'une agglomération ont obligé les élus à repenser leur approche de la notion de « proximité », tant du point de vue des communes que de l'intercommunalité (cf. interview ci-après).

LA PROXIMITÉ PENSÉE À TROIS NIVEAUX À LA COMMUNAUTÉ DES MAUGES

Extrait de l'interview de Didier Huchon, président de Mauges Communauté

En 2016, les six communautés de communes se sont transformées en six communes nouvelles qui, à leur tour, ont formé une nouvelle communauté d'agglomération. Tout au long de ce vaste chantier, le terme de « proximité » était utilisé par tout le monde et en permanence. Or, nous nous sommes rapidement rendu compte que nous ne parlions pas tous de la même chose et nous avons finalement défini trois niveaux de proximité pour notre territoire :

- La première acception de la proximité que nous avons retenue est d'ordre géographique : il y a un guichet dans chaque mairie annexe avec un agent d'accueil, grâce à une mise en réseau. En fonctionnant par groupe de communes déléguées, lorsqu'un guichet est fermé, l'autre est ouvert. Nous avons également fusionné certains accueils avec les agences postales, afin d'augmenter les heures d'ouverture au public.
- La proximité peut être aussi entendue comme le délai de réponse à un usager ou de prise en compte de sa demande. Dans ce cas, ce qui lui importe n'est pas la distance à parcourir, mais d'obtenir la bonne réponse. Par exemple, pour une question d'urbanisme, l'usager se rend rarement à la mairie, mais lorsqu'il vient, il veut avoir une réponse de niveau « expert ». Les usagers préfèrent directement avoir accès à un agent expert, plutôt que de passer par un agent généraliste, qui devra reformuler son propos auprès d'un collègue.
- Il y a enfin, la proximité « humaine », c'est-à-dire celle de l'élu que les habitants doivent pouvoir interpeller directement. Les usagers ont donc toujours un accès facile à leur maire délégué.

7. BANATIC, DGCL, https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/tableaux-synthese/tableaux-synthese.php#dial_tab_synth



Un formalisme aujourd'hui plus fort dans les décisions du quotidien d'un président d'intercommunalité

Francis Gimbert, président de la communauté du Grésivaudan, observe que dans « *les communes les moins peuplées, beaucoup de choses passent sous les radars du trésorier ou de la préfecture. En tant que président d'une intercommunalité, nous ne pouvons pas **nous permettre de ne pas respecter les procédures que nous imposent les textes** – même si nous ne sommes pas d'accord. Nous n'avons plus le choix à une telle échelle* ».

Cette citation illustre le changement de culture dans les intercommunalités depuis les années 1990. Jusqu'au début des années 2000, les intercommunalités étaient globalement considérées comme des structures de projet, relativement souples. Avec la multiplication des transferts de compétences dans le courant des deux dernières décennies, une administration intercommunale – de plus en plus souvent mutualisée avec la ville-centre – s'est constituée et les décisions prises par les élus communautaires ont eu tendance à s'inscrire dans un processus plus formalisé. Les plus grandes intercommunalités se sont donc souvent alignées sur le fonctionnement de la ville-centre, mais pour les communautés de communes, le changement a pu être plus radical pour certains élus.

Les entretiens réalisés laissent donc entrevoir une différence assez nette entre le fonctionnement politique d'une commune et celui d'une intercommunalité. Ces différences fondamentales expliquent pourquoi le mandat de président ne nécessite pas les mêmes compétences que celui de maire, ou bien encore le besoin de négociation permanente à l'échelle intercommunale (cf. partie III). Plusieurs lois adoptées dans le sillage de la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 ont accentué ce phénomène.



À RETENIR

GOUVERNER UNE COMMUNE ET UNE COMMUNAUTÉ : EST-CE DIFFÉRENT ?

La gouvernance des communautés se distingue, selon leurs présidents, de l'administration des communes à plusieurs égards :

- Il n'existe pas une majorité et une opposition intercommunales issues des urnes. Le président ne peut pas davantage s'appuyer sur une équipe qui a fait campagne avec lui comme cela peut être le cas pour un maire. Au contraire, la gouvernance intercommunale repose sur une négociation permanente entre pairs pour la mise en œuvre d'un projet commun.
- La relation avec les citoyens est également différente. Ces derniers ont davantage tendance à solliciter leur maire. Toutefois, l'évolution de la répartition des compétences au sein du bloc local conduit de plus en plus à nuancer ce propos.
- La gouvernance intercommunale se distingue de celle des communes peu peuplées, enfin, par un formalisme plus important, notamment du fait de la complexité des dossiers.



B. L'impact de l'évolution récente de la structuration du bloc local sur la gouvernance des intercommunalités

L'architecture relativement stable dans laquelle évoluaient les collectivités locales depuis 1982 a été profondément remaniée sur le plan institutionnel depuis le début des années 2010.

L'élargissement des régions ou encore l'évolution pour la première fois négative des dotations de l'État sont autant d'exemples illustrant cette mutation. Mais les évolutions les plus profondes ont principalement impacté le couple communes-intercommunalité, fréquemment aussi dénommé « bloc local », avec le renforcement important des intercommunalités : élection des conseillers communautaires grâce au fléchage dans seulement 28 % des communes – lesquelles concernent cependant 87 % de la population française –, élargissement des périmètres, transfert de nombreuses compétences à titre obligatoire, émergence des métropoles...

La présente étude intervient donc quelques années, voire quelques mois, après l'entrée en vigueur d'un certain nombre de réformes majeures qui ont fortement marqué les élus locaux. Les présidents interviewés ont mis l'accent sur trois conséquences principales sur la gouvernance politique des intercommunalités :

- Ces réformes ont été mises en place rapidement et certains élus n'ont pas pu anticiper leurs effets.
- La nécessaire réflexion sur le positionnement de la ville-centre par rapport aux autres communes membres. Dans certaines intercommunalités issues d'une fusion, ces réformes ont eu davantage pour impact de créer des communautés multipolaires, impliquant la gestion politique de plusieurs centralités.
- L'émergence des communes nouvelles a également pu avoir des conséquences sur la gouvernance des intercommunalités.

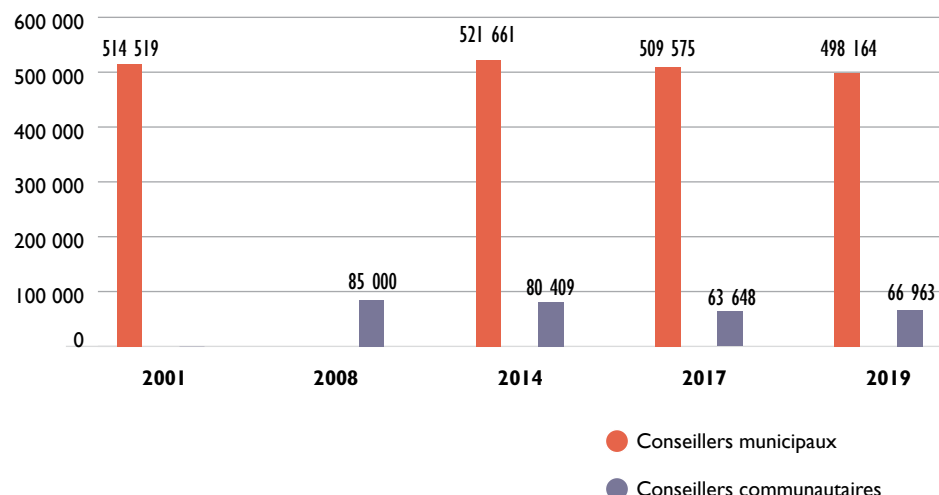
D'avantage d'élus en moyenne dans chaque intercommunalité depuis les fusions de 2017, mais beaucoup n'étaient pas préparés à ces réformes

Le mouvement de réforme des collectivités territoriales des années 2010 a, pour la première fois, conduit à une réduction du nombre global d'élus au sein du bloc local (cf. graphique ci-après), qui s'explique par plusieurs facteurs combinés :

- Les **communes nouvelles** ont fait baisser le nombre d'élus municipaux de 4,5 % entre 2014 et 2019. Ce pourcentage étant basé sur un nombre d'élus important⁸, cette baisse ne peut qu'être soulignée (-23 497 élus au total). Ce facteur a logiquement joué sur l'évolution du nombre de maires en France : celui-ci est passé de 36 681 en 2014 à 34 816 en 2019 (-5 %).
- Jusqu'en 2010, les élus communaux pouvaient **définir librement le nombre d'élus communautaires**. Plusieurs lois successives sont venues encadrer cette liberté. Ce mouvement explique en grande partie la baisse observée dans le graphique ci-après entre 2008 et 2017.
- Un autre phénomène a engendré une diminution du nombre d'élus communautaires entre 2014 et 2019 (-13 446 élus, soit une baisse de 17 %) : **la rationalisation de la carte intercommunale**. Le nombre de communautés est passé de 2 145 en 2014 à 1 258 en 2019.

8. On dénombrait 521 661 conseillers municipaux en 2014 contre 498 164 en 2019 (sources : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2015 et 2019).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLUS DU BLOC LOCAL ENTRE 2001 ET 2019



Sources : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2009, 2015, 2017 et 2019 ; Rép. min. JO AN 23 mai 2006, QE n°83571 de René Dosière

Toutefois, il ne s'agit ici que de données nationales. À l'échelle locale, avec la baisse sensible du nombre de communautés et leur élargissement, il y a souvent plus d'élus communautaires qu'auparavant dans une intercommunalité⁹. Mais, comme le constate Bernard Vauriac, président de Périgord Limousin, « avant, nous avions moins de compétences et moins d'élus. Aujourd'hui, nous comptons une quarantaine de conseillers communautaires, mais nous avons également des compétences beaucoup plus lourdes qui impliquent un nombre de réunions très important pour **des élus qui n'ont pas la disponibilité que l'on croit** ». Nombreux sont les présidents interrogés qui déplorent que même s'il y a davantage d'élus communautaires dans leur groupement aujourd'hui, le travail repose encore plus qu'avant sur les épaules de quelques-uns.

En effet, Sébastien Vignon, maître de conférences en science politique, explique dans l'interview ci-après qu'avec l'évolution profonde du bloc local de ces dix dernières années, certains élus locaux se sont sentis peu à même de prendre en charge des dossiers nombreux, souvent complexes et lourds d'enjeux. À l'inverse, d'autres élus ont trouvé une véritable source d'épanouissement dans ces nouvelles entités. Au-delà de la disponibilité, cette réorganisation du bloc local pose la question de **la formation des élus locaux** tant sur les sujets de fond que sur le renforcement de leurs compétences de négociateur, de prise de parole en public...

« Heureusement qu'il y a l'interco, sinon je ne serai plus élu depuis longtemps. »

Cette situation a pu provoquer chez eux **un sentiment de dépossession et de nostalgie**. Pour un président de communauté de communes, « nous avons une série de frustrations chez des élus qui ont perdu la capacité de prendre seuls des décisions importantes, mais aussi leur indemnité intercommunale car ils ne font plus partie du bureau, le prestige d'être le patron de nombreux agents dans leur commune du fait des transferts de compétences à l'interco... ». Cette situation serait transitoire, selon plusieurs observateurs, et pourrait prendre fin lors du renouvellement de la génération actuelle des élus.

L'INTERCOMMUNALITÉ A CHANGÉ, PAS LE PROFIL DES ÉLUS LOCAUX

SÉBASTIEN VIGNON, MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN SCIENCE POLITIQUE, UPVJ, CURAPP-ESS

Pourquoi vous être intéressé au profil des élus dans une communauté de communes des Hauts-de-France ?

Je prépare actuellement une HDR (habilitation à diriger des recherches) sur la crise des vocations aux élections municipales dans les petites communes. L'objectif est notamment

9. 37 élus communautaires en 2014 par communauté, en moyenne, contre 53 élus en 2019.



d'interroger les représentations subjectives des élus sur l'intercommunalité et leur participation différenciée au processus intercommunal. Mon terrain d'étude porte sur une communauté de communes de la région Hauts-de-France, comprenant une quarantaine de communes. Elle est issue d'une fusion récente et compte désormais deux communes centres, dont la plus importante regroupe 3 200 habitants. Le contexte politique est relativement compliqué, puisque deux élus (un maire et l'autre conseiller municipal) des villes-centres se sont présentés à la présidence de la communauté et le président actuel a gagné en obtenant une voix de plus que son opposant. Les fusions ont été l'occasion d'affrontements plus politiques qu'à l'accoutumé à l'échelle intercommunale. Si, dans certaines communautés, les choses se sont passées de façon consensuelle grâce à un leader dont l'autorité politique n'a pas été contestée, dans d'autres, une concurrence territoriale à l'échelle des anciens périmètres a ouvert la porte à un degré de compétition que nous n'avions jamais vu dans ces structures.

Les élus du territoire que vous avez étudié ont-ils trouvé leur place dans ce nouvel ensemble ?

On sent un sentiment de dépossession qui s'accroît par rapport à leur ancienne intercommunalité. C'est le cas chez des élus plutôt âgés, peu diplômés, agriculteurs notamment (sauf ceux qui sont dans les caisses locales de la MSA, du Crédit Agricole ou qui ont une activité syndicale). Ils n'ont pas les ressources culturelles et sociales pour s'imposer dans ces espaces dotés de personnel administratif de plus en plus qualifié, composés d'élus qui ne se connaissent pas forcément. Le phénomène d'auto-exclusion de ces élus se met rapidement en œuvre, avec comme leitmotiv : « Ce n'est pas fait pour nous ». Ce qui plaît souvent à ces maires dans l'exercice de leur mandat est de renseigner les gens, leur rendre service. Ils ne sont pas ajustés à la logique de consensus qui prévaut dans les communautés, où il est indispensable de savoir faire preuve de stratégie politique. Ces élus n'ont pas les ressources pour trouver les bons arguments et les contacts (les personnes qui comptent dans l'institution) pour définir de bonnes alliances.

Pour des élus que j'ai rencontrés, l'intercommunalité représente une « technocratie ». Ils considèrent que tout s'y décide dans un entre-soi d'élus. « Si on dit quelque chose, on passe pour la grande gueule ou on nous ridiculise. » Ce constat est également partagé par des élus chevronnés qui ont plusieurs mandats derrière eux, mais qui n'ont plus de responsabilités intercommunales aujourd'hui. Il est peut-être possible de dire qu'il y a eu une partisanisation, non pas en respectant le clivage classique gauche-droite, mais plus du fait de la constitution d'équipes. Ces élus ont peur que certaines décisions (allocation de financement, réalisation d'équipements...) soient prises en fonction de ces rapports de force.

À cela s'ajoute le fait que la plupart des élus n'ont pas toutes les informations pour délibérer sur des actions qui concernent un très large territoire et qui engagent des sommes colossales, comparées au modeste budget qu'ils gèrent à l'échelle de leur commune. De volumineux rapports très fournis leur sont bien sûr transmis, mais quelques jours avant la réunion. Tous les maires ne peuvent étudier leur contenu dans le détail. Certains se sentent dépassés et n'osent donc pas poser de questions en conseil communautaire. Il y a chez ces élus une forme de fatalisme : « Qu'on le dise ou non, cela ne changera rien. »

Formulez-vous le même constat pour les élus membres du bureau communautaire ?

Les élus qui sont membres du bureau ont l'impression qu'ils peuvent, au contraire, orienter l'intercommunalité. Ils siègent d'ailleurs souvent dans plusieurs commissions. Nous retrouvons ici notre problème de compétences et de formation. Ce sont souvent des élus qui sont familiarisés avec le montage de projets, avec le jargon des spécialistes de l'action publique, qui ont des compétences en matière de négociation. Ils n'ont pas de complexe devant les chargés de mission. Ils sont capables d'argumenter sur des aspects techniques. Ils ont également la capacité à penser et articuler des projets de développement qui peuvent bénéficier à leur commune.

Ils sont généralement très investis dans la gestion de la communauté de communes. Ils y consacrent beaucoup de temps. Ils y trouvent plus de satisfactions qu'à l'échelle communale.

Ils managent des commissions de travail, pilotent de grands projets. Certains disent d'ailleurs « heureusement qu'il y a l'interco, sinon je ne serai plus élu depuis longtemps ». La transformation du lien politique avec les administrés a changé le rôle des élus municipaux. Nous sommes dans du bénévolat anonymisé. Les nouveaux résidents ne se présentent pas systématiquement en mairie à leur arrivée et ils viennent uniquement voir le maire lorsqu'il y a un problème. Finalement, certains élus ne se voient plus que comme des prestataires de services dans leur commune.

Et quel est le rôle des élus municipaux dans ce territoire ?

Dans cette communauté de communes, dans la mesure où il n'y a que les maires pratiquement qui sont conseillers communautaires, les conseillers municipaux restent à l'écart des lieux stratégiques de production de l'action publique locale. Certains conseillers ignorent par exemple qui est le vice-président en charge de la voirie ou des affaires scolaires. Même si le maire relaie les informations concernant l'intercommunalité à son conseil municipal, il y a tellement d'éléments (souvent techniques) qu'il est très difficile d'être un réel relais.

L'impact de ces réformes sur les relations entre la ville-centre et les autres communes

La vague de réformes institutionnelles des années 2010 a imposé aux élus locaux de se questionner à nouveau sur les relations entre la ville-centre et les autres communes pour plusieurs raisons. D'abord, la décision du Conseil constitutionnel visant à imposer aux élus locaux de respecter strictement le poids démographique de chaque commune pour répartir les sièges des conseils communautaires a été lourde de conséquences sur le fonctionnement politique des intercommunalités. **Les villes-centres ont pu obtenir, par ce biais, plusieurs sièges supplémentaires, mais souvent au détriment des communes de taille intermédiaire.** Or, certains territoires avaient conclu des accords historiques à ce sujet. Ainsi, à Amiens Métropole, le président Alain Gest considère que le district a pu fonctionner au départ grâce au fait que la ville-centre n'avait pas la majorité à elle seule. Gabriel Baulieu, premier vice-président de la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, rappelle que les élus en place au moment de la création du groupement « *ont fait preuve d'imagination en la matière. Dans toutes les instances politiques de l'intercommunalité, 60 % des sièges revenaient à la périphérie et 40 % à la ville-centre. En contrepartie, le maire de Besançon a toujours été président de l'agglomération* ».

Par ailleurs, une très large majorité des communautés étaient structurées autour d'une ville ou d'un bourg-centre jusqu'en 2017. Les nombreuses fusions intervenues à cette date ont mis fin à cette situation dans un certain nombre de territoires avec la création de communautés « multipolaires » (plusieurs villes disposant d'un poids démographique comparable). Cette nouvelle configuration peut ou a pu être difficile à gérer. Un président de communauté relate à ce sujet que « *le président d'une ancienne communauté fusionnée n'a pas été élu à la présidence du nouveau groupement et a constitué de façon informelle une opposition qui a complètement bouleversé notre mode de fonctionnement habituel* ». Dans d'autres communautés, un élu tiers a été désigné comme président avec pour mission de faire de cette multipolarité une force.

En tout état de cause, Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, considère que le président d'une intercommunalité a un rôle de conciliation à ce sujet : « *Il faut réussir à diffuser l'idée selon laquelle aider la ville-centre est important pour elle, mais aussi pour les autres communes. Une ville-centre forte, c'est un territoire fort.* »

L'impact de la création de communes nouvelles sur la gouvernance intercommunale

Certains territoires ne comptent qu'une ou deux communes nouvelles alors que dans d'autres, l'agglomération est très largement repensée à l'aune d'un nouveau maillage communal. La création d'une commune nouvelle aura donc un impact plus ou moins significatif sur la gouvernance intercommunale en fonction de l'ampleur du phénomène.

À Lamballe Terre et Mer par exemple, l'impact de la création de la commune nouvelle sur la gouvernance intercommunale n'est pas déterminant. Une fusion de communes a été organisée



autour de la commune centre de l'intercommunalité, la faisant passer de 12 300 à 16 600 habitants. Pour Loïc Cauret, maire de la commune nouvelle et président de la communauté, cette restructuration permet de grouper les moyens sans passer par l'intercommunalité. « *La commune nouvelle reste modeste dans la communauté aujourd'hui, car le maire est le président. Mais lors du prochain mandat, les choses peuvent changer. La commune devra s'imposer et le pourra sans doute davantage que si elle ne s'était pas élargie* », observe Loïc Cauret.

Dans les Mauges, la situation est différente. Comme nous l'avons vu précédemment, toutes les communes du territoire ont été fusionnées en six communes nouvelles (périmètres des anciennes communautés de communes) et regroupées en une nouvelle communauté d'agglomération. Didier Huchon, président de cette dernière, reconnaît que cette organisation modifie les échanges entre maires. « *Nos six communes sont de taille similaire. Ce fonctionnement à six permet de **mettre en œuvre rapidement nos décisions**. Nous parlons toujours tous les six d'une seule voix. Mais en même temps, dans ce type de configuration, il faut être conscient que l'on recherche l'unanimité. Les échanges en amont de la prise de décision sont donc plus longs. Le bilan est toutefois positif : on gagne en efficacité une fois la décision prise et on comprend toujours pourquoi un maire n'est pas d'accord. Il n'y a pas de démarche politicienne ou de petite commune qui veut embêter la grosse.* »

Au Grand Annecy, la réorganisation de l'intercommunalité autour de plusieurs communes nouvelles a permis de redéfinir complètement le rôle de chaque institution. « *La commune gère dorénavant la proximité, non pas kilométrique, mais celle du quart d'heure, et l'intercommunalité structure, ordonne et anime le territoire* », explique Jean-Luc Rigaut, président de l'agglomération. Pour ce président, **deux modèles d'intercommunalité se dessinent pour les années à venir** : « *Celui où l'interco gère les compétences structurantes (l'économie, l'emploi, les mobilités, l'aménagement du territoire et l'environnement) et toutes les autres compétences relèvent des communes. À elles d'avoir une taille suffisante pour les assurer. Dans ce cadre, le maire retrouve sa capacité d'agir. Un autre modèle est possible. Celui où la communauté intègre un éclatement de communes qui ne savent, ne veulent ou ne peuvent pas faire commune nouvelle. Dans ce cas, l'intercommunalité est forcément très intégrée, et le maire et son conseil municipal doivent l'assumer.* »

À RETENIR

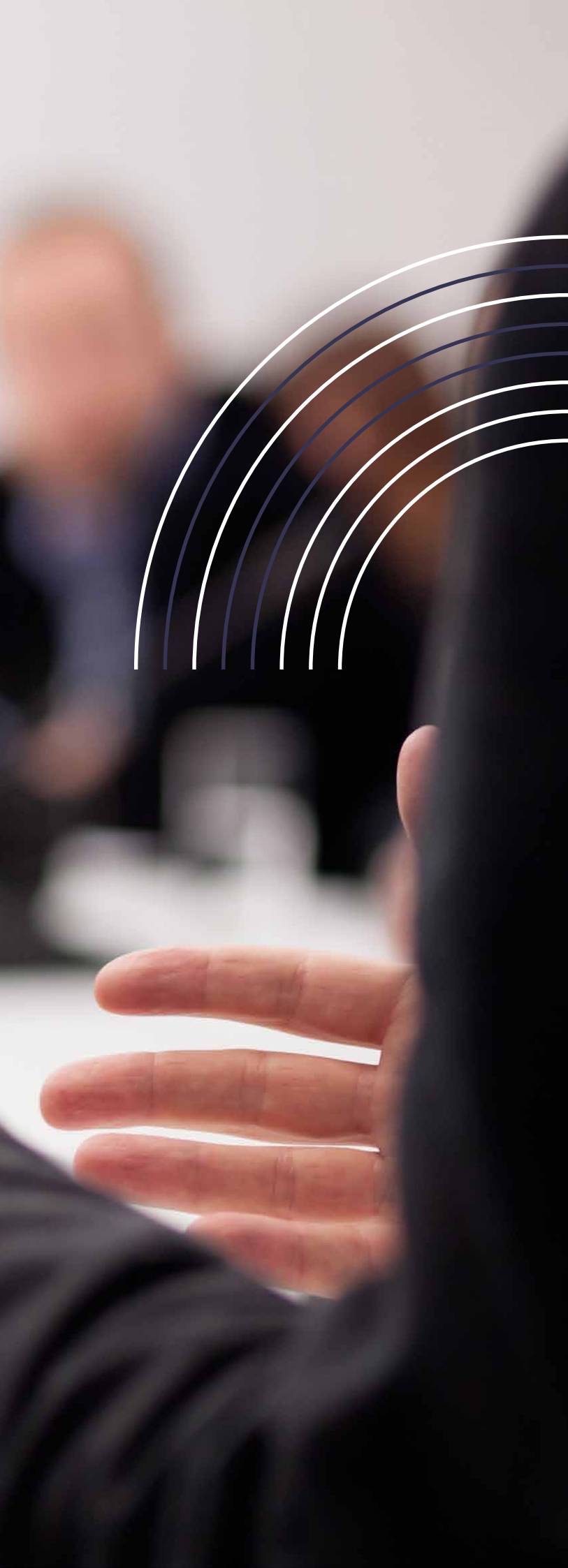
L'IMPACT DE L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'INTERCOMMUNALITÉ SUR SA GOUVERNANCE

Les différentes mutations qui ont caractérisé le bloc local ces dernières années ont eu des effets notamment sur la gouvernance intercommunale. Les présidents de communautés interrogés ont surtout mis en avant que :

- L'exercice d'un mandat communautaire ne nécessite plus les mêmes compétences et revêt de nouveaux enjeux.
- La notion de « ville-centre » ne signifie plus la même chose en termes de gouvernance qu'auparavant et elle n'est pas synonyme d'un leadership incontesté.
- La création de communes nouvelles peut conduire les territoires concernés à repenser leur structuration politique.

Pour répondre à cette nouvelle donne institutionnelle, les élus municipaux, qu'ils disposent ou non d'un mandat communautaire, qu'ils soient membres ou non de l'exécutif intercommunal, sont incités à participer au fonctionnement politique de leur groupement intercommunal. Dans des intercommunalités de plus en plus vastes, disposant de compétences totalement imbriquées avec celles de leurs communes membres et exercées dans un contexte financier contraint, il s'agit de plus en plus souvent de définir un projet de territoire qui permettra ensuite de faire des choix entre élus pour le développement et l'aménagement de ce territoire. Il ne s'agit souvent plus de mettre en place uniquement les actions faisant consensus, mais celles qui seront utiles pour la mise en œuvre du projet de territoire et issues d'un compromis entre les communes.





PARTIE II
L'APPARITION
D'UNE GOUVERNANCE
DU COMPROMIS



L'APPARITION D'UNE GOUVERNANCE DU COMPROMIS

II

A. Un fonctionnement démocratique particulier lié à la structuration même du bloc local

Même si elles disposent de compétences très étendues et de budgets importants, les intercommunalités ne sont pas des collectivités territoriales, mais un regroupement de collectivités territoriales, que sont les communes. En outre, communes et intercommunalité ne peuvent, aujourd'hui, plus être pensées séparément, tant leurs compétences et leur mode de fonctionnement sont liés. Elles constituent « le bloc local ». Ce lien particulier a conduit le législateur, en 2013, à adopter un mode de scrutin qui maintient le principe selon lequel il n'existe pas un élu communautaire qui ne soit pas également élu municipal. En dehors du cas des métropoles, ce système semble difficilement modifiable sans remettre en cause ce lien organique selon les présidents d'intercommunalité interrogés. Si le seuil de 1 000 habitants pour élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct, selon un système de fléchage des élus municipaux se trouvant en haut de liste, pourrait être supprimé sans trop de difficulté, selon une majorité de présidents interrogés, tous s'accordent à dire qu'il n'est pas souhaitable que les élus communautaires soient désignés à l'échelle intercommunale – en dehors de certains présidents de métropole (1).

Dans un tel contexte, il existe tout de même une majorité et une opposition dans la plupart des intercommunalités, non pas fondées sur les clivages politiques traditionnels tels qu'on peut les retrouver dans un département ou une région, mais sur un projet porté pour le territoire. Ce projet doit se décliner en projet de mandat qui implique, dans un contexte financier contraint, de devoir faire des choix et prendre position. Les élus du bloc local doivent de plus en plus définir entre eux des compromis pour aboutir à une décision qui se doit souvent d'être partagée par le plus grand nombre, voire par toutes les communes membres (2).

A.1 UN MODE D'ÉLECTION DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES DIFFICILEMENT MODIFIABLE

Conformément à l'encadré ci-contre, seuls les conseillers communautaires issus des communes de 1 000 habitants et plus sont désignés au suffrage universel direct, selon un système de fléchage. Comme nous l'avons vu précédemment, ce mode de scrutin concerne un nombre de communes peu élevé, mais tout de même 87 % de la population française. Dans les autres communes, la désignation est mécanique, en fonction de l'ordre du tableau municipal.

RAPPELS SUR LE MODE DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES ET MÉTROPOLITAINS

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants : les conseillers communautaires sont les élus municipaux désignés dans l'ordre du tableau municipal (le maire, le premier adjoint...)¹⁰.
- Dans les communes de 1 000 habitants et plus : les conseillers communautaires sont également élus conseillers municipaux. Les conseillers communautaires sont élus directement par la population, en même temps que les élus municipaux, au scrutin de liste paritaire. Le bulletin de vote comporte deux colonnes, une pour chacune des deux élections. En fonction du nombre de sièges attribués à la commune, les sièges de conseillers communautaires seront répartis entre les listes, proportionnellement au nombre de voix obtenues par chacune. Afin que les conseillers communautaires soient également élus conseillers municipaux, seuls les candidats situés en haut de la liste seront désignés¹¹.

10. Article L.273-11 s. du code électoral.

11. Article L.273-6 s. du code électoral.



projet intercommunal. À cet égard, Jacques Lévy considère, dans l'interview reproduite ci-après, que « techniquement, il n'y a pas de difficulté à ce qu'il existe des entités non élues qui prennent des décisions. En revanche, d'un point de vue démocratique, il s'agit d'une sorte de confiscation. Cette situation empêche les citoyens de discuter entre eux pour opter pour telle stratégie plutôt que pour une autre ».

« UNE DICTATURE DES MORTS CONTRE LA DÉMOCRATIE DES VIVANTS »

JACQUES LÉVY, GÉOGRAPHE ET URBANISTE, PROFESSEUR À L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE DE LAUSANNE, DIRECTEUR DU LABORATOIRE CHÔROS ET CODIRECTEUR DU COLLÈGE DES HUMANITÉS

Considérez-vous que l'équilibre démocratique qui existe actuellement entre communes et intercommunalité soit satisfaisant ?

Peut-être sommes-nous dans une période de transition. Il y a dix ans, les intercommunalités n'étaient pas valorisées, les présidents étaient marginaux et un certain nombre d'entre eux étaient favorables à une élection au suffrage universel direct. Aujourd'hui, les maires des villes-centres ont besoin de redorer leur blason.

En tant que chercheur, j'observe qu'il y a une logique à ce que l'espace local se rapproche des bassins de vie. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la démocratie existerait au niveau d'autrefois. Il y a besoin de remettre de la cohérence. Nous assistons aujourd'hui à une dictature des morts contre la démocratie des vivants. En Île-de-France, par exemple, la métropole du Grand Paris est faite de telle sorte que les maires n'y perdent rien. Cette vie politique n'est pas favorable au besoin de cohérence démocratique que nous venons d'évoquer.

Quelles sont les conséquences du décalage que vous décrivez ?

Techniquement, il n'y a pas de difficulté à ce qu'il existe des entités non élues qui prennent des décisions. En revanche, d'un point de vue démocratique, il s'agit d'une sorte de confiscation. Cette situation empêche les citoyens de discuter entre eux pour opter pour telle stratégie plutôt que pour une autre. Puisque nous sommes dans une logique d'élection municipale, les candidats ne vont pas présenter une stratégie intercommunale. Il n'y a donc pas de construction d'un projet politique intercommunal.

Dans mon analyse des processus politiques, le politique précède la démocratie. Il faut une circulation d'idées, des points de vue entre la société et le gouvernement, en amont de la démocratie. Or, dans le bloc local, ce dialogue n'existe pas : nous avons instauré un début de démocratie dans un monde politique non installé. Cela ne peut pas fonctionner. Le problème n'est pas seulement qu'il n'y a pas de démocratie, c'est aussi qu'il n'y a pas de politique.

Cette situation pousse la composante locale du politique dans ses mauvais penchants, c'est-à-dire le corporatisme : les élus locaux – et non des gouvernements locaux comme partout en Europe – sont des représentants pour aller demander à l'État des choses qui vont dans le sens des intérêts de leurs mandants. Cette chose-là a été aggravée par la déresponsabilisation fiscale, puisque nous n'avons plus actuellement qu'un simple transfert.

Pourquoi est-ce si compliqué d'aborder ces questions de gouvernance intercommunale ?

Cette situation est liée au fait que ceux qui ont à perdre d'un changement utilisent leur légitimité pour défendre leur état présent. Nous avons le même problème à l'échelle européenne entre les États qui sont à la fois acteurs et freins de la construction d'un projet européen. Les maires sont, dans le même esprit, acteurs et freins de l'intercommunalité. Ils préfèrent un dialogue technocratique avec leurs pairs et garder leur légitimité qui est solide à la commune. Les élus municipaux ne sont pas favorables à un changement car ils ne sont pas sûrs de retrouver leur légitimité à l'échelle intercommunale s'ils remettent en cause leur mandat municipal. Il ne faut donc pas s'attendre à une collaboration.

Comment pourrait-on dépasser cet esprit corporatiste selon vous ?

Nous pourrions imaginer un système incitatif avec un « haut conseil des territoires » qui analyserait les espaces locaux et régionaux, et formulerait des propositions, et seulement des propositions. Une sorte d'état de la France, dont les membres ne maîtriseraient pas l'usage qui en serait fait par la suite. Les élus ne seraient pas obligés de suivre ces avis, mais on pourrait avoir une incitation financière, notamment pour favoriser la démocratie intercommunale.

Cette instance aurait un devoir de neutralité. À l'instar du comité d'éthique qui ne comprend aucun parlementaire, ce haut conseil ne comprendrait pas d'élus. Il devrait plutôt avoir un objectif de connaissances. Des chercheurs en seraient donc membres, mais pas seulement. Il y a plein de gens capables de produire de la connaissance.

Vous plaidez pour un renforcement de la démocratie intercommunale. Par quels biais ?

Il ne me semble pas nécessaire d'avoir une refonte de la carte communale. Je crois davantage au modèle portugais : ce n'est pas la paroisse (l'équivalent de notre commune) qui est l'unité politique de base, mais l'équivalent du canton. Les arrondissements parisiens et lyonnais pourraient servir de modèle aux communes : ils permettent une continuité dans l'identité, mais leur mission est modifiée. Ce ne sont plus des entités de décision politique globale, mais des organisations qui contribuent au vivre ensemble, des unités de proximité, mais sans pouvoir de peuplement.

L'enjeu majeur porte certainement sur la différenciation territoriale que souhaite encourager le gouvernement dans le futur projet de loi de décentralisation. Il faudrait que les acteurs décident de leur organisation en y étant encouragés. Cela permettrait notamment de supprimer les départements qui comprennent une métropole ou bien de réorganiser les territoires composés de petites communes peu denses. Nous pouvons imaginer une mise en mouvement des territoires sur la base de la liberté nouvelle donnée par la différenciation qui ne serait pas une reconnaissance des seuls particularismes.

Ne risque-t-on pas d'avoir de forts déséquilibres entre les territoires ?

Est-ce que la différenciation territoriale est démocratique ? La tradition politique française, c'est l'égalité, mais avec de profondes inégalités dans les faits. L'égalité suppose la différenciation. Le projet d'un territoire doit tenir compte de ses caractéristiques. Saint-Flour ne sera jamais Paris : l'égalité, c'est l'égalité des lieux à pouvoir avoir un développement endogène. Différence et égalité sont donc indissociables, mais le couple uniformité et égalité, au contraire, ne fonctionne pas. Notre système communal est totalement unifié, alors qu'il faudrait plusieurs modèles d'organisation au choix ou imaginer que toute proposition d'une entité soit analysée avec bienveillance quand la population le veut, comme en Alsace par exemple.

Certes, un tel système rend plus difficiles l'analyse et l'évaluation, mais l'égalité deviendrait effective. Il faudrait une évaluation ex ante et ex post : de quoi auriez-vous besoin pour être en position de conduire votre propre développement et qu'avez-vous fait de l'argent qu'on vous a donné ? Ce serait une autre culture, mais elle émerge. Il existe beaucoup d'endroits où les gens ne rêvent que de cela. Au lieu d'attendre que tous soient prêts, il vaut mieux encourager ceux-là, sans brimer les autres.

S'agissant des élus locaux, une très large majorité des présidents interrogés se disent favorables à une suppression du seuil de 1 000 habitants, afin non seulement de généraliser le système du fléchage, mais aussi la parité (cf. supra). En revanche, remettre en cause le système du fléchage est rejeté par tous, en dehors de quelques présidents de métropole qui souhaiteraient, par exemple comme Frédéric Sanchez, président de la métropole Rouen Normandie, un collège de conseillers communautaires élus à l'échelle des communes par le biais d'un fléchage, comme cela est déjà le cas aujourd'hui dans les communes de 1 000 habitants et plus, et un second collège, où les conseillers seraient élus sur la base d'un scrutin de listes organisé à l'échelle intercommunale. Pour les autres catégories d'intercommunalités,



Éric Kerrouche, sénateur et ancien président de la communauté Marenne-Arctique Côte-Sud, résume leur position en affirmant qu'il « *serait problématique d'avoir un suffrage universel direct sans fléchage pour trois raisons : un problème de conjonction de majorité, un problème de représentation de la commune, un risque d'autonomisation complète de la communauté vis-à-vis des communes* ».

Une autre hypothèse est envisagée par quelques présidents d'intercommunalité. Elle constituerait à élire le président, voire les vice-présidents, à l'échelle intercommunale, au scrutin de liste. Selon Éric Kerrouche, cette solution présenterait plusieurs avantages. « *D'abord, si l'on n'évite pas ainsi un éventuel problème de conjonction de majorité, il est évident que l'on donne plus de légitimité démocratique et de visibilité à l'exécutif, singulièrement au président, qui incarnera un programme territorial mis préalablement en débat pendant la campagne électorale. Ensuite, cela aurait comme avantage connexe de favoriser la parité, puisqu'il s'agirait d'une élection de liste. Enfin, cela permettrait d'assurer une meilleure représentation des communes au sein de l'équipe exécutive, puisque chaque liste candidate aurait un intérêt évident à tenir compte de la diversité géographique du territoire intercommunal.* »

Tous les présidents de communauté interrogés ne sont pas en adéquation avec cette position. Néanmoins, beaucoup se posent, en effet, la question de l'élaboration d'un programme intercommunal (cf. infra). Un président de communauté de communes qui se représente aux élections locales de 2020 souhaite, ainsi, « *écrire un projet communautaire pour le proposer aux maires de ma famille politique du territoire. Nous aurons une feuille de route collective à porter pendant les élections. Lorsque les médias vont me poser la question de ma succession, je leur présenterai ce document. Si je suis réélu, cette feuille de route sera retravaillée avec les élus qui se situent en dehors de ma famille politique* ».

On voit au travers de ces quelques réflexions la difficulté d'aborder ce sujet sans poser la question du lien existant entre communes et intercommunalité. Pour pallier cette difficulté, les élus locaux, grâce à l'élaboration d'un projet de territoire, font progressivement émerger une culture du compromis, basée sur une majorité de projet.

A.2 LA RECHERCHE DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE D'UN COMPROMIS

Lors des entretiens réalisés pour la présente étude, il était notable que l'existence d'une opposition politique classique au sein d'une assemblée délibérante signifiait, selon une majorité de ces présidents, une opposition fondée sur l'appartenance à tel ou tel groupe politique identifié à l'échelle nationale. Un tel rapprochement est connoté négativement pour ces élus car il induirait un biais dans leur expression en public lors des débats, et notamment lors des réunions du conseil communautaire. Ainsi, un président de communauté d'agglomération exprime le rejet de cette logique à l'échelle intercommunale : « *Nous évitons le champ de foire dès qu'il y a un journaliste comme cela peut se faire dans d'autres assemblées. J'ai vu trop de collectivités où une minorité qui ne travaille pas ne passe son temps qu'à détruire les projets.* » En d'autres termes, un autre président d'agglomération considère que « *l'existence de vrais groupes politiques détruirait la nuance. Nous avons besoin de débattre autour de projets et de faire émerger la complexité d'un processus de décision. Or, un groupe politique implique des consignes de vote et sclérose, de ce fait, toute expression de cette complexité* ».

Ces interviews démontrent, au contraire, l'existence d'une majorité et d'une opposition, mais dites « de projet ». Loin d'une répartition politique stable, les négociations ont souvent lieu projet par projet, faisant ainsi bouger les lignes très régulièrement. La logique territoriale est également importante (a).

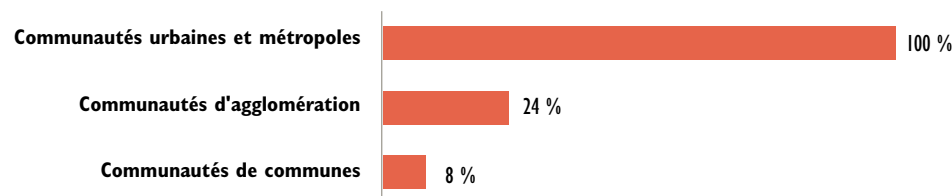
Dans ce contexte, les élus communautaires ne se limitent plus à une prise de décision fondée sur un consensus entre pairs, mais négocient davantage, transformant progressivement la gouvernance intercommunale en un « parlementarisme de couloir » (b).

L'existence d'une majorité et d'une opposition « de projet »

Les résultats de l'enquête menée par l'AdCF en mars 2019 confirment ce que de précédents travaux avaient déjà démontré au travers de l'étude de plusieurs cas d'espèce¹² : les débats au sein des intercommunalités ne sont pas politisés comme dans les autres collectivités locales.

La création de **groupes politiques** peut être, dans certains cas, l'un des révélateurs de cette politisation classique. Or, à la lecture du graphique ci-après, en dehors des métropoles et communautés urbaines¹³, la part de répondants ayant indiqué que de tels groupes avaient été constitués est relativement faible. Christophe Degruelle, président de la communauté d'agglomération de Blois témoigne de cette particularité intercommunale : « *Je suis incapable de dire quel est le bord politique de la plupart des maires. Nous n'avons que trois communes où les élus municipaux ont été élus sur la base de listes politisées.* » En dehors du cas des métropoles, lorsqu'une opposition existe dans les territoires étudiés, elle est généralement liée à la ville-centre de l'intercommunalité. Si cette opposition peut se matérialiser ou non via la création d'un ou plusieurs groupes politiques, un élément est commun à ces différents territoires : la constitution de telles coalitions sur la base de la sensibilité politique des élus dépassant les frontières communales est difficile. « *La prise de parole systématique de l'opposition de la ville-centre agace beaucoup les autres communes et cela pollue les débats. Nous avons l'impression de rejouer le conseil municipal* », témoigne un président de communauté de communes. « *Les maires ne sont pas là pour faire de la politique lorsqu'ils siègent à l'intercommunalité, mais pour aider leur commune* », analyse Loïc Cauret, président de Lamballe Terre et Mer.

DES GROUPES POLITIQUES ONT-ILS ÉTÉ CONSTITUÉS LORS DE CE MANDAT AU SEIN DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE ?



Source : Enquête AdCF sur la gouvernance intercommunale, mars 2019

Comme nous l'avons vu précédemment, les exécutifs ne sont pas davantage politisés. Le choix des **vice-présidents** ne se fait pas prioritairement en fonction de l'appartenance politique des élus. Selon l'enquête précitée menée par l'AdCF, seulement 5 % des intercommunalités ont indiqué que tous les vice-présidents étaient politiquement proches du président. Alain Gest, président d'Amiens Métropole, explique en ce sens que « *nous avons joué le jeu avec les communes les plus importantes. Leurs maires, qui n'appartiennent pas à la même famille politique que la mienne, sont vice-présidents* ».

Pour nuancer ce propos, il convient de préciser que 23 % ont, tout de même, recherché à composer un bureau respectant les équilibres politiques du territoire. Lors des entretiens menés pour cette étude, un vice-président de communauté d'agglomération regrettait également qu'aucun vice-président ne représente l'opposition de la ville-centre : « *Leur octroyer une vice-présidence les aurait obligés à adopter une logique constructive. Auparavant, ils disposaient d'un tel représentant, ce qui les incitait à ne pas être dans une opposition systématique, mais à proposer des choses.* »

Plus que fonction des appartenances politiques, les alliances entre élus semblent traditionnellement, selon les présidents interrogés, se constituer autour :

12. Voir, par exemple, « Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014 » (dir. R. Le Saout et S. Vignon), 2015, Paris Berger-Levrault.

13. À titre d'exemple, le président de la Métropole européenne de Lille réunit les présidents de groupes en préparation des réunions du bureau et de la conférence des maires. « Il s'agit d'un dispositif très fort dans la gouvernance et qui apaise les débats », constate Dany Mackowiak, DGA de la métropole.



- Des **projets** : « Certains sujets sont capables de miner la situation, comme l'arrivée d'éoliennes. La question n'était pas politique, mais portait sur la protection ou non du patrimoine », se souvient Gérard Hénault, président de la communauté Loches Sud Touraine. De même, selon un président d'agglomération, « la question de l'appartenance politique est traitée dans nos communes au moment de notre élection. En arrivant à l'agglomération, nous devons adopter une logique territoriale et parler politiques publiques ». À la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, la charte de gouvernance précise même que « les vice-présidents et conseillers délégués, bien que disposant de leur liberté de parole [et n'étant pas choisis selon leur obédience politique], sont porteurs solidairement de la politique communautaire ».
- Des **équilibres territoriaux** : un président de communauté urbaine explique ainsi devoir déjà traiter la question de la relation entre la ville-centre et les autres communes ; « si nous y ajoutons les clivages politiques, la machine serait bloquée ».

Cet aspect territorial peut également exprimer la volonté de faire subsister l'esprit d'un ancien groupement aujourd'hui fusionné. Ainsi, dans certains territoires, lors de la fusion, plusieurs des présidents des anciennes communautés se sont présentés à la présidence de la nouvelle entité. « Au départ, cela fait partie du jeu. Mais lorsque cette opposition dure, témoigne un président de communauté de communes, cela vient à lasser les élus. Nous devenons élu communautaire pour faire avancer des projets, pas pour se retrouver dans des querelles stériles. »

Ce mode de discussion basé sur le projet est ancien à l'échelle intercommunale. En revanche, l'augmentation du nombre de compétences transférées aux communautés et métropoles, mais aussi la difficulté à financer tous les projets portés par les élus, obligent maintenant ces derniers à faire des choix. L'adoption d'un projet de territoire et d'une charte de gouvernance en amont permet de justifier des prises de décision parfois difficiles.

L'affirmation d'une décision intercommunale au travers de la culture du compromis

Les mutations du bloc local développées dans la première partie de la présente étude ont souvent incité les élus à faire évoluer leur manière de décider, à deux égards :

- Dans de nombreux territoires, il n'est souvent plus possible de ne mettre en œuvre que les projets emportant dès le départ l'accord de l'unanimité des élus du territoire (« consensus »). Des compromis doivent dorénavant être adoptés souvent pour, in fine, emporter l'adhésion du plus grand nombre, voire de toutes les communes membres. En d'autres termes, l'accord de toutes les communes est toujours recherché, mais en amont, il y a un important travail de discussion, de préparation de la décision pour trouver la solution qui conviendra à tous. Thierry Bracquemond, président de la communauté Beauce Loirétaine, rappelle ainsi que dans son territoire, au moment de l'adoption du projet de territoire, « nous sommes allés, avec mon DGS dans toutes les communes présenter la situation financière de l'intercommunalité et les enjeux des compétences PLUi, voirie et équipements sportifs. Quatre communes ont voté contre, malgré un passage devant la conférence des maires. Nous avons donc retravaillé le projet ensemble et il a été adopté à l'unanimité ». De même Hubert Roffat, président de la communauté entre Loire et Rhône, explique dans les commissions, « les demandes ou les conceptions des uns sont modérées par les conceptions des autres élus municipaux. Il ne faut pas avoir peur de la confrontation. Cela nous permet de converger en douceur. Notre objectif n'est pas d'avoir "un consensus mou", mais d'amener les élus à réfléchir sur le sens du projet. Les délégués communautaires se sentent responsables et l'exécutif ne fait pas tout. Nous ne sommes donc pas dans une opposition de principe, mais responsables ». « En tant que président, nous devons être pragmatiques et non doctrinaires », résume Christophe Degruelle, président de la communauté d'agglomération de Blois.
- Un certain nombre de présidents disent vouloir « remettre du politique » au cœur de la décision, au sens où ils ont pu se sentir liés, par le passé, par des considérations uniquement techniques pour prendre des décisions.

À titre d'exemple, la partie consacrée à la gouvernance dans le projet de territoire de la communauté du Grésivaudan énonce clairement la volonté de passer du consensus au compromis entre élus : « **Le consensus** est la recherche d'une position qui obtiendra l'assentiment du plus grand nombre ou, dit autrement, le plus petit dénominateur commun [...]. Le consensus vise plus à maintenir la cohésion du groupe qu'à apporter une solution au problème posé. Le **compromis** naît de la reconnaissance d'une tension, d'un affrontement entre les idées, les intérêts et les points de vue. Il consiste en une démarche de résolution du conflit par laquelle chaque acteur renonce à ce qui lui est cher, mais non vital, afin d'obtenir l'appui des autres sur ce qui lui est vraiment indispensable. »

Un autre président de communauté de communes parle, quant à lui, de « **consensus constructif** » : « Lorsque j'arrive à une réunion de bureau avec une idée, nous pouvons en ressortir avec quelque chose que nous n'avions pas du tout imaginer au départ. Il ne s'agit pas de dire "non" à un élu, mais de trouver une solution qui convienne à tous pour avancer. Il faut que ce soient les plus compétents qui emportent le débat et, dans ce cas, il n'y a pas de question de majorité ou d'opposition, nous trouvons une solution ensemble à un problème commun. »

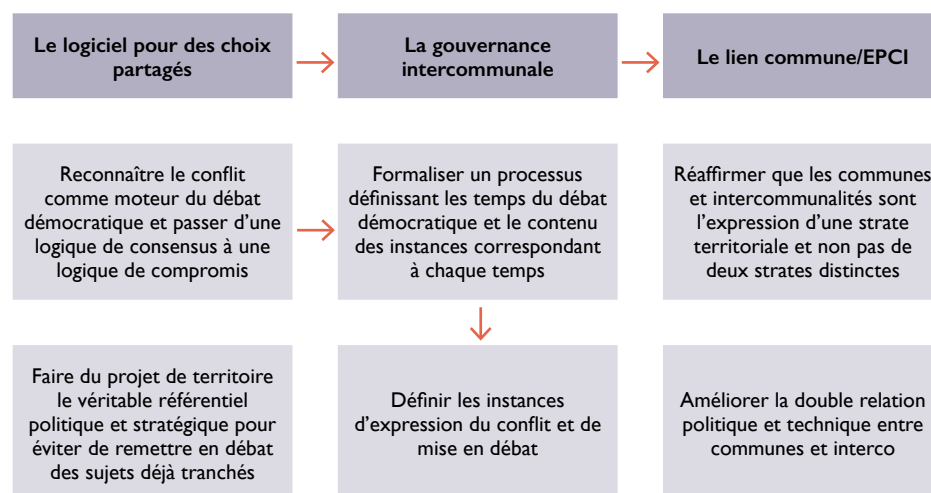
« Aujourd'hui, témoigne une présidente de communauté d'agglomération, mon travail est d'être sensible à qui me soutient et de trouver l'argument pour chaque élu qui permettra que le projet passe. Tout cela se prépare en amont. Il faut trouver la corde sensible de chaque élu. Il n'y a pas de groupe politique. Dans les négociations, je prends la température de chaque sensibilité politique, grâce à des élus "référents" pour chaque grande politique publique. »

Gabriel Baulieu, premier vice-président de la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole considère à ce sujet que « dans les communes, la vie démocratique n'existe plus après l'élection. Il n'y a pas de discussions constructives durant le mandat entre la majorité et l'opposition municipales. Dans le système intercommunal, on a généralement du consensus, mais quand il s'agit de porter un gros dossier, il faut convaincre et ajuster en permanence. Pour faire cheminer les communes vers un transfert de compétences, il faut rencontrer les élus et écouter (vraiment) ce qu'ils disent. La démocratie ce n'est pas s'invectiver en disant "je suis majoritaire". Dans une intercommunalité, nous recherchons la **coconstruction**. »

Pour faire émerger cette culture du compromis, plusieurs présidents mettent en avant l'importance de plusieurs éléments :

- Le projet de territoire et la définition de valeurs communes, qui permettent de définir un projet d'avenir commun et servent de référents pour trancher un différend.
- La définition précise du rôle de chaque instance politique dans le processus décisionnel, via la charte de gouvernance.

EXTRAIT DU PROJET DE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ DU GRÉSIVAUDAN



Source : Projet de territoire de la communauté de communes du Grésivaudan



Dans l'établissement public territorial de Plaine Commune, une instance spécifique est prévue par la charte de gouvernance pour procéder à des arbitrages : « Une conférence des maires et des présidents des groupes politiques, intitulée G15, est réunie par le président à chaque fois que l'importance d'un dossier ou des divergences d'avis l'exigent. Il a pour objet de rechercher un consensus politique et, à défaut, un arbitrage. C'est notamment le cas pour les grandes orientations ou pour les grandes décisions budgétaires. »

Il convient toutefois de nuancer ce propos, y compris concernant les métropoles. Par exemple, la charte de gouvernance de la métropole Nice Côte d'Azur affirme que « Le principe de base du fonctionnement de la métropole est la recherche permanente du consensus [...]. En cas de désaccord d'une commune sur un projet de compétence métropolitaine et concernant son seul territoire, la décision sera renvoyée à une réunion ultérieure du conseil des maires [...]. Le président de la métropole pourra demander que le conseil municipal de la commune concernée se prononce pour avis. Dans l'hypothèse d'un avis défavorable, la métropole s'engage à ne pas mettre en œuvre le projet ainsi refusé »¹⁴.

À RETENIR

LA RECHERCHE DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE D'UN COMPROMIS

Une très large majorité des présidents considèrent qu'un projet ne pourra émerger que s'il reçoit l'assentiment de tous les maires du territoire. Jusqu'à récemment, cela induisait la recherche d'un consensus systématique pour toutes les décisions prises à l'échelle intercommunale.

Pour faire face au changement de contexte dans lequel évoluent les intercommunalités, de plus en plus d'entre elles voient émerger une recherche de compromis entre élus. Il ne s'agit pas d'aller à l'encontre de la volonté d'un élu, mais de négocier en amont pour aboutir à un accord avec le plus grand nombre possible de communes, voire chacune d'entre elles.

Les intercommunalités continuent, toutefois, de se distinguer des plus grandes communes, départements et régions, du fait que cette volonté de compromis ne s'appuie pas sur des appartenances politiques. Grâce à l'adoption du projet de territoire et d'une charte de gouvernance, une majorité de projet peut apparaître.

¹⁴. <https://www.nicecotedazur.org/la-metropole/institution/la-charte-de-la-metropole>



B. Un mode de gouvernance exigeant

B.1 DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ ANIMATEURS D'UNE COMMUNAUTÉ D'ÉLUS

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, la principale différence entre les missions d'un maire et d'un président d'intercommunalité vient du fait que dans le premier cas, l'élu est le chef de sa majorité, alors que dans le second, il préside un organe délibérant composé d'élus disposant tous de la même légitimité. De ce fait, comme le note Gérard Hénault, président de la communauté Loches Sud Touraine, « *cela m'oblige à être plus diplomate que directif. Dans un conseil communautaire, il n'existe pas de discipline naturelle et il n'est pas facile de transformer en matelots une **assemblée de capitaines*** ».

Jacques Oberti, président du SICOVAL¹⁵, où « *les grandes alternances de 2014 ont fait qu'il n'existe pas une majorité politique* », considère que pour **faciliter l'approbation** par tous les élus du territoire d'un projet, « *on ne passe pas en force avec deux ingrédients : être en permanence dans le mouvement et chercher pour chaque élu la corde sensible pour qu'il approuve le projet* ». Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, va dans le même sens en rappelant que « *réactivité et proximité sont nos maîtres-mots* ». La pédagogie, l'écoute et l'apport de réponses rapides aux maires sont les principales fonctions d'un président pour fluidifier la gouvernance intercommunale selon ces élus.

Le président a une mission de **cohésion**. La gouvernance intercommunale « *suppose de l'humilité de la part de chaque élu, y compris du président, constate Fabian Jordan. Quand je dirige un orchestre, chacun joue sa partition, chacun joue à son niveau, mais ensemble nous obtenons quelque chose de cohérent sans que personne ne soit mis en avant* ».

Cette mission nécessite beaucoup de temps. Bernard Vauriac, président de la communauté Périgord Limousin, à l'instar d'autres présidents, souligne le **niveau d'implication** que nécessite ce mandat. Mais contrairement à un maire qui sera beaucoup en contact avec les habitants, Françoise Ramond rappelle qu'un président « *traitera beaucoup moins de questions concrètes. Le président est très peu saisi par la population, contrairement aux services, voire aux vice-présidents* ». Un président de communauté est davantage en lien avec des représentants institutionnels. « *Il est certain qu'il est préférable d'avoir un **réseau** important et varié, tant les prises de contact sont déterminantes en matière économique, par exemple, ou d'aménagement* », constate un président de métropole.

Les élus de la communauté Loire Forez ont, finalement, précisé de la manière suivante dans la charte de gouvernance, quels étaient les engagements personnels du président du groupement :

- « *Consacrer le temps nécessaire à l'exercice de ses fonctions.*
- *Assurer la supervision des travaux des référents de secteur.*
- *Garantir le bon fonctionnement d'une gouvernance territorialisée et sectorisée.*
- *Permettre et encourager la prise de parole des conseillers communautaires.*
- *Veiller aux équilibres de représentation du territoire.*
- *Être présent auprès des services.*
- *Rencontrer régulièrement le DGS et les membres de la direction générale, ainsi que les directeurs et/ou responsables de service, afin de veiller au bon fonctionnement des services.*
- *Le cas échéant, convoquer régulièrement la commission dont il a la charge.*
- *Rencontrer les conseillers municipaux de sa propre initiative et/ou à la demande des communes.*
- *Veiller au respect [de la présente charte]. »*

15. Syndicat intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers.



« Avant l'élection, il faut de l'information, et après l'élection, de la formation », constate Alain Berthéas, président de la communauté Loire Forez.

Face à ces exigences importantes, les parlementaires interviewés pour la présente étude constatent unanimement qu'il leur semblerait aujourd'hui impossible de cumuler leur mandat de député ou sénateur avec un mandat de président d'intercommunalité, quelle que soit la taille du groupement. *« Si on veut pleinement s'atteler à sa mission de parlementaire, je vois mal comment il aurait été possible de cumuler mon mandat actuel avec un exécutif local, explique Anne Blanc, députée et ancienne présidente de la communauté du Pays Ségali. Nous n'avons pas beaucoup de moyens humains pour nous accompagner au national et, en plus, je suis géographiquement éloignée de mon territoire d'origine. »*

B.2 LE BESOIN DE FORMATION CONSTANT DES ÉLUS DU BLOC LOCAL

Lors des différents entretiens menés pour cette étude, la question de la formation des élus municipaux avec ou sans mandat communautaire a été régulièrement abordée pour atteindre trois grands objectifs¹⁶ :

- Comprendre la **complémentarité** entre communes et intercommunalité dès le départ : une majorité de présidents considèrent en effet, à l'instar d'Alain Berthéas, président de la communauté Loire Forez, que *« les nouveaux élus doivent être préparés au rôle de chaque institution pour éviter les surprises, et une fois qu'ils sont élus, il faut organiser rapidement des formations pour qu'ils comprennent dans quel cadre les actions municipales et communautaires sont complémentaires »*.
- Ancrer les élus du bloc local dans une **logique de développement et d'aménagement** du territoire intercommunal : *« Toute la question est de savoir comment leur donner une vue communautaire », s'interroge André Figoureux, président de la communauté des Hauts de Flandre. Pour Didier Huchon, président de Mauges Communauté, « il faut que les élus passent par un parcours d'intégration pour accélérer l'appropriation des enjeux pour préserver cette idée de bloc local »*.
- Chacun doit disposer du **même socle de connaissances** pour pouvoir engager une véritable discussion dans une logique de compromis. *« Les sujets que nous traitons à l'échelle intercommunale sont très rapidement techniques. Que ce soit en début de mandat ou à l'occasion d'une nouvelle modification législative, il faut que les élus aient tous le même niveau de connaissance de base pour pouvoir appréhender ces sujets sereinement, sans a priori et dans une logique intercommunale. Le problème vient du fait que les élus ont souvent l'impression de perdre leur temps en allant en formation, alors qu'à terme, nous y gagnons tous ! », plaide un président de communauté urbaine. Or, témoigne Thierry Bracquemond, président de la communauté Beauce Loirétaine, « nous perdons un temps précieux à expliquer des notions qui devraient, dès le départ, être connues de tous les élus »*.

Plusieurs outils sont développés dans les territoires, afin de favoriser la formation des élus pour une meilleure compréhension des enjeux du territoire, de la campagne pour leur élection jusqu'à la fin de leur mandat. En effet, pour Gabriel Baulieu, premier vice-président de la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, *« le plus grand risque, ce n'est pas que les nouveaux élus découvrent ce qu'est l'intercommunalité lorsqu'ils vont prendre leur nouvelle fonction, mais qu'ils fassent campagne contre l'intercommunalité. Cela laisserait des traces parmi la population et les empêcherait d'être dans une dynamique constructive dès le départ »* :

- En amont des élections locales de 2020 : plusieurs présidents souhaitent que des cycles de formation soient organisés, en lien avec les partis politiques présents sur le territoire, pour que les candidats connaissent le **fonctionnement du bloc local**. D'autres envisagent de les organiser en direction de toute la population ou bien de prévoir un numéro du magazine communautaire consacré au fonctionnement du couple communes-communauté à l'automne 2019¹⁷.

¹⁶. Au regard de la problématique de l'étude, nous ne traiterons pas ici de la question de la formation des élus du bloc local dans un objectif de réinsertion professionnelle.

¹⁷. Pour expliquer théoriquement comment ce couple fonctionne, afin de ne pas être en difficulté avec le cadre juridique applicable en période préélectorale.

- En début de mandat : pour André Figoureux, président de la communauté des Hauts de Flandre, « une formation en direction des maires et élus communautaires est indispensable en début de mandat. Ils doivent connaître les grandes masses budgétaires et il faudrait expliquer très simplement les enjeux pour chacune des compétences de l'intercommunalité, et donc le **projet de territoire** adopté sous la précédente mandature. Préciser dès le départ à tous que l'intercommunalité n'est pas une collectivité au-dessus des communes me semble également nécessaire ».
- Durant le mandat : sur ce point, il est possible de citer l'exemple de Quimperlé Communauté, où une compétence a été transférée au groupement en 2010, pour élaborer un **plan de formation** des élus, à l'échelle intercommunale. Durant ce mandat, six formations ont été réalisées par un organisme extérieur et des réunions de territoire ont été organisées sous la forme de formation. « Notre force, constate Sébastien Miossec, président du groupement, est de réaliser ces formations au plus près des élus. Elles réunissent à chaque fois environ un tiers des élus du bloc local. En 2014, je me suis rendu également dans tous les conseils municipaux pour **présenter l'agglomération**. »

B.3 UNE VOLONTÉ DE TRAVAILLER EN COMMUN NÉCESSAIRE ENTRE EXÉCUTIFS MUNICIPAL ET COMMUNAUTAIRE

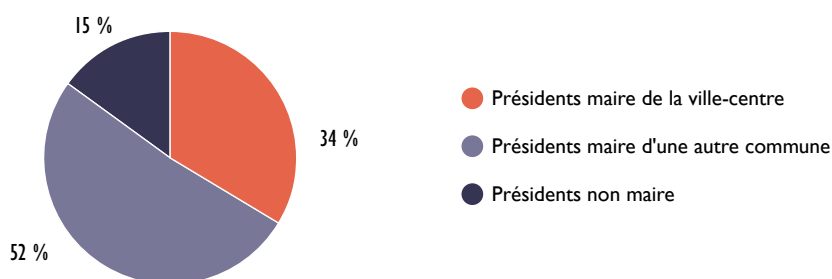
La structuration du bloc local actuel impose aux maires des communes membres et au président de l'intercommunalité de travailler dans un esprit coopératif. Sur ce point, la relation avec la ville-centre peut s'avérer déterminante. Or, si 86 % des présidents sont maires d'une commune, seuls 34 % sont maires de la ville-centre. Nous verrons que loin d'être subie, cette situation peut être volontaire, et qu'en tout état de cause, les exécutifs concernés travaillent souvent de concert (a). Plus généralement, cet esprit coopératif est facilité lorsque les maires s'attachent à faire état des débats intercommunaux lors des réunions de leur conseil municipal (b).

L'accord avec la ville-centre lorsque le président n'en est pas le maire

Conformément au graphique ci-après, une très large majorité des présidents d'intercommunalité sont maires de l'une des communes membres de l'intercommunalité (86 %), mais seulement 34 % sont maires de la ville-centre. On notera, grâce à la carte ci-contre, l'exception du Maine-et-Loire, où la quasi-totalité des présidents d'intercommunalité sont maires de la ville-centre¹⁸. Cette situation pourrait notamment s'expliquer par le fait que, dans ce département, de nombreuses communes nouvelles ont été créées.

Dans les intercommunalités de 250 000 habitants et plus, au 1^{er} janvier 2019, 82 % des présidents sont maires de l'une des communes membres du groupement. À noter que la part des présidents également maires de la ville-centre est plus importante pour cette catégorie de groupements que les statistiques obtenues à l'échelle nationale (47 % contre 34 % à l'échelle de la France entière)¹⁹. Dans quatre de ces intercommunalités, le président est adjoint au maire de la ville-centre, et dans trois cas, il est conseiller municipal de la majorité de la ville-centre. Nous n'observons, enfin, qu'un seul cas où le président est élu d'une autre commune sans en être le maire.

86 % DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ SONT MAIRES D'UNE COMMUNE MEMBRE



18. À noter que dans cette étude, est qualifiée de « ville-centre » la commune la plus peuplée du groupement.

19. Dans 47 % des cas, le président est maire de la ville-centre et 36 % des présidents sont maires d'une autre commune que la ville-centre.

Source : Données et traitement AdCF, 2019



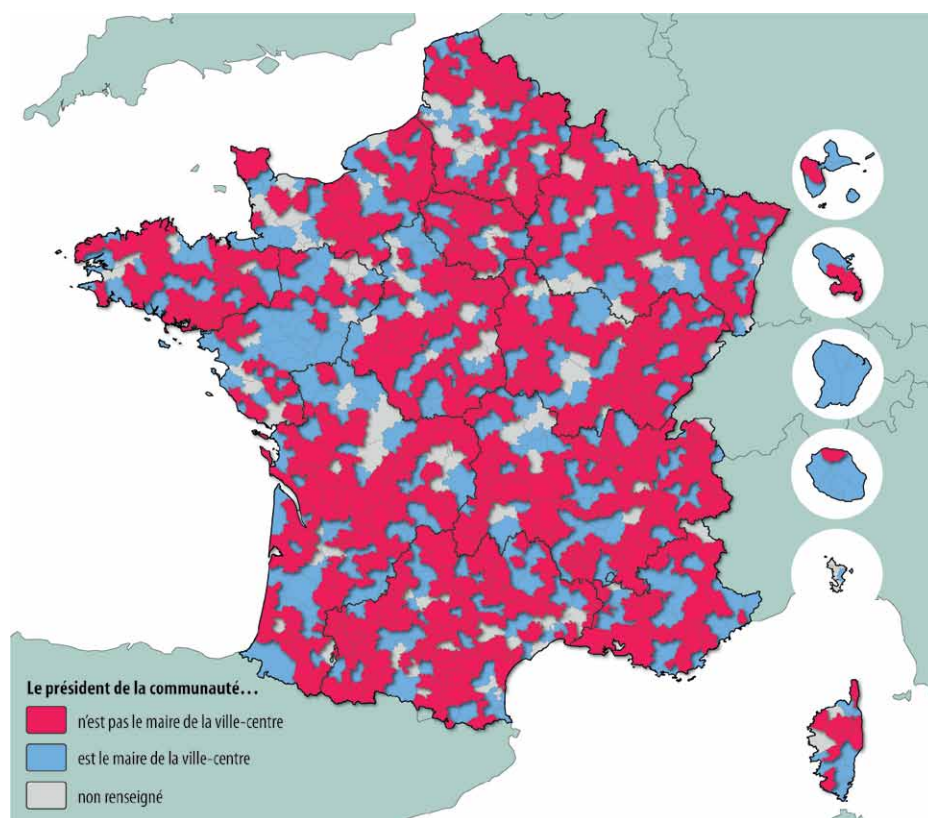
Selon le tableau ci-dessous, lorsque le président n'est pas maire d'une commune, il est le plus souvent conseiller municipal ou adjoint au maire de la ville-centre.

MANDATS MUNICIPAUX DÉTENUS PAR LES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

	NOMBRE DE PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ CONCERNÉS
Président et maire de la ville-centre	389
Président et maire d'une autre commune que la ville-centre	599
Président et élu de la ville-centre, sans en être le maire	113
Président et élu d'une autre commune que la ville-centre, sans en être le maire	59
Président et conseiller municipal sans mandat exécutif d'une commune membre (ville-centre ou non)	86
Président et adjoint au maire d'une commune membre (ville-centre ou non)	86

Sources : Données et traitement AdCF, 2019

66 % DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ NE SONT PAS MAIRES DE LA COMMUNE LA PLUS PEUPLÉE



Sources : Données et traitement AdCF, 2019

Au regard des territoires étudiés pour la présente étude, plusieurs raisons peuvent motiver les élus d'une intercommunalité à ne pas désigner comme président le maire de la commune la plus peuplée :

- Assurer un équilibre dans la représentation des différentes composantes du territoire : dans ce cas, le président de l'intercommunalité peut être :
 - Un élu d'une commune membre qui ne dispose pas d'un poids démographique prépondérant.
 - Un ancien président d'une communauté de communes qui ne comptait pas le plus grand

nombre d'habitants parmi les communautés qui ont fusionné. Cette intercommunalité a accepté la fusion à la condition que son président garde la présidence au sein de la nouvelle entité.

- Un élu désigné, afin de ne pas élire le maire de l'une des deux communes les plus peuplées du groupement.
- Proposer un « ticket » aux électeurs au moment des élections locales dans la ville-centre, le candidat placé en tête de liste ayant vocation à devenir maire et un autre candidat de la même liste sera soutenu par cette « tête de liste » pour devenir président de l'intercommunalité.
- Respecter la majorité politique des maires du territoire qui n'est pas forcément celle qui a été élue à la ville-centre. Dans ce cas, il peut arriver qu'un opposant au maire de la ville-centre soit désigné comme président de l'intercommunalité.

Dans les territoires concernés par cette situation, les présidents d'intercommunalité, qu'ils soient ou non élus de la ville-centre, mettent en avant le besoin de travailler sereinement ensemble. Le respect mutuel est pour cela primordial. Si la mutualisation en soi ne semble pas être une source de blocage, dans la majorité des cas, le cabinet et la direction de la communication ne sont pas partagés entre la ville et le groupement. En revanche, la bonne entente entre ces services est indispensable. En ce qui concerne la direction générale, en fonction des territoires, elle est ou non partagée entre les deux collectivités.

D'un point de vue plus politique, les élus concernés ont souvent cherché à mettre en place des lieux d'arbitrage. Dans certains territoires où le président et le maire sont tous deux issus de la majorité municipale de la ville-centre, il existe un accord politique qui prévoit que *« le président accepte qu'il y ait un patron politique qui ne peut être que le maire de la ville-centre. En contrepartie, le maire doit accorder une certaine autonomie au président et il ne doit disposer d'un arbitrage prédominant qu'en cas de difficultés importantes »*. Des réunions hebdomadaires sont souvent organisées entre les deux exécutifs, les cabinets et le ou les directeurs généraux. Toutefois, certains présidents indiquent, au contraire, ne surtout pas rencontrer le maire de la ville-centre plus régulièrement que les autres maires. Selon Gérard Hénault, président de la communauté Loches Sud Touraine, *« chacun doit être conscient que le travail du président est de veiller à ce que chacun se sente à sa place, de veiller à ce que chaque place soit respectée et avoir toujours en tête la notion d'équilibre des territoires »*.

En tout état de cause, résume un président de communauté non élu de la ville-centre, *« aucune situation n'est idéale, tout dépendra du contexte local. Lorsque le président de l'agglomération est également le maire de la ville-centre, l'intercommunalité ne fonctionne pas toujours mieux. Il n'est pas rare, dans ce cas, que les autres communes bloquent les projets »*. En revanche, la situation peut être beaucoup plus complexe lorsque le président et le maire de la ville-centre ont des sensibilités politiques très éloignées (cf. interview ci-après) ou bien, pour des raisons personnelles, ne souhaitent pas travailler ensemble.

« CETTE SITUATION NOUS CONDUIT À AVOIR UN MODE DE FONCTIONNEMENT TRÈS PARTICULIER »

INTERVIEW CROISÉE DE DEUX DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES SERVICES D'INTERCOMMUNALITÉS OÙ LE MAIRE DE LA VILLE-CENTRE ET LE PRÉSIDENT NE PARTAGENT PAS LES MÊMES VALEURS POLITIQUES

Comment s'est passé le basculement politique de la ville-centre pour les élus de l'intercommunalité et l'administration ?

Communauté 1 : *S'agissant des élus, le président de l'agglomération a toujours pu s'appuyer sur une vraie majorité soudée avec les autres maires, sans que leur étiquette politique importe. Cela a permis à la communauté de pouvoir s'affirmer par rapport à la ville-centre.*

Très vite, plusieurs agents municipaux ont demandé à rejoindre l'intercommunalité. Dans l'année, la plupart des cadres ont quitté la ville et aujourd'hui, ils ont tous changé. Il y a une défiance extrême entre les administrations municipales et communautaires. Au début, nous



avons eu un service communautaire qui a eu peur du maire. Nous avons dû rassurer ces agents et leur rappeler qu'ils travaillaient pour l'intercommunalité. Depuis, le problème est réglé, ils font ce qu'ils ont à faire. Du côté de la ville, tout est centralisé au niveau du cabinet, jusqu'au moindre bon de commande. Ce type d'organisation ralentit toute la machine.

Communauté 2 : *Lorsque je suis arrivé comme directeur général, cette première période était terminée. Personne n'est capable de dire s'il y a eu beaucoup de départs involontaires. En tout état de cause, l'ensemble des directeurs détachés sur des emplois fonctionnels ont quitté leurs fonctions.*

Comment se passent, au quotidien, les relations entre le président et le maire de la ville-centre ?

Communauté 2 : *Au quotidien, le maire est surtout concentré sur sa ville. Il dispose pourtant d'une délégation importante en tant que vice-président, mais en réalité, ce sont les services communautaires qui font le travail.*

Chez nous, la majorité communautaire est moins forte. À l'origine, plusieurs élus briguaient la présidence. Le président actuel l'a finalement emporté grâce à une alliance. Il n'était pas encarté et a joué la carte de la neutralité. Le dernier budget a été voté à l'unanimité, mais il existe des oppositions de personnes importantes. L'opposition est forte face aux journalistes, ce qui impacte les agents dans leur quotidien. Ils ne savent pas toujours comment se positionner par rapport aux difficultés entre les élus. Ils en deviennent timorés. Par contre, les relations entre les agents communautaires et municipaux sont plutôt bonnes.

La ville-centre est pourtant plutôt bien traitée par l'intercommunalité. Elle bénéficie d'attributions de compensation très élevées, reçoit un fonds d'investissement important, et nous développons de nombreux projets sur cette commune, notamment en ce qui concerne le logement et la politique de la ville. Puisque la communauté gère toutes les compétences significatives, les deux institutions sont obligées de collaborer dans beaucoup de domaines. Le maire profite du bon travail de l'intercommunalité. Plus celle-ci travaille bien, plus il peut en récupérer les fruits. Par compte, lors du conseil communautaire, le maire se sent obligé de montrer que ce devrait être lui le président. Mais cette situation n'handicape pas forcément l'intercommunalité au quotidien, nous avançons !

Communauté 1 : *Le président et le maire de la ville-centre ne se voient qu'au bureau et jamais en tête à tête.*

Comment se positionnent les élus de la ville-centre dans les instances politiques de l'intercommunalité ?

Communauté 2 : *Cette situation nous conduit à avoir un mode de fonctionnement très particulier car la ville n'a pas souhaité que l'intercommunalité crée des commissions thématiques. De ce fait, les services sont en contact direct avec les vice-présidents. Nous n'avons pas créé de groupes de travail non plus car les services n'ont pas envie de gérer des conflits entre élus en pleine réunion. Quant au bureau, il regroupe l'ensemble des maires et conseillers communautaires délégués, mais il ne bénéficie d'aucune délégation. La majorité des dossiers relève donc de la décision du président ou du conseil communautaire. Néanmoins, tous les dossiers soumis au conseil communautaire sont étudiés en bureau, 15 jours avant.*

Autre originalité, la ville-centre n'est pas représentée dans les grandes instances officielles de l'intercommunalité. Ses élus ne siègent pas à la CLECT, à la commission d'appel d'offres ou à la commission des services publics locaux.

En revanche, très peu de contentieux sont engagés par la ville-centre à l'encontre de la communauté. À ce jour, par exemple, nous ne comptons qu'un procès en diffamation du président contre le maire de cette commune.

Communauté 1 : *La ville-centre ne dispose pas du poids politique qu'elle souhaitait au départ, dans les instances communautaires. Après les élections municipales, la ville souhaitait obtenir*

la présidence, mais elle ne disposait pas de la majorité nécessaire. Le nouveau président de la communauté a proposé un siège de vice-président, mais il en souhaitait un second au regard du poids démographique de cette commune dans l'intercommunalité. Les élus communautaires ont refusé, et le maire est aujourd'hui vice-président et bénéficie d'une délégation mineure, alors qu'il souhaitait les finances ou l'économie.

Au sein du conseil communautaire, la ville-centre dispose d'un tiers des sièges. De ce fait, toutes les compétences qui pouvaient légalement être déléguées au bureau l'ont été. Les élus communautaires sont ainsi certains de disposer de la majorité. Le bureau se réunit une fois par mois alors que le conseil communautaire se réunit tous les trois mois, comme la loi l'exige. Le président dispose également d'une délégation très large, notamment en matière de marchés publics.

Les commissions thématiques sont inexistantes chez nous car elles supposaient de respecter la représentation politique du conseil communautaire. À la place, nous avons créé des groupes de travail ouverts à tous les élus du territoire. Ce fonctionnement est beaucoup plus souple. Cette organisation nous permet de fonctionner plutôt bien et ils ne sont pas du tout dans une logique de contentieux récurrents devant la justice.

La publicité des débats impacte-t-elle vos relations ?

Communauté 1 : Le bureau est scindé en deux parties. La presse n'est présente que lors de la partie délibérative. Nous avons rapidement remarqué que les élus de la ville-centre étaient très bien organisés. Il ne leur manque jamais une seule procuration sur un vote. En revanche, en bureau non délibératif, il est déjà arrivé qu'ils quittent la salle prétextant une urgence ou une autre réunion. Ces élus n'aiment pas cette organisation car, durant cette seconde partie, ils ne peuvent pas communiquer, les débats ne sont pas enregistrés et le compte rendu de la réunion ne reprend pas nommément les interventions de chacun. Ils ne peuvent donc pas se prévaloir d'une position. Pour se défendre, ils peuvent également facilement dire « nous n'étions pas au courant et nous ne pouvons donc pas nous prononcer », se positionnant ainsi en victime. Ils ne veulent jamais se mettre à dos qui que ce soit et peuvent être de très mauvaise foi.

En conseil communautaire, les 11 élus sont également très bien organisés en ce qui concerne les procurations. Les votes sont aléatoires. Ils peuvent voter « pour », « contre » ou s'abstenir, mais en tout état de cause, ils parleront d'une seule voix.

Le maire, comme relais de l'information entre intercommunalité et communes

Les maires sont traditionnellement considérés comme le relais entre l'intercommunalité et ses communes membres. De ce fait, comme nous le verrons dans la troisième partie de cette étude, une très large majorité des communautés et métropoles n'ont mis que récemment en place des outils d'information à destination des élus municipaux.

Aujourd'hui, nombre de présidents d'intercommunalité considèrent qu'il est « indispensable que les maires mettent en avant les actions de la communauté pour que les conseillers municipaux soient informés et ne se sentent pas dépossédés, mais aussi pour qu'ils aient envie de s'investir dans les commissions thématiques », insiste un président de communauté urbaine.

Sur ce point, la loi n'impose aucune obligation aux maires. Charles-Éric Lemaigen, ancien président d'Orléans Métropole, se félicite que dans la deuxième commune la plus peuplée de la métropole, une demi-heure soit consacrée à informer et débattre autour des projets communautaires, lors des réunions du conseil municipal. Un président de communauté considère également qu'« il n'est pas normal qu'au regard des enjeux en la matière, cela ne soit pas rendu obligatoire, au moins à l'occasion de la diffusion du rapport annuel ».



Au-delà de cette question de la volonté des maires, il semble que deux autres raisons expliquent ce manque d'information : la technicité et le nombre important des sujets. Un président de communauté de communes vient ajouter une quatrième difficulté : « *Si le maire n'est **pas dans le bureau**, voire le bureau restreint, il est très difficile pour lui d'expliquer une prise de décision et surtout les motivations qui ont conduit à son adoption.* »

Pour pallier cette difficulté, à Mauges Communauté, un diaporama synthétique des décisions adoptées par le conseil communautaire, dénommé « Flash M », est présenté lors des réunions du conseil municipal, dans chacune des communes. « *Nous facilitons le travail des maires, explique le président, Didier Huchon, en étant les plus pédagogiques possible, mais il y a une règle à respecter : lors de la présentation, il n'est **pas permis d'enlever les termes et arguments employés au conseil communautaire**. Le maire développe ensuite les sujets qui lui semblent être les plus pertinents en fonction des problématiques et particularités de sa commune.* »

À la communauté entre Loire et Rhône, le président Hubert Roffat explique que dans plusieurs communes, « *il existe un "**quart d'heure intercommunal**". Certains le font systématiquement et cela est attendu. Au bureau communautaire, nous avons également un "**quart d'heure communal**" en fin de réunion où nous partageons les problèmes que nous rencontrons en tant que maires.* »



À RETENIR

UNE VOLONTÉ DE TRAVAILLER EN COMMUN NÉCESSAIRE ENTRE EXÉCUTIFS

L'intercommunalité reposant sur une coopération entre communes, il est nécessaire que les exécutifs municipaux et communautaires travaillent de concert. Les interviews réalisées pour la présente étude démontrent que même lorsque le président n'est pas maire de la ville-centre, les relations entre ces deux élus sont généralement constructives. Cette situation est d'ailleurs plus fréquente que le cas des présidents qui sont également maires de cette ville.

À une échelle plus globale, la coopération entre exécutifs municipaux et communautaires est renforcée lorsque les maires font état des projets communautaires lors des réunions de leur conseil municipal. À défaut d'obligations légales en la matière, cette situation demeure, néanmoins, exceptionnelle.

B.4 UNE GOUVERNANCE LOCALEMENT DÉFINIE AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

La structuration même du bloc local et le passage progressif d'une culture du consensus à une culture du compromis imposent aujourd'hui aux élus de définir comment ils souhaitent participer à la vie de leur intercommunalité. Il n'existe, en effet, pas d'« outils de bonne gouvernance » s'ils ne sont pas adaptés aux réalités du territoire, à son projet, et ordonnés entre eux. La dernière grande exigence d'une culture du compromis porte sur le besoin de définir collectivement la manière dont les élus souhaitent dialoguer et débattre entre eux. Comme nous le verrons dans la troisième partie de cette étude, l'élaboration d'une charte de gouvernance a permis à un certain nombre de territoire de répondre à ce besoin depuis 2014.

Toutefois, selon les présidents des communautés concernées, cette charte de gouvernance doit être au service de la mise en œuvre du projet de territoire et de façon plus opérationnelle, du projet de mandat. Pour Jean-Luc Rigaut, président du Grand Annecy, « *il est important d'avoir une charte de gouvernance, mais il est encore mieux de disposer en amont d'un projet de territoire qui va donner le sens. Dès lors que l'on dispose de ce cap, tout le monde se met en marche et on peut en dégager un processus.* »

Cette définition des outils qui seront le mieux adaptés à chaque territoire et leur articulation entre eux devraient donc, selon une majorité des présidents interrogés, être élaborées non pas dès le début du mandat, mais après une « période d'acculturation » durant laquelle les

nouveaux élus devraient être formés aux enjeux de l'intercommunalité et, plus généralement, au fonctionnement du bloc local (cf. schéma ci-après). À noter, à l'inverse, que Sébastien Martin, président du Grand Chalon, a souhaité « *construire une majorité de projet communautaire* » en allant voir tous les maires dès le deuxième tour des élections municipales, afin « *de leur présenter mes priorités et comment je travaillerai avec eux. Le pacte de gouvernance a été travaillé à ce moment-là* ».

Ensuite, comme le souligne un président de communauté d'agglomération, lorsqu'un projet de territoire préexiste aux élections locales, « *une des faiblesses de ce mandat-ci a été de ne pas prendre le temps pendant les six premiers mois de réfléchir à un projet de mandat* ». Il s'agit dans ce cas, de trouver le juste équilibre entre une simple présentation du projet de territoire aux nouveaux élus et sa redéfinition complète, mais aussi de définir concrètement la manière dont il sera mis en œuvre durant ce mandat. Pour ces présidents, ce n'est qu'au cours de cette étape que la charte de gouvernance doit être élaborée. À défaut, les outils retenus par les élus pourraient ne pas être mis au service d'une stratégie plus globale.

PROCESSUS AU COURS DUQUEL UNE CHARTE DE GOUVERNANCE PEUT ÊTRE ÉLABORÉE



ASSOCIER PROJET DE TERRITOIRE ET CHARTE DE GOUVERNANCE PERMET DE RÉFLÉCHIR PAR POLITIQUE PUBLIQUE ET NON PAR INSTITUTION

JO SPIEGEL, MAIRE DE KINGERSHEIM ET DÉLÉGUÉ À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET À L'ENVIRONNEMENT DE MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

Comment, selon vous, une décision politique doit-elle être prise ?

La démocratie en tant que telle n'existe pas. Elle n'est pas une abstraction. La démocratie naît dès qu'on associe toutes les ressources d'un territoire, notamment les citoyens, les élus, les administratifs, les entreprises ou encore les associations. Toute décision est issue d'un processus et tout projet doit faire l'objet d'une séquence démocratique qui s'organise en deux actes :

- *La première étape doit consister à informer les habitants et à donner du sens à la réunion publique.*
- *À l'issue du premier acte, il est important d'indiquer que la décision ne sera pas prise dans la foulée, mais qu'un groupe de personnes aux profils divers va travailler sur le sujet. Dans ma ville de Kingersheim, nous organisons pour ce faire des « conseils participatifs » pour aller au fond des sujets. En une décennie, une quarantaine de conseils ont été organisés. Les travaux du conseil participatif doivent constituer la phase décisive pour que les différentes ressources de sens aient un impact réel sur la décision. Les adjoints au maire émettent donc leurs propositions dans ce cadre et n'attendent pas la réunion du conseil municipal.*

Une telle méthodologie ne remet-elle pas en cause la démocratie représentative ?

Au contraire, si notre rapport au pouvoir devient certes différent, la participation du plus grand nombre redonne du sens à la capacité de représentativité de quelques-uns. Je crois à la représentation, à la condition que l'élu soit un décideur, mais aussi un animateur du processus de décision.



Quelles sont les conditions de la réussite d'un tel processus ?

D'abord, toutes les personnes concernées par le projet doivent être invitées à débattre, quitte à organiser un tirage au sort pour s'assurer que ce ne seront pas les forces vives les plus organisées qui monopoliseront la prise de parole.

Toutes les séquences doivent être précédées de temps de formation pour que tous aient le même sens des mots et des enjeux. Nous construisons ensemble une « démocratie édifiante ». Autre élément de base pour favoriser un débat de qualité, une équipe projet composée d'un élu, d'un agent et de trois « agoracteurs » engagés depuis longtemps doit être constituée. Ils garantiront que le sens du débat soit bien conservé jusqu'au bout et que le cadre posé au départ ne soit pas dépassé.

À quoi doit servir ce cadre du débat ?

Il est indispensable de définir le périmètre démocratique : qu'est-ce qui est négociable et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Il relève de l'honneur du politique d'affirmer ses valeurs. Cette question renvoie à la différence entre « radicalité » et « possible ». La réunion de quartier ne peut pas être un endroit où on se défoule. On ne peut pas construire du commun si on n'exige pas de chacun le meilleur de soi.

Ce que vous évoquez pour les relations entre une équipe municipale et les citoyens s'apparente à la question qui se pose dans cette étude de l'association du plus grand nombre d'élus municipaux, qu'ils aient ou non un mandat communautaire, au processus de décision intercommunal.

Nous ne disposons malheureusement pas d'ingénieurs spécialisés dans la tenue des débats qui nous permettraient de travailler sur comment construire du commun face à la multitude des intérêts, comment susciter l'intérêt collectif... Il faudrait une « université de l'agir public » où on ne parlerait pas de la manière dont un trottoir doit être aménagé, mais de la question de la démarche démocratique, de la manière dont on peut mobiliser les élus. On sent un mouvement de fond en ce sens, notamment de la part des nouvelles équipes.

Les présidents ne doivent pas penser à n'être légitimes qu'aux yeux des maires du territoire. Les intercommunalités portent des sujets très importants pour la société, qui ne sont jamais soumis au débat, comme dans le champ environnemental. Il faut faire l'épreuve partagée de la décision. Ce n'est pas une option mais une obligation. Élargir le débat à toutes les intelligences permet de passer du « je » au « nous ». Le président d'agglomération doit pouvoir s'appuyer sur des individus citoyens et les maires doivent se sentir acteurs et non consommateurs de l'intercommunalité.

À quoi doit servir une charte de gouvernance dans ce cadre ?

La charte de gouvernance doit permettre de déterminer comment on met en œuvre le projet de territoire avec tout le monde. Le projet et la charte ne peuvent être séparés. Une telle démarche permettra de ne pas réfléchir par institution, mais par thématique.

Un tel processus décisionnel modifie le rôle de l'élu local qui n'est plus là pour couper les rubans, mais pour animer son territoire. C'est un énorme travail de réfléchir et de penser son territoire. Il ne peut pas être confié à l'administration, puisque notre rôle est de donner une vision, d'être un ensemble de l'action publique. Aujourd'hui, nous devons passer d'un leadership dominant à un leadership de service.



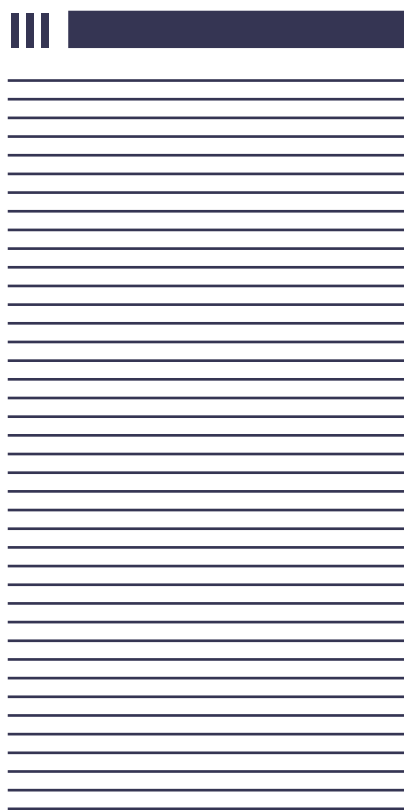


PARTIE III

COMMENT DÉFINIR UN PROCESSUS DÉCISIONNEL ADAPTÉ À SON TERRITOIRE ?



COMMENT DÉFINIR UN PROCESSUS DÉCISIONNEL ADAPTÉ À SON TERRITOIRE ?



De nombreux territoires ont souhaité de longue date dépasser le cadre juridique du fonctionnement des instances politiques intercommunales proposées par le code général des collectivités territoriales. Il peut s'agir de territoires qui comptent un nombre de communes important depuis de nombreuses années ou bien, plus récemment, qui ont souhaité définir collectivement les règles du dialogue entre élus du bloc local, à la suite des élections de 2014 ou des fusions d'intercommunalités en 2017.

Dans certains cas, les élus ont fait preuve d'imagination pour adapter certaines de leurs instances communautaires traditionnelles à leurs spécificités locales. Dans d'autres hypothèses, les élus ont cherché à formaliser davantage leur réflexion au travers de l'élaboration d'une charte de gouvernance.

Nous nous intéresserons dans un premier temps aux modalités d'élaboration de ces documents (I) et, dans un second temps, aux réponses que certains territoires ont pu trouver aux questions qu'ils se posent classiquement lorsqu'ils s'intéressent à ce sujet (II).

A. L'élaboration d'une charte de gouvernance

L'AdCF a pu analyser une quinzaine de chartes de gouvernance élaborées au cours de ce mandat²⁰ (cf. documents téléchargeables sur le site de l'AdCF). En complément, plusieurs interviews ont été réalisées pour préciser dans quelles conditions elles ont été adoptées et pourquoi elles l'ont été.

« Dès que tout le monde a droit au chapitre, cela va mieux. »

Pourquoi élaborer une charte de gouvernance ?

Aucun texte ne vient rendre obligatoire l'élaboration d'une charte de gouvernance à l'échelle intercommunale. Toutefois, une évolution majeure dans le fonctionnement de l'intercommunalité explique le plus fréquemment pourquoi les élus du territoire ont souhaité adopter un tel document. La **transformation en métropole**, une **fusion de communautés** avec des modes de fonctionnement très différents, le **transfert de nombreuses compétences stratégiques** ou bien encore un **fort taux de renouvellement à l'occasion des élections municipales** sont autant de raisons invoquées par les présidents interrogés. Dans ce cas, il s'agit généralement d'expliquer comment les communes seront associées à la gouvernance intercommunale, mais aussi d'adapter les instances prévues par la loi aux réalités locales. Il y a fréquemment une volonté de « *prendre en main son territoire* ».

De façon plus pérenne, cette charte peut avoir vocation à **refédérer les élus du territoire**. Pour Éric Kerrouche, sénateur et ancien président de la communauté Marenne-Audour Côte-Sud, « *la charte de gouvernance doit reposer sur une base initiale d'orientation du territoire et doit avoir pour objectif de redonner un souffle particulier. Il s'agirait d'un acte fondateur adopté à chaque début de mandat* ». Françoise Ramond, sénatrice et ancienne présidente de la communauté des Portes euriennes d'Île-de-France, ajoute que disposer d'une charte de gouvernance partagée « *peut permettre d'éviter les blocages permanents. L'enjeu pour la communauté derrière est l'avancement des projets et, pour cela, il faut une gouvernance stable* ».

Dans le Grésivaudan, redonner du souffle à l'intercommunalité signifiait faire de la charte un outil permettant de ne plus trancher des divergences de points de vue en fonction du plus petit dénominateur commun, mais de parvenir à la **culture du compromis** afin de faire des choix forts dans un contexte mouvant et difficile financièrement (cf. supra). Pour cela la charte avait vocation à « *définir l'instance dans laquelle les conflits vont pouvoir s'exprimer [...], libérer la parole [...], donner les matériaux nécessaires à la mise en débat* ». Pour son président, Francis Gimbert, « *au-delà de l'idée de charte de gouvernance, il y a surtout l'idée*

20. Quatre communautés de communes, quatre communautés d'agglomération, trois communautés urbaines et trois métropoles.



de responsabilité. Cela demande beaucoup d'implication d'être élu communautaire, donc chacun doit en être conscient en s'engageant ».

Comment élaborer une charte de gouvernance ?

Le pacte de gouvernance entre les communes et leur intercommunalité fait généralement l'objet d'un **document spécifique**. Toutefois, certains ont choisi de le préciser dans leur projet de territoire (communauté du Grésivaudan) ou dans leur règlement intérieur (communauté des Crêtes Préardennaises). Ce dernier choix oblige les élus à débattre de la gouvernance qu'ils souhaitent mettre en place au début de chaque nouveau mandat.

Au SICOVAL, l'élaboration de la charte de gouvernance s'est inscrite dans un triptyque : un guide de la gouvernance a été élaboré en parallèle avec un document retranscrivant les priorités politiques, dénommé « Cap Politique 2018/2020 » ainsi que la « Charte de participation » du SICOVAL, du conseil de développement et des 36 communes.

À la suite de la fusion de deux communautés de communes et deux syndicats, les élus des Terres de Montaigu ont souhaité d'abord définir une nouvelle organisation administrative fondée sur le projet de territoire. « Nous avons ensuite travaillé sur le lien entre organisation administrative et organisation politique pour que les deux se parlent, relate Antoine Chéreau, président de la communauté, puis nous avons défini notre organisation politique. »

Les présidents interrogés sur les modalités d'élaboration d'une charte de gouvernance ont tous fait état de la volonté de faire participer le plus grand nombre. Le portage est généralement assuré par le président et quelques élus référents, mais le processus de discussion se veut « **transversal et fédératif** », comme le souligne Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération. Dans cette intercommunalité, les quatre élus référents ont d'abord fait une présentation devant la conférence des maires, puis ont rencontré « les conseillers municipaux, l'administration, les cabinets, le monde économique, la société civile et le conseil de développement avec des citoyens volontaires ». Une vidéo a finalement été réalisée pour présenter les grands axes du projet de territoire et les principes de la gouvernance intercommunale²¹. Au SICOVAL, la participation du plus grand nombre a également été recherchée, afin de travailler sur la gouvernance interne et externe. Le conseil de développement a été saisi sur la participation citoyenne et trois séminaires ont porté sur cette question en 2016 et 2017.

À Rennes Métropole, où une charte préexistait à la transformation de la communauté d'agglomération en métropole, un atelier « gouvernance », composé de maires et d'élus communautaires représentant la diversité géographique et politique de l'agglomération, a été mis en place avec pour objet d'analyser l'existant et de remettre des propositions au comité de pilotage « métropolisation » et à la conférence des maires, sur l'actualisation de la charte de fonctionnement et le règlement intérieur existant, ainsi que sur des principes d'organisation et de gouvernance de proximité.

En revanche, parmi les situations étudiées, jamais tous les maires n'ont pu être associés à toutes les étapes de la discussion. Ils sont généralement rencontrés individuellement, puis de façon groupée, lors de la réunion d'une conférence des maires. Cette instance n'a été sollicitée pour donner son avis officiel sur le projet de charte que dans une minorité de cas. Cette charte est généralement **adoptée par le conseil communautaire à la majorité simple**. À noter que l'agglomération du Cotentin a fait adopter cette charte par le conseil communautaire à l'issue d'une centaine de réunions individuelles et collectives ; en amont, la conférence des maires a donné à plusieurs reprises son avis et les conseils municipaux ont été invités à transmettre un avis motivé sur le projet.

Enfin, **toutes les communautés n'ont pas travaillé au même rythme**. Pour Alain Berthéas, président de la communauté Loire Forez, « pour un certain nombre de personnes, la décision est difficile et peut prendre du temps. Je pense que si les six mois sont dépassés, après cela devient

21. Cette vidéo est accessible via le lien suivant : <https://www.youtube.com/watch?v=EMmGEORwac>



compliqué. Il faut parler avec tout le monde mais il ne faut pas que cela dure trop longtemps. Il faut poser les choses, travailler et ensuite décider » (cf. interview ci-après). À l'inverse, dans une agglomération de taille similaire, deux années de travail ont été nécessaires.

« RASSEMBLER TOUT LE MONDE AUTOUR DE LA TABLE ET DONNER NOS RÈGLES DU JEU »

ALAIN BERTHÉAS, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LOIRE FOREZ (EXTRAIT, CF. ANNEXE)

Pourquoi avoir adopté une charte de gouvernance ?

C'est une volonté personnelle en tant que président. J'ai fait cette proposition aux trois présidents des communautés avec lesquelles nous devons fusionner. Ces structures avaient des niveaux de maturité intercommunale très divers. Il était nécessaire de rassembler tout le monde autour de la table et de donner nos propres règles du jeu.

Ces fusions ont souvent été subies et élaborer un tel document était aussi un moyen de reprendre la main par rapport aux réalités imposées par l'État. Pour que chacun se sente impliqué, nous avons défini le rôle de chacun. Au-delà de l'idée de charte de gouvernance, il y a surtout une idée de responsabilité : chaque élu doit savoir quel sera son rôle en s'engageant dans l'inter-communalité. Cela demande beaucoup d'implication d'être élu communautaire et chacun doit en être conscient.

Qui a piloté la démarche ?

Nous étions quatre anciens présidents des anciennes communautés. La responsabilité du futur président (nous nous étions mis préalablement d'accord sur ce point) était d'animer le collectif pour que tous les élus soient porteurs du projet, et pas seulement nous quatre. Nous souhaitions que tous les bureaux des quatre intercommunalités soient moteurs, sans tenir compte de leur bord politique.

Combien de temps doivent durer, selon vous, les discussions sur ce sujet ?

Pour un certain nombre de personnes, la décision est difficile et peut prendre du temps. Je pense que si les six mois sont dépassés, après cela devient compliqué. Il faut parler avec tout le monde, mais il ne faut pas que cela dure trop longtemps. Il faut poser les choses, travailler et ensuite décider.

Quel est le rôle du cabinet et de l'administration dans cette démarche ?

Le cabinet doit absolument accompagner la démarche. Cette charte est un outil d'organisation, donc le cabinet a pour mission de préciser, organiser, coordonner toutes les interactions entre tous les groupes de travail.

L'administration doit, quant à elle, permettre aux élus de nourrir leurs échanges par des données. Les services avaient pour mission de nous fournir tous les éléments factuels qui seraient une aide à la décision et permettre de contextualiser nos orientations politiques. Le rôle du directeur général est donc également essentiel pour coordonner les équipes et garantir la mise en œuvre des orientations politiques.

Douze groupes miroirs, soit 24 groupes au total, ont été créés pour la fusion. Certains ont atteint le rythme d'une réunion par semaine. Le fait d'avoir créé des groupes élus et des groupes techniciens sur les mêmes thématiques a permis de s'alimenter réciproquement. Un groupe a spécifiquement porté sur la charte de gouvernance. Il était composé des quatre présidents et de quelques élus volontaires. Tous les maires n'étaient pas présents, mais nous les avons réunis régulièrement pour qu'ils puissent mesurer l'état d'avancement de nos travaux. Le projet de charte est passé devant une conférence des maires qui l'a validé, avant qu'il ne soit adopté par le conseil communautaire.

Il n'était pas possible de mobiliser directement et fréquemment les 1 300 conseillers municipaux sur ces questions. Mais nous avons tout de même organisé une conférence des maires élargie où les maires venaient avec les élus municipaux qui le souhaitaient. Ce n'est pas parce qu'ils



ne sont pas conseillers communautaires qu'ils ne peuvent pas faire avancer une idée, sinon on ne les verra plus.

Pourquoi est-ce important de définir des valeurs communes ? Comment les définir ?

Ce sujet est très difficile. Pour créer un collectif, il faut avoir une base. Alors j'ai appelé des élus capables de donner quelques éléments (ceux qui connaissent bien leur territoire et des tout jeunes) pour faire une synthèse. Une première ébauche de proposition (et non une décision) a été soumise au groupe de travail pour lancer le dialogue. Nous sommes arrivés avec des affirmations et nous leur avons demandé si cela était vrai ou faux. Nous avons eu ensuite des réactions très intéressantes de la part des élus.

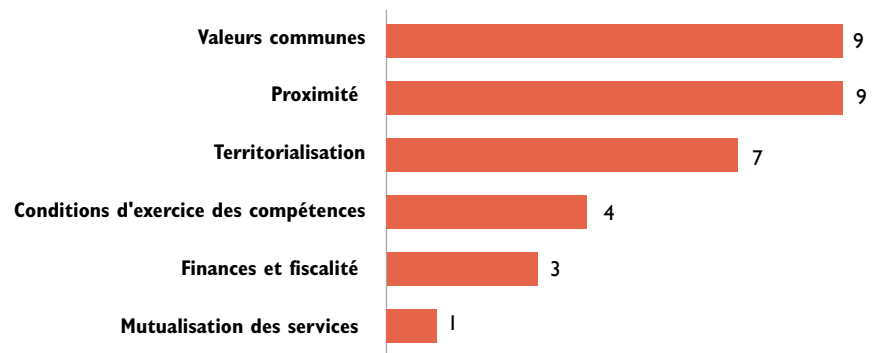
Avoir des valeurs partagées, permet ensuite d'expliquer des choix qui seront pris. Ces valeurs doivent nous donner un cadre pour nous guider, sinon le risque est de partir à l'aventure...

Quels sont les points abordés dans une charte de gouvernance ?

Les chartes de gouvernance étudiées, qui s'entendent sur 3 à 17 pages, définissent généralement en préambule les valeurs sur lesquelles les élus du territoire veulent faire reposer leur gouvernance. Le document précise ensuite fréquemment le rôle de chacune des instances politiques du groupement et leur mode de fonctionnement. La dernière partie est souvent consacrée à la territorialisation ou explique, à tout le moins, comment cette gouvernance va garantir une prise de décision de proximité.

Conformément au graphique ci-contre, quelques chartes abordent de façon moins détaillée les conditions d'exercice des compétences ou font le lien avec le pacte financier et fiscal, voire le schéma de mutualisation.

THÉMATIQUES ABORDÉES DANS LES CHARTES DE GOUVERNANCE ÉTUDIÉES PAR L'ADCF



Source : Quatorze chartes de gouvernance analysées par l'ADCF

Définir des valeurs communes

Les métropoles de Rennes et Rouen ont choisi des « axes » ou des « principes fondamentaux » au travers de mots-clés (proximité, solidarité, équité, coopération, efficacité, stratégie, subsidiarité) qui résument les valeurs qui sont généralement développées dans les chartes de gouvernance étudiées.

Ces valeurs portent principalement, d'une part, sur la **volonté de définir un processus de prise de décision à l'échelle intercommunale, qui respecte les communes** dans leur identité (communauté du Cotentin) et dans leur diversité (communautés urbaines de Reims et Besançon). Il s'agit de « *garantir l'association des communes à la prise de décision* ».

Dans plusieurs chartes, les **élus souhaitent positionner communes et communauté dans une situation « gagnant-gagnant »**. Le document adopté par les élus du territoire de la

métropole Nice Côte d'Azur rappelle ainsi, dans cette partie, les rôles respectifs des communes et de la métropole. Dans la charte du territoire de Besançon, il est indiqué que *« la présente charte doit conduire à un renforcement de l'esprit communautaire et à un renforcement de la place de la commune dans son secteur, grâce à la représentativité des élus communaux »*.

Certains présidents ont pu indiquer que les chartes de gouvernance étaient, pour ce premier exercice, *« un document d'intention plus qu'un document de cadrage concret »*. Toutefois, cela n'est pas une généralité. À titre d'exemple, l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune consacre toute une partie de sa charte à expliquer comment, concrètement, *« les villes sont parties prenantes »* du circuit de décision retenu.

Les valeurs définies dans ces documents s'attachent, d'autre part, à **affirmer que l'organisation (politique et/ou administrative) garantira une action de proximité et s'appuiera sur l'existant**. Dans la charte du Cotentin, il est ainsi affirmé que l'agglomération *« doit placer la proximité avec l'usager au cœur de son organisation en s'appuyant sur une administration largement déconcentrée au plus près des communes et des citoyens »*.

Définir le rôle de chacun dans la prise de décision pour mettre en œuvre un projet politique

Pour atteindre les objectifs présentés au début de ce paragraphe, les chartes étudiées s'attachent à **définir un mode de fonctionnement politique reconnu par tous et propre aux caractéristiques du territoire**. Ainsi, au SICOVAL, les élus ne se sont pas contentés de reprendre les dispositions du code général des collectivités territoriales : ils ont créé des *« instances réglementaires »* (conseil communautaire, bureau et conseil de développement), mais également des *« instances stratégiques »* (conférences des maires et comités stratégiques) et des *« instances opérationnelles »* (commissions territoriales et groupes opérationnels) non prévues par les textes. Cette volonté rejoint celle de Loire Forez, dont le pacte de gouvernance reprend la charte de l' élu local définie par le CGCT en la complétant. Françoise Ramond, sénatrice et ancienne présidente de la communauté des Portes euréliennes d'Île-de-France, résume ce souhait : *« Il ne s'agit pas d'imposer quelque chose d'uniforme avec cet outil. La charte de gouvernance, on l'a lue, on l'a discutée et on s'est mis d'accord. »*

« Un tel document cadre ne doit pas exclure toute tentative d'expérimentation. »

Les développements ci-après précisent les grandes questions qui ont été abordées par les élus lors de leurs débats et/ou dans la charte finalement adoptée. En tout état de cause, le caractère évolutif de ce document est déterminant. *« Il ne s'agit pas de graver dans le marbre des règles de fonctionnement, mais de les faire évoluer en fonction des besoins des élus en fixant des points d'évaluation à intervalle régulier, »* témoigne un directeur général des services. *Une charte de gouvernance est un bon outil pour fixer des principes et des valeurs. Il s'agit de se rassurer en fixant quelques règles de fonctionnement, mais sur la durée, il faut assumer un mode agile qui implique d'en revoir régulièrement les modalités concrètes. On essaye et on adapte. »*

Le bilan tiré de cette discussion entre élus sur le mode de fonctionnement politique que l'on souhaite pour son territoire est souvent positif. *« Depuis que nous fonctionnons ainsi, la prise de décision est beaucoup plus efficace, »* se félicite Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération. *Par exemple, le passage au PLUi a été récemment voté à 88 %, ce qui était impensable trois ans en arrière. Nous avons pu également harmoniser notre fiscalité. Nous construisons ensemble notre territoire. »*

Le constat plus mitigé d'un autre président n'en est pas moins riche d'enseignements : *« L'élaboration de la première charte avait été très rapide car nous voulions l'adopter dès la première réunion du conseil communautaire. Il y avait tellement de sujets à régler à propos de notre évolution institutionnelle que nous avons probablement été trop dans l'intention et pas assez dans le concret. La charte devra être renouvelée pour redonner un cadre plus clair pour ce que nous avons inventé en chemin durant ce mandat. »*



B. Les questions à se poser pour élaborer une charte de gouvernance

B.1 LA COMPOSITION ET LA PLACE DE L'EXÉCUTIF

Comment composer le bureau intercommunal et quel rôle lui donner ?

Le choix des vice-présidents

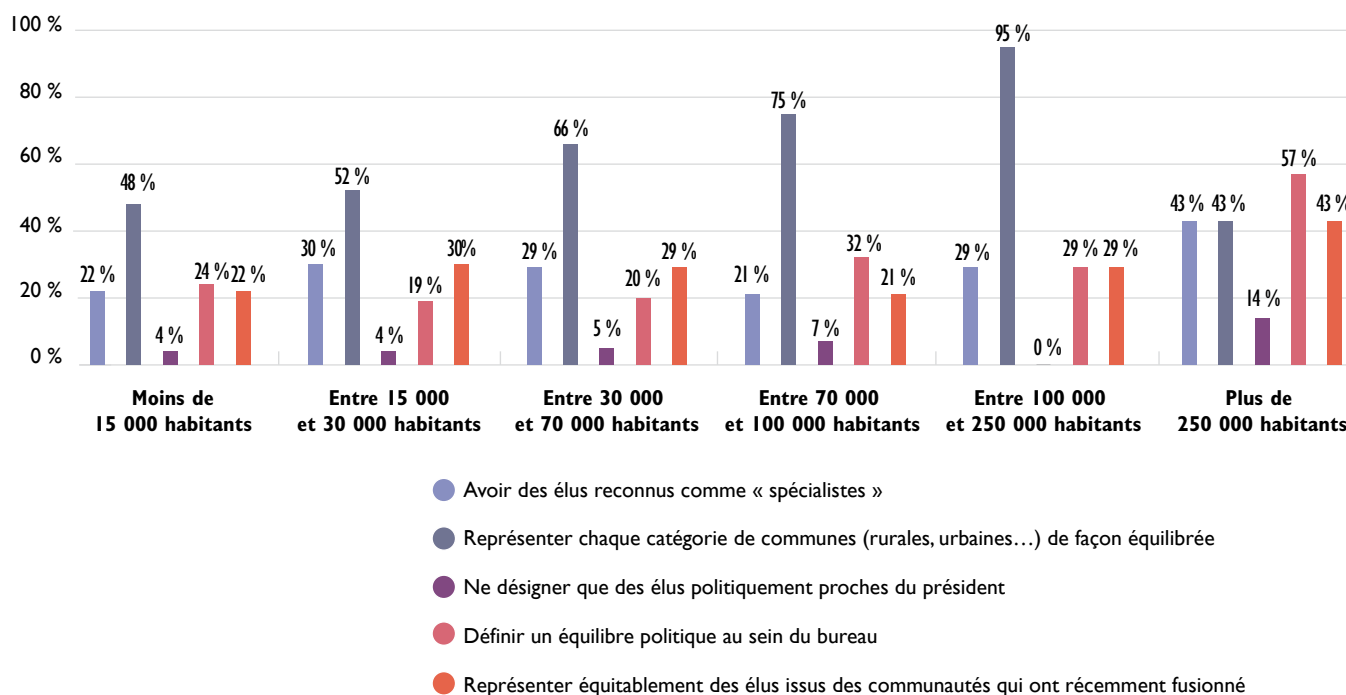
La loi prévoit que les vice-présidents sont élus par le conseil communautaire, au scrutin uninominal. Dans les faits, le conseil entérine souvent les négociations qui ont été menées par le président avec les maires et un certain nombre d'élus communautaires. Toutefois, avec l'élargissement des périmètres communautaires, l'organisation de « **primaires** » à l'échelle de secteurs est de plus en plus fréquente. Cette pratique date de 1993, à la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole. « *Avant l'élection officielle par le conseil communautaire, nous répartissons fictivement les postes à pourvoir pour chaque secteur proportionnellement à la population*, témoigne Gabriel Baulieu, premier vice-président. *Après les élections municipales et communautaires, les élus communautaires de chaque secteur se réunissent et réalisent une primaire à bulletin secret.* » Cette pratique a été utilisée dans plusieurs autres communautés après les fusions de 2017, à l'échelle des anciennes intercommunalités.

Il est rare que les vice-présidents ne soient que des élus politiquement proches du président (15 communautés sont concernées sur plus de 300 qui ont répondu à l'enquête précitée de l'AdCF). Dans une communauté de plus de 200 000 habitants, où tous les membres du bureau appartiennent à la même famille politique, d'aucuns considèrent cette situation « *choquante au vu de l'importance des dossiers* ». En dehors de ce cas exceptionnel, l'enquête menée par l'AdCF en mars 2019 confirme que les vice-présidents pris dans leur ensemble doivent plutôt, en priorité, « *représenter chaque catégorie de communes (rurales, urbaines...) de façon équilibrée* ». L'appartenance politique de ces élus ne se révèle vraiment déterminante que dans les intercommunalités de plus de 250 000 habitants. Conformément au graphique ci-après, une autre exception concerne les communautés les plus peuplées : 43 % d'entre elles indiquent que les vice-présidents doivent être reconnus comme des « *spécialistes* ».

Les entretiens menés avec les présidents d'intercommunalité pour cette étude font apparaître d'autres critères plus personnels et quelquefois prédominants pour certains, par rapport aux critères mentionnés dans le graphique ci-après. Pour le prochain mandat, ils sont nombreux à ne pas vouloir faire primer le critère de la représentation géographique sur celui de la disponibilité, par exemple :

- La **disponibilité** et l'investissement : une présidente d'agglomération témoigne que les membres du bureau sont les vice-présidents des communautés qui préexistaient avant la fusion et 15 sont aujourd'hui vice-présidents. Or, selon cette élue, « *s'il faut une gouvernance où on a une représentativité entre les territoires, il faut aussi des élus disponibles. J'ai moi-même dû arrêter mon activité professionnelle pour me consacrer à mon mandat de présidente car le changement d'investissement est majeur. Si on ne veut pas que l'administration prenne les décisions à notre place, il faut des vice-présidents très présents au quotidien* ».
- L'**appétence à travailler ensemble** et la confiance : « *J'ai un lien très proche avec les vice-présidents*, constate André Figoureux, président de la communauté des Hauts de Flandre, *mais il n'y a aucune connotation politique. Il faut avant tout que ce soient des hommes et des femmes avec qui je vais m'entendre, et que nous soyons dans une relation de franchise. Nous devons nous dire les choses en face et si un maire va voir directement un vice-président, cela ne me pose aucun problème, mais l'information doit me remonter.* »

CRITÈRES DE DÉSIGNATION DES VICE-PRÉSIDENTS, SELON LE POIDS DÉMOGRAPHIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ



Les missions des vice-présidents

Une fois les vice-présidents choisis, l'octroi des délégations se fait souvent en fonction des compétences des élus intéressés, mais d'autres présidents, non isolés, font un autre choix. Ainsi, un président de communauté d'agglomération considère que « *la distribution des délégations se fait chez nous en fonction des **profils** et pas forcément des compétences. Il n'est pas utile qu'un élu soit spécialiste dans un domaine au risque qu'il se transforme en chef de service* ». De surcroît, certaines délégations stratégiques peuvent être octroyées à des élus non vice-présidents. À la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, par exemple, l'élue en charge du PLUi est conseillère communautaire déléguée et non vice-présidente. Elle est également présidente de l'agence d'urbanisme.

Classiquement, les lettres de mission du président à destination des vice-présidents font état de la gestion d'une commission. Toutefois, comme l'explique Antoine Chéreau dans l'interview ci-après, dans certaines communautés, des **pôles** ont été constitués, souvent afin de faire le lien avec les grands axes arrêtés dans le projet de territoire, comme à la communauté entre Loire et Rhône. Dans ce cas, le vice-président en charge d'un pôle travaille en collaboration étroite avec plusieurs vice-présidents ou conseillers communautaires délégués chargés d'animer les commissions constituant ce pôle. Didier Huchon, président de Mauges Communauté, qui a mis en place la même organisation sur ce point, souligne que ces vice-présidents responsables de pôles « *sont davantage un appui pour le président qu'un animateur du pôle. Un président ne peut pas tout faire et ces vice-présidents sont un relais. L'autre intérêt de ces pôles est d'ordonner les politiques les unes aux autres. Le responsable de pôle facilite cette vision transversale. Il propose des ajustements à une proposition émise par une commission pour la mettre en lien avec une autre proposition liée à une autre compétence* ». Cette transversalité rejoint également le mode projet retenu pour structurer l'administration à Saint-Lô Agglo, où une mise en miroir des organisations politiques et administratives a été volontairement organisée.

La seconde mission des vice-présidents mise en avant le plus fréquemment par les présidents d'intercommunalité concerne le dialogue avec les maires. « *Certains vice-présidents*



structurent naturellement le dialogue avec les maires, mais pas tous, témoigne un président d'une communauté de communes. C'est pourquoi, j'ai choisi de leur transmettre une lettre de mission très détaillée. » Dans la plupart des intercommunalités, cette répartition des rôles se fait en fonction de l'importance du sujet et dans un esprit de confiance, à l'instar du témoignage de Francis Gimbert, président de la communauté du Grésivaudan : *« Lorsqu'il s'agit d'un sujet lourd d'enjeux ou global, comme l'extension d'une zone d'activités, la relation directe entre le maire et le président est indispensable. Dans ce cas, le maire a besoin de dire à son conseil municipal : "j'ai vu le président de la communauté de communes." Pour gérer les problèmes du quotidien, cela relève des vice-présidents en fonction de leurs thématiques ou de mon directeur de cabinet. Nous sommes dans une relation de confiance. »*

Cette relation de confiance peut être facilitée grâce à des rencontres en bilatéral fréquente (Mauges Communauté, par exemple). De plus en plus souvent, les présidents réunissent régulièrement tout ou partie des vice-présidents de l'intercommunalité, en complément des réunions de bureau, ce qui est probablement dû au fait qu'avec les fusions le nombre des conseillers délégués a sensiblement fait augmenter la taille des bureaux communautaires (cf. interview d'Antoine Chéreau ci-après). Plusieurs noms ont été retenus dans les territoires pour désigner ces instances : « com-ex » aux Terres de Montaigne, « comité d'impulsion » à Mulhouse Alsace Agglomération ou, plus fréquemment, « **bureau restreint** ». Si, au départ, certains élus ont pu craindre que ces réunions soient le lieu où tout se décidera, Gilles Quinquenel, président de Saint-Lô Agglo, constate au contraire qu'avec le recul, ce bureau restreint sert *« surtout à partager à plusieurs des sujets stratégiques. Il me permet de sentir l'avis de quelques collègues et m'évite d'être isolé sur certaines décisions »*. En complément, une fois par mois, tous les vice-présidents sont réunis, afin que *« personne ne se sente oublié »*. Un président de communauté de communes du Centre de la France partage le *« besoin de définir collectivement une argumentation, non seulement pour partager la prise de décision, mais également pour aider certains vice-présidents moins spécialistes »*. Jean-Marc Vayssouze-Faure, président du Grand Cahors, fait état d'une structuration plus souple avec *« un déjeuner de travail avec quatre des vice-présidents et ensuite, je gère mes relations avec les vice-présidents par téléphone »*. Quant à la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, un modèle différent a été retenu avec une réunion hebdomadaire de *« l'exécutif resserré »* qui réunit le président-maire de la ville-centre, le premier vice-président de la communauté urbaine, qui n'est jamais issu de la ville-centre, un vice-président issu de la ville-centre et les directeurs de services, en fonction de l'ordre du jour.

« UN NIVEAU PRATIQUE POUR DISCUTER : LE COM-EX »

ANTOINE CHÉREAU, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES TERRES DE MONTAIGNE

Comment avez-vous structuré votre organisation politique et administrative ?

Les deux ont été construites en miroir. Nous avons choisi de travailler sur la base de quatre pôles, non pas dans une logique « métiers », mais « clients ». La maison est organisée pour avoir une cohérence de discours :

- *Le pôle attractivité regroupe les élus et agents qui sont dans une logique de développement. Nous sommes ici dans un registre de séduction vis-à-vis de l'extérieur, nous avons des services à vendre.*
- *Le deuxième pôle s'adresse aux personnes que nous devons particulièrement bien servir. Ici, ce n'est pas le volume qui compte, mais la qualité du service (conservatoire de musique, personnes âgées, scolaire, jeunesse...).*
- *Le troisième pôle s'intéresse plus particulièrement à la manière dont nous parlons aux gens en matière de contrainte (PLUi, assainissement, déchets, urbanisme prévisionnel et opérationnel).*
- *Le dernier pôle porte plutôt sur les services en direction des communes et des équipes. Nous y retrouvons toutes les ressources : informatique, patrimoine...*

Sur la forme, nous sommes donc sur une structuration classique mais, au fond, nous avons une distinction entre les métiers en fonction de l'usage. Par exemple, pour la culture, elle est divisée en deux pôles, selon que nous vendons une prestation ou que nous devons rendre un service de qualité. Cette répartition est fondamentale, par exemple, en termes de communication. Chaque pôle emploie le ton qui convient à son public qu'il contraint, qu'il sert, qu'il séduit...

Chaque pôle regroupe deux commissions. Sur le plan politique, il y a des vice-présidents qui sont présidents de commission et d'autres, responsables de pôle. Chaque pôle est également piloté par un directeur général adjoint.

Quel est plus précisément le rôle des vice-présidents sur votre territoire ?

Chacun a une feuille de route dans le « Guide de l' élu », où les objectifs de chaque commission sont précisés.

Le président n'a pas vocation à être omniprésent. Mais si un sujet pose question, nous le réglons généralement en réunion bilatérale. Nous nous voyons très souvent et nous partageons les prises de décision. Le fait que les vice-présidents présentent leurs bilans d'action permet un partage de l'ambition entre les élus. Nous partageons la responsabilité au sein du com-ex.

Le DGA a également un rôle politique puisqu'il assiste son vice-président. Ils partagent d'ailleurs la responsabilité de la mise en œuvre de la lettre de mission. Le DGA fait le lien entre son vice-président, d'une part, et la DGS et le président, d'autre part. Il a un rôle d'alerte.

Comment fonctionne votre bureau communautaire ?

Nous avons un bureau « délibératif » qui regroupe l'ensemble des maires. Chaque membre dispose d'une délégation, même s'il n'a pas de commission à gérer. Les présidents de commission présentent leurs projets et leurs propositions lors de ses réunions.

En complément, nous disposons d'un « com-ex » informel, composé du président et des présidents de commission. Nous y préparons toutes les décisions de la communauté. Cette instance permet un partage entre les présidents de commission et oblige à un débat sur les propositions, qui peuvent être formulées par les vice-présidents.

En résumé, il y a un niveau pratique pour discuter, le com-ex, et un niveau politique pour prendre des décisions, le bureau. Ces deux niveaux permettent une certaine efficacité, notamment au moment du conseil, qui reste le moment le plus important où les propositions sont soumises aux débats et aux votes.

À quel rythme réunissez-vous ces différentes instances ?

Tous les jeudis, le matin, je reçois en réunion bilatérale deux présidents de commission avec la directrice générale des services. L'après-midi, un jeudi sur deux, j'assiste aux réunions des comités de pilotage et le jeudi suivant, nous avons une réunion du com-ex. Les maires déjeunent ensemble tous les jeudis.

Quant au bureau, il se réunit tous les mois. Les réunions du conseil communautaire sont moins fréquentes, tous les deux mois ou deux mois et demi.

La désignation d'autres conseillers communautaires

Une très large majorité des territoires étudiés pour la présente étude ont composé un bureau qui regroupe le président, les vice-présidents, mais également d'autres conseillers communautaires. La possibilité offerte par l'article L.5211-10 du CGCT de désigner d'autres membres que des vice-présidents au sein du bureau communautaire permet de répondre à des impératifs de nature variée :

- Fréquemment, ces élus sont des maires qui n'ont pas été désignés vice-présidents, ce qui peut quelquefois permettre à l'ensemble des maires d'être membres du bureau.



- Cette possibilité permet aussi de remédier aux inconvénients induit par le nombre plafond de vice-présidents prévu par la loi. Si aucun président interrogé ne remet en cause ce plafond, nombre d'entre eux considèrent qu'il est très délicat, par exemple, d'empêcher des élus qui étaient vice-présidents jusqu'à la fusion de siéger au sein du nouveau bureau. Ces sièges supplémentaires peuvent également permettre de représenter de façon plus équitable toutes les parties du territoire.
- Dans une moindre mesure, cette faculté permet de disposer d'un bureau reflétant les différentes tendances politiques du conseil communautaire : à la Métropole européenne de Lille, par exemple, le bureau comprend une quarantaine de membres, dont une vingtaine de vice-présidents. Les autres sièges sont répartis entre les conseillers métropolitains, en fonction de l'importance des groupes politiques.

Toutefois, comme le souligne Éric Kerrouche dans son interview reproduite en annexe de cette étude, « l'impossibilité législative d'indemniser des conseillers communautaires délégués dans les communautés de communes » pose problème. « Au-delà de la question financière, c'est comme si ma délégation ne valait rien. C'est un ajustement minime qui solutionnerait de nombreuses situations. Depuis les années 2000, le nombre de mandats locaux diminue, alors que jusque-là nous avions de plus en plus de postes à pourvoir pour les élus. La perte de prestige est donc inévitable. Cette raréfaction des mandats indemnifiés a une autre conséquence négative. Elle induit une concentration du travail sur certains individus dans des collectivités plus grandes. Il faudrait pouvoir scinder entre un vice-président et un ou deux conseillers délégués indemnifiés. Si un élu est responsable d'un domaine, il faut une compensation. Au regard des sommes en jeu, c'est tout aussi symbolique. »

En plus de ces élus communautaires, d'autres personnalités qualifiées peuvent être invitées aux réunions du bureau communautaire, sans droit de vote. Lorsque tous les maires ne sont pas conseillers communautaires, ces élus peuvent être invités par ce biais. À Mulhouse Alsace Agglomération, quatre maires se trouvent dans cette situation. À Quimperlé Communauté, la vice-présidente du centre intercommunal d'action sociale (CIAS), qui n'est pas élue communautaire, est une « invitée permanente » du bureau. Des conseillers départementaux non élus communautaires sont également invités dans quelques communautés, mais souvent en fonction de l'ordre du jour.



À RETENIR

COMMENT COMPOSER L'EXÉCUTIF INTERCOMMUNAL ET QUEL RÔLE LUI DONNER ?

Le bureau dispose généralement de délégations importantes et se réunit, dans la plupart des cas, une à deux fois par mois.

Les vice-présidents sont choisis en général par le président, en fonction des équilibres géographiques et de leur profil. On observe deux évolutions en la matière : la désignation de plus en plus fréquente des vice-présidents via des « primaires » à l'échelle des secteurs, mais aussi l'importance de la disponibilité des élus pour être désignés comme vice-présidents.

Au-delà de l'animation d'une commission, les vice-présidents doivent de plus en plus partager la responsabilité de la prise de décision avec le président, dans un esprit de solidarité. Pour favoriser cette cohésion au sein de l'exécutif, un « exécutif resserré » peut être mis en place.

Comment structurer le dialogue de l'exécutif intercommunal avec les maires ?

Le dialogue entre l'exécutif de l'intercommunalité et les maires des communes membres peut être organisé non seulement collectivement, mais aussi individuellement. Au-delà de la conférence des maires qui oblige à se positionner dans une logique collective, un certain nombre d'autres instruments ont été mis en place dans les territoires pour faciliter l'association de chaque maire à la prise de décision.

S'intéresser à cette question est primordial pour l'ensemble des présidents interrogés pour deux raisons principales :

- Associer les maires dès le début d'un projet permet d'éviter de nombreux **conflits** ultérieurs : pour Françoise Ramond, sénatrice et ancienne présidente de la communauté des Portes euréliennes d'Île-de-France, en tant que présidente d'intercommunalité, il n'est pas possible d'être seulement dans une logique d'information vis-à-vis des maires : *« Il faut associer les maires à la prise de décision, on ne peut rien imposer sans un dialogue préalable. Cela prend un temps fou, mais il vaut mieux prévenir que guérir des conflits qui prendraient probablement encore plus de temps à gérer par la suite, voire qui bloqueraient définitivement un projet. »*
- La conférence des maires favorise l'**esprit intercommunal** : un président d'agglomération témoigne, en ce sens, que *« rien ne résiste à cela pour faire passer un projet : une discussion avec tous les maires, accompagnée du niveau d'expertise nécessaire, empêche tout blocage ultérieur pour des raisons purement personnelles, voire individualistes. Cette méthode prend juste un peu plus de temps au démarrage »*. De plus, enchérit un président de communauté de communes, *« les maires ne veulent pas que les élus minoritaires de leur commune, qui sont membres du conseil communautaire, soient témoins des concessions qu'ils font à la communauté de communes. Alors se réunir entre maires permet d'éviter ce type de difficultés et favorise l'intérêt général face à l'intérêt d'une seule commune »*.
- La conférence des maires : un outil hétérogène, dont la création s'inscrit dans une réflexion globale sur le processus décisionnel choisi par chaque territoire.

Alors que la loi ne prévoit aucune obligation en la matière, en dehors du cas des métropoles²², dans 64 % des territoires, l'ensemble des maires est régulièrement réuni au sein d'une instance spécifique souvent dénommée « conférence des maires », y compris lorsque tous les maires sont membres du bureau (40 % des communautés). Toutefois, ces conférences des maires ne revêtent pas les mêmes réalités d'un territoire à l'autre, tant du point de vue de leur composition, de la fréquence de leurs réunions que des sujets qui y sont abordés.

S'agissant tout d'abord des membres qui peuvent composer cette instance, le schéma ci-contre illustre la diversité des situations. Alors que pour certains présidents, il est inimaginable que la conférence des maires comprenne des élus autres que le président et les maires des communes membres, pour d'autres, la conférence des maires se veut plus large :

- Soit elle s'inscrit dans une logique de dialogue d'exécutif à exécutif et elle inclut les vice-présidents, voire l'ensemble des **membres du bureau** communautaire, d'une part, et le cas échéant, des **adjoints** au maire. Dans la majorité des cas, ces élus non maires ne pourront pas prendre part au vote (sans portée juridique). À Quimperléré Communauté, la conférence des maires réunit, en plus des maires, tous les vice-présidents. Au SICOVAL ou au Grand Besançon Métropole, cette instance est composée des membres du bureau et les maires peuvent être accompagnés d'un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux, en fonction de l'ordre du jour.
- Soit elle s'inscrit dans une logique de dialogue sur les grandes orientations de la communauté, ce qui nécessite la participation du plus grand nombre. À titre d'exemple, à Lamballe Terre et Mer, les membres d'une commission peuvent être conviés à la réunion d'une conférence des maires pour participer aux échanges, si la commission a travaillé le sujet en amont. Ces élus sont là pour enrichir le débat, mais ne prendront pas part au vote. *« Nous n'avons pas peur d'avoir du monde en conférence des maires »*, affirme le président Loïc Cauret.

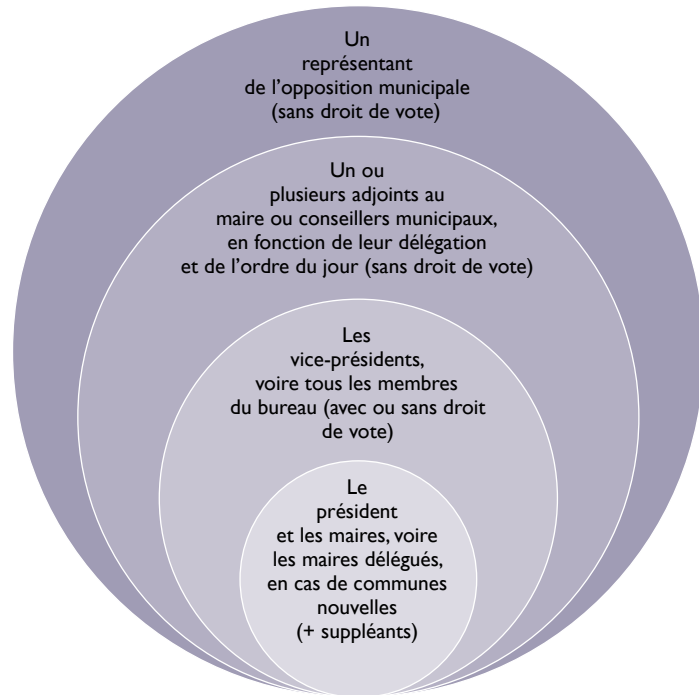
Ces deux logiques peuvent d'ailleurs être combinées. Dans tous les cas, la conférence des maires est souvent considérée comme *« le lieu où on peut se dire les choses sans garde-fou »*.

Nous verrons dans la partie consacrée à la territorialisation politique que ces conférences des maires peuvent également être organisées à une échelle déconcentrée.

22. L'article L.5217-8 du CGCT prévoit pour les métropoles une « conférence métropolitaine » en charge de la « coordination entre la métropole et les communes membres ». Elle est composée du président du groupement et des maires des communes membres.



LES DIFFÉRENTES CONFIGURATIONS OBSERVÉES D'UNE CONFÉRENCE DES MAIRES



Autre point de différenciation entre les conférences des maires qui ont été créées jusqu'à présent : la fréquence de leurs réunions. À Amiens Métropole, le président Alain Gest fait état d'une réunion par trimestre. Le président de Loches Sud Touraine, Gérard Hénault, rapporte quant à lui que « *jusqu'à présent, elle se réunissait tous les trois ou quatre mois, mais nous constatons que cela n'est pas suffisant. Nous allons passer à une réunion tous les deux mois au minimum* », comme cela est le cas au SICOVAL. Les présidents du Grand Annecy et de Saint-Lô Agglo indiquent, pour leur part, réunir cette instance une fois par mois.

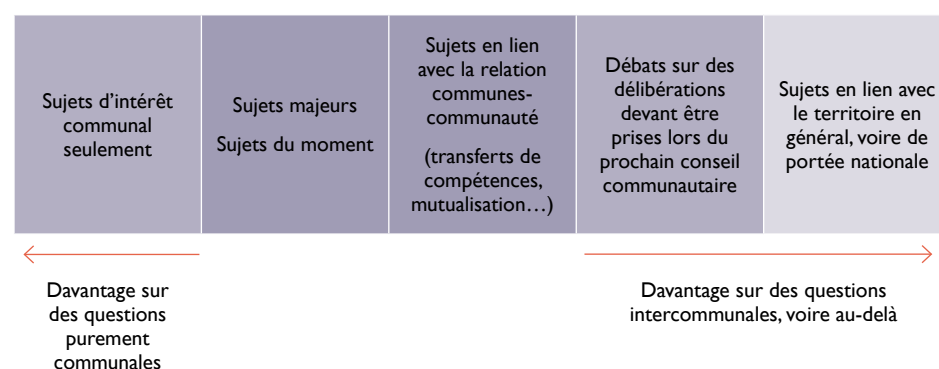
En réalité, la fréquence des réunions des conférences des maires dépend du rôle qui a été confié à cette instance. Là aussi, comme l'illustre le schéma ci-après, la réalité est très différente d'un territoire à l'autre. La majeure partie des communautés étudiées indique que cette instance a principalement vocation à encourager les débats autour des décisions qui devront être prises sur la relation entre communes et communauté. Sont notamment visés ici les transferts de compétences ou l'adoption d'un schéma de planification comme un PLUi ou un PLH dans les mois à venir. Françoise Ramond, sénatrice et ancienne présidente de la communauté des Portes euréliennes d'Île-de-France, souligne l'importance d'échanger également dans ce cadre sur le partage de moyens entre communes et intercommunalité, afin que chacun se rende compte de ce que l'autre peut lui apporter.

Au Grand Cahors, le président Jean-Marc Vayssouze-Faure précise que la conférence des maires est réunie avant chaque conseil communautaire. De même, au Grand Chalon, le président Sébastien Martin souligne « *autour de la table du conseil communautaire, il y a plein de gens qui ne nous doivent rien. Ils ne se sont pas battus avec le président, donc il faut créer un climat de confiance pour arriver à travailler. Le conseil des maires se réunit donc dix jours avant le conseil communautaire, c'est-à-dire avant l'envoi de l'ordre du jour du conseil communautaire. Ces réunions permettent de présenter des dossiers structurants* ».

Jean-Luc Rigaut, président du Grand Annecy, indique que « *la conférence des maires peut aussi être un lieu de débats sur des sujets uniquement communaux ou qui concernent plusieurs communes. Nous réduisons ainsi la fracture territoriale grâce à une plus grande humilité de la ville-centre, et les plus petites communes sont incitées à s'intéresser aux problématiques de la ville-centre* ».

De l'autre côté du spectre, la conférence des maires peut être l'occasion d'aborder des sujets purement communautaires, comme la tarification d'un service public géré par l'intercommunalité. D'autres vont plus loin. À Saint-Lô Agglo, la conférence des maires est l'occasion d'aborder des sujets « territoriaux » avec, par exemple, l'intervention de Pôle emploi ou bien d'une entreprise qui présente son projet de développement. La charte de gouvernance du SICOVAL précise, quant à elle, que la conférence des maires a pour mission « *de traiter des grandes orientations stratégiques, mais aussi de s'emparer des grands débats nationaux, comme les finances locales* ».

SUJETS POUVANT ÊTRE ABORDÉS PAR UNE CONFÉRENCE DES MAIRES



En fonction de la composition de la conférence des maires, de sa mission et de la fréquence de ses réunions, cette instance trouvera un intérêt ou non par rapport au bureau communautaire. En effet, la conférence des maires ne semble pas pertinente lorsque :

- Tous les maires sont déjà membres du bureau et il n'y a que peu de membres non maires au sein de cette instance.
- Une très large majorité des communes ne sont représentées que par un élu au sein du conseil communautaire, qui est le maire. Dans ce cas, la différence entre la conférence des maires et le conseil communautaire n'aura un réel intérêt que pour la ville la plus peuplée.
- La communauté regroupe un nombre tel de communes qu'instaurer un dialogue même seulement entre les maires serait difficile.
- Tous les maires sont des élus de communes peu peuplées et qui exercent souvent une activité professionnelle en parallèle. Bénédicte Thiébaut, présidente de la communauté du Grand Roye, se trouvant dans cette situation, témoigne : « *Je n'ai pas mis en place une conférence des maires car les maires n'ont pas le temps. Nous sommes déjà dans une démarche de PLUi qui nous demande suffisamment de temps et nous oblige à discuter entre nous.* »

Pour Éric Kerrouche, sénateur et ancien président de la communauté Marenne Adour Côte-Sud, la question n'est pas de généraliser ou non cet outil : « *De mon point de vue, il faut éclaircir l'articulation entre le bureau et la conférence des maires. Nous avons pensé les bureaux communautaires en symétrie des instances communales. Or, le bureau municipal est homogène, alors que le bureau communautaire est hétérogène, puisqu'il s'agit d'une addition de représentants de communes qui connaissent des réalités démographiques, géographiques et financières différentes. Nous pourrions imaginer transformer les bureaux en conférences des maires ou bien faire en sorte qu'un vice-président représente un certain nombre de maires par zone.* »

Face à cette situation, certains élus ont pu inventer des outils intermédiaires entre le bureau et la conférence des maires. Ainsi, au Grésivaudan, où il n'y a que 20 élus qui ne sont pas maires sur les 73 membres du conseil communautaire, le président Francis Gimbert indique que des « **séminaires de tous les élus communautaires en réunion privée sur**



toutes les grandes décisions » sont régulièrement organisés le samedi matin. « Il s'agit, aujourd'hui, du mode de décision de la communauté de communes. En complément, nous réunissons une conférence des maires, mais seulement de façon exceptionnelle. Il faut une vraie justification pour ne pas inviter cette vingtaine d'élus communautaires non maires. Nous sommes loin de la conférence des maires qui prépare le conseil communautaire. C'est impossible chez nous. » Claude Belot, président de la communauté de communes Haute Saintonge, qui compte 129 communes, indique se trouver dans une situation comparable. Sur les 166 conseillers communautaires, nous comptons 125 maires et seuls quatre maires ne sont pas membres de l'assemblée délibérante : « Créer un outil supplémentaire qui serait quasiment équivalent à notre conseil communautaire n'aurait aucun sens. »

Dans les Mayes, un « comité politique » regroupant les six maires a été créé pour aborder « des réflexions de territoire. Nous y abordons toutes les questions structurantes, quel que soit le niveau de compétences, comme par exemple le sujet des rythmes scolaires, qui ne relevait pas du domaine de l'intercommunalité. Cela permet aux six communes d'avoir une ligne directrice et de parler d'une seule voix sur les sujets les plus stratégiques pour notre territoire vis-à-vis de nos partenaires ».

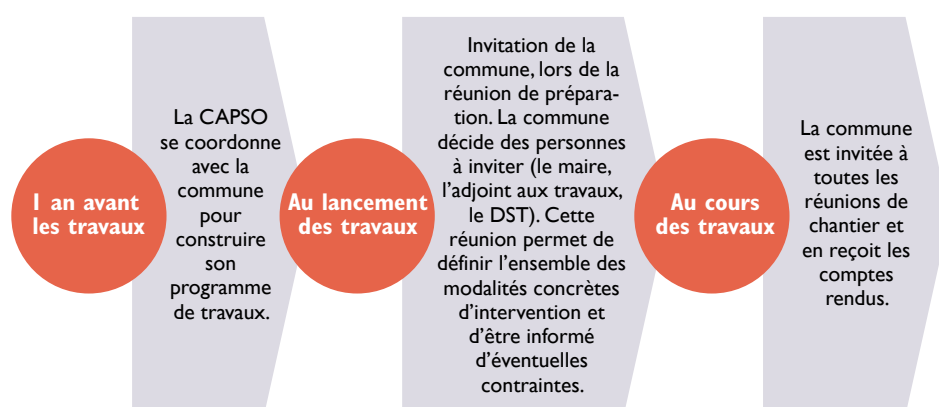
D'autres outils ont été mis en place pour favoriser l'association des maires à la prise de décision intercommunale

Les chartes de gouvernance étudiées font état de plusieurs dispositifs expérimentés dans les territoires pour faciliter l'association des maires à la prise de décision à l'échelle intercommunale :



Au-delà de l'implication dans la prise de décision, les maires souhaitent en complément être informés des actions de l'intercommunalité sur leur territoire (cf. schéma ci-après pour l'agglomération du Pays de Saint-Omer). Pour Loïc Cauret, président de Lamballe Terre et Mer, « *dès qu'il y a une question dans une commune, nous essayons de faire en sorte que le maire soit au courant, avant que la chose ne soit engagée* ». Cette association des maires à la réalisation des travaux de l'intercommunalité est assez longuement abordée dans la charte de gouvernance de la métropole Nice Côte d'Azur. Pour tout nouveau projet, la métropole s'engage à « *associer pleinement la commune à son action, dès sa conception* ». Pour ce faire, la métropole « *informe [au préalable] la commune de sa prochaine action sur son territoire, voire, pour tenir compte des particularités locales, requiert son avis sur la façon de procéder* ». Enfin, les agents métropolitains réalisent leur mission dans la commune « *sous la direction d'un "référént", fonctionnaire métropolitain de haut niveau, chef de la subdivision, qui prend l'attache du ou des maires pour définir au jour le jour la meilleure gestion de proximité possible* ». D'autres sujets peuvent devoir être portés à la connaissance de tous les maires rapidement, comme un changement d'interlocuteur au sein des services de l'intercommunalité.

PROCESSUS D'ASSOCIATION DES COMMUNES AUX TRAVAUX D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT RÉALISÉS PAR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER



À RETENIR

COMMENT STRUCTURER LE DIALOGUE AVEC LES MAIRES ?

La conférence des maires permet aux édiles municipaux de se retrouver entre pairs, mais aussi de développer l'esprit intercommunal. Néanmoins, elle n'est pas toujours pertinente en fonction des caractéristiques de chaque territoire et elle se révèle très différente d'une intercommunalité à l'autre.

L'intérêt d'une conférence des maires dépend de son articulation avec le bureau communautaire et doit s'inscrire dans un processus global.

D'autres outils de dialogue, voire d'intervention directe des maires dans la prise de décision, ont été créés, favorisant une vision globale du bloc local.

Comment favoriser la parité au sein des bureaux communautaires ?

Contrairement aux communes de plus de 1 000 habitants, départements et régions, les intercommunalités ne sont pas visées par les textes applicables en matière de parité entre les femmes et les hommes. En l'absence d'un cadre juridique contraignant, on comptait, en 2017, soit postérieurement aux fusions liées à la loi dite « NOTRe » :



- 34,6 % de femmes dans les conseils communautaires.
- 20 % de femmes au sein des exécutifs communautaires (mais aussi, en 2017, 14 % d'exécutifs entièrement masculins).
- 8 % de femmes présidentes d'intercommunalité à fiscalité propre²³.

En ce qui concerne la présidence des intercommunalités, ces proportions sont en faible mais constante augmentation depuis 2001. On comptait 6 % de femmes présidentes durant le mandat 2001-2008, 7 % entre 2008 et 2014 et 8,3 % en 2019²⁴. D'un point de vue géographique, conformément au tableau ci-après, en dehors de la Guadeloupe (50 %), des Pays de la Loire (16 %) et de Bourgogne-Franche-Comté (16 %), les autres régions se situent entre 0 et 11 % de femmes présidentes.

PART DE FEMMES PARMI LES PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLIS, PAR RÉGION

	Nb de femmes présidentes	Part de femmes présidentes
Guadeloupe	3	50 %
Guyane	1	25 %
Pays de la Loire	11	16 %
Bourgogne-Franche-Comté	18	16 %
Corse	2	11 %
Centre-Val de Loire	8	10 %
Nouvelle Aquitaine	14	9 %
Normandie	6	9 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	8 %
Île-de-France	4	8 %
Bretagne	4	7 %
Auvergne-Rhône-Alpes	11	7 %
Hauts-de-France	6	7 %
Grand Est	9	6 %
Occitanie	9	6 %
Martinique	0	0 %
La Réunion	0	0 %
Mayotte	0	0 %
TOTAL	110	8 %

Source : Traitement AdCF à partir des données BANATIC en 2019

23. HCE, Avis n° 2018-10-09-PAR-35, « Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires ». Novembre 2018. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_rapport_parite_intercommunalites_20181129.pdf



24. Traitement AdCF à partir des données BANATIC en 2007, 2013 et 2019.

25. DGCL, « La part des femmes dans les conseils communautaires », Bis n° 132, mars 2019.

26. Dans les communautés d'agglomération : 20,4 % de vice-présidentes et 37,7 % de conseillères communautaires. Dans les communautés urbaines et métropoles : 25,3 % de vice-présidentes et 40 % de conseillères communautaires.

27. 19,5 % de vice-présidentes et 32,8 % de conseillères communautaires.

En ce qui concerne la part de femmes présidentes, les données produites par la Direction générale des collectivités locales (DGCL)²⁵ font état d'une faible différence entre les communautés de communes (8,2 %) et les groupements urbains (8,2 % pour les communautés d'agglomération et 10,8 % pour les communautés urbaines et métropoles). En revanche, avec l'introduction de listes paritaires pour l'élection des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus, la parité est davantage respectée dans la composition des conseils communautaires et l'octroi des vice-présidences dans les groupements urbains²⁶ que dans les communautés de communes²⁷.

Pour les présidents de communautés et métropoles interrogés, cette situation s'explique par le biais de plusieurs facteurs :

- Une dimension politique : rendre les textes concernant actuellement les plus grandes communes, départements et régions en matière de parité applicables aux intercommunalités est difficile car une telle évolution législative nécessiterait d'autres évolutions majeures :
 - Comment imposer des assemblées paritaires dans une institution où le mode de désignation des élus de l'organe délibérant n'est pas à son échelle ?
 - Comment imposer des exécutifs paritaires tant que les conseillers municipaux ne seront

pas élus paritairement dans toutes les communes ? De même, la majorité des communes n'est représentée que par un seul conseiller communautaire. Ce siège est généralement attribué au maire de la commune. Or, près de 90 % des maires sont des hommes. Dans ce cadre, imposer des exécutifs paritaires reviendrait à favoriser les communes les plus peuplées.

- Une dimension psychologique :
 - Plusieurs femmes interrogées rapportent que *« lorsqu'on propose un poste à un homme, jamais il ne refusera. Alors qu'une femme va mettre beaucoup plus de temps à prendre une décision »*. Les femmes manquent de *« modèles dans leur entourage »* pour faciliter cette réflexion.
 - La confiance en leurs capacités est également fréquemment invoquée pour expliquer ce manque d'engagement. Anne Blanc, députée et ancienne présidente de la communauté du Pays Ségali, remarque que même dans une assemblée départementale où la parité est obligatoire, *« le binôme masculin est généralement un homme qui n'en est pas à son premier mandat. À côté, la femme n'a pas toujours la confiance suffisante pour réussir à s'imposer »*.
- Une dimension organisationnelle, en revanche, de plus en plus commune aux femmes et aux hommes :
 - Armelle Danet, vice-présidente d'Elles aussi, rapporte que *« certaines femmes refusent des postes de vice-présidentes car elles ont déjà un mandat d'adjoint qui leur prend trop de temps »*. Si cette difficulté concerne les hommes également, Armelle Danet ajoute que *« contrairement à une majorité d'hommes élus, les femmes ont l'impression de prendre une décision professionnelle, mais également familiale. La répartition des tâches domestiques est très importante pour résoudre ce problème »*.
 - Plusieurs femmes témoignent également d'un *« sacrifice professionnel »* qu'il faut accepter lorsqu'on devient présidente, voire vice-présidente d'une intercommunalité : *« Le statut de l'élu n'est pas assez protecteur pour le retour à l'emploi et la rémunération des élus n'est pas à la hauteur »*, regrette l'une d'elles. Il s'agit d'une difficulté qui concerne autant les hommes que les femmes.

Toutefois, malgré ces difficultés, une très large majorité des personnes interrogées pour la présente étude considèrent que des solutions peuvent être trouvées pour favoriser la parité au sein des bureaux communautaires, au-delà d'une modification législative :

- *« Si les partis politiques sont vraiment favorables à la parité, alors ils doivent le montrer en favorisant l'élection de femmes maires »*, remarque un président de métropole. Anne Blanc considère, sur ce point, que *« la responsabilité des groupes politiques est de travailler sur la communication, l'exemplarité, dire aux femmes qu'elles ne doivent pas avoir peur d'être à la tête d'un exécutif »*. Les réseaux de femmes en politique peuvent être un bon relais selon certaines élues.
- La pression sociale fera changer les choses pour le prochain mandat pour un certain nombre de présidents. Ainsi, dans la communauté de Sébastien Miossec, à Quimperlé Communauté, *« lorsque j'ai constitué l'exécutif, explique-t-il, la parité n'était pas une donnée prioritaire et cela a conduit à n'avoir que trois femmes vice-présidentes. À l'échelle du mandat, nous avons beaucoup travaillé sur l'égalité femmes-hommes et il me paraît inenvisageable de ne pas viser la parité au prochain mandat »*. La proposition d'un *« ticket femme-homme »* pour les prochaines élections pour la présidence de l'intercommunalité et la mairie est également régulièrement évoquée. De même, pour Éric Kerrouche, sénateur et ancien président de la communauté Marenne Adour Côte-Sud, *« l'alternance des sexes entre le président et le premier VP semble possible »*.
- Les communes nouvelles peuvent également être une solution. Ainsi, Bénédicte Thiébaut, présidente de la communauté du Grand Roye, juge que *« nous allons avoir du mal à trouver des candidats pour 2020. Derrière le maire, il n'y a souvent plus personne. Ce sont les communes en tant que telles qu'il faut faire évoluer »*.



- Pour Armelle Danet, l'ouverture des commissions thématiques aux conseillers municipaux est une bonne occasion de faire connaître aux conseillères municipales le niveau inter-communal. « *Les maires mettent peu en avant les travaux de l'intercommunalité, ce qui empêche les femmes de s'y intéresser. Avec les commissions thématiques, des talents peuvent émerger même si cela prendra du temps.* »

En tout état de cause, l'argument selon lequel il serait trop difficile de trouver des femmes si la parité était appliquée à toutes les communes, quel que soit leur poids démographique, a toujours été rejeté dans les interviews réalisées. Pour Sébastien Miossec, « *cela n'a aucun sens. Dans mon équipe, je ne suis pas inquiet de trouver des femmes et même dans une petite commune. Je suis inquiet de trouver du monde tout court* ». Selon Anne Blanc, « *il s'agit d'un argument commode. Ce qui compte, c'est de faciliter l'accès aux mandats locaux, en accompagnant et en simplifiant la vie des femmes. Ce sont souvent de jeunes femmes qui sont intéressées, mais elles ont de jeunes enfants et une activité professionnelle à gérer. Il faut travailler sur le statut de l'élu, en sécurisant le retour à l'emploi, et prendre en charge la garde d'enfants* ».



À RETENIR

COMMENT FAVORISER LA PARITÉ AU SEIN DES BUREAUX COMMUNAUTAIRES ?

À défaut d'un texte législatif qui entrerait en vigueur dès 2020, un certain nombre d'élus envisagent d'autres moyens pour favoriser la parité au sein de leurs instances :

- Proposer des tickets femme-homme pour la présidence de la communauté et la mairie, ou bien entre la présidence et la première vice-présidence.
- Sensibiliser les élus du territoire, dès la fin de ce mandat, aux enjeux de l'égalité femmes-hommes.
- S'appuyer sur les commissions thématiques pour faire émerger progressivement des femmes.

Une très large partie des présidents interrogés considèrent que les partis politiques doivent favoriser l'élection de femmes à la tête des communes, afin de faciliter la composition des conseils communautaires et bureaux paritaires. Une telle évolution permettrait d'atteindre l'objectif de parité sans aller jusqu'à une élection des conseillers communautaires à l'échelle intercommunale.

Au-delà de la composition et du rôle de l'exécutif, les chartes de gouvernance ont également souvent vocation à favoriser la participation du plus grand nombre d'élus du territoire à la gouvernance intercommunale.

B.2 FAVORISER LA PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE D'ÉLUS

L'objectif majeur communément partagé par les élus lorsqu'une charte de gouvernance est élaborée est que chacun d'entre eux trouve sa place dans le processus décisionnel défini, même si la compétence est gérée par l'intercommunalité.

Pour cela, deux grands vecteurs sont généralement utilisés : la territorialisation politique via la création de « secteurs » (a) et un travail pour favoriser la présence physique des élus du territoire, mais également leur participation effective aux débats (b).

La territorialisation de l'organisation politique de l'intercommunalité

La « territorialisation » désigne, dans la présente étude, la division d'un périmètre inter-communal en « secteurs », afin d'organiser un dialogue de proximité entre élus. Il s'agit d'amener les élus à débattre davantage entre eux, à une échelle restreinte, sans pour autant aller jusqu'à créer une structure disposant d'une personnalité morale. Afin de trouver le juste équilibre propre aux caractéristiques de chaque territoire, les secteurs revêtent des réalités différentes d'un territoire à l'autre.

Pourquoi territorialiser ou non son organisation politique ?

Ce mode d'organisation se retrouve généralement dans les communautés comprenant un nombre important de communes et exerçant des compétences de proximité comme la voirie. Pour Gabriel Baulieu, premier vice-président de la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, « les comités de secteur sont le maillon d'**articulation** entre l'intercommunalité et la commune ». Dany Mackowiak, directeur général adjoint à la Métropole européenne de Lille, abonde en ce sens : « Entre le conseil communautaire, où peu d'élus s'expriment, et les réunions en face à face entre le président et chaque maire, il faut qu'il existe des temps de débats entre élus, et à la bonne échelle. Ces moments permettent également de **fluidifier** les relations entre l'intercommunalité et les communes, et d'éviter de se renvoyer la balle pour l'exercice des compétences. Ce n'est pas à l'habitant de faire l'articulation. » Ces secteurs peuvent, enfin, être créés pour permettre aux communes de discuter entre elles de sujets sans lien avec les compétences intercommunales. La charte de gouvernance de Rennes Métropole prévoit, à cet égard, que les « comités de secteur » ont notamment pour objectif de « développer les coopérations et mutualisations de moyens, services et équipements publics **entre communes** ». D'aucuns y voient même, dans certains territoires, un lieu de préfiguration de communes nouvelles.

Toutefois, toutes les communautés comptant de nombreuses communes ne se sont pas organisées de cette manière. Créée en 1993, la communauté de communes Haute Saintonge, qui comprend 129 communes et s'étend sur 1 740 km², « n'a jamais organisé le dialogue entre élus à l'échelle de sous-bassins de vie », témoigne le président Claude Belot. « Il y a une unité d'action qui est l'échelle intercommunale, même si le territoire revêt bien entendu des réalités différentes. Le nombre n'empêche pas la parole. Ce qui est réellement déterminant, c'est que les élus se sentent concernés par une aventure collective ». De même, André Figoureux, président de la communauté des Hauts de Flandre (40 communes – 450 km²), explique ce choix : « Nous n'avons pas souhaité [créer] de secteurs. Nous voulions éviter de réveiller le sentiment d'appartenance aux **anciennes communautés**. » Il semble, en effet, souvent difficile de ne pas faire coïncider les périmètres de ces secteurs avec ceux d'anciennes intercommunalités aujourd'hui fusionnées.

Autre élément de difficulté, l'articulation avec les **commissions thématiques** qui peuvent elles-mêmes être un moyen pour associer le plus grand nombre d'élus à la prise de décision intercommunale (cf. infra). Gérard Hénault, président de Loches Sud Touraine, qui comprend près de 70 communes et s'étend sur 1 800 km², craint, avec un tel outil, de vider de leur substance les commissions thématiques structurées à l'échelle de l'intercommunalité. Pour contourner cette difficulté, la plupart des territoires ont choisi de maintenir les deux niveaux de réflexion, souvent en désignant un représentant de chaque commission de secteur au sein des commissions thématiques, et inversement, comme à la communauté d'agglomération du Pays Basque. À la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, Gabriel Baulieu, premier vice-président, évoque des « commissions thématiques élargies, qui comprennent les membres de la commission et deux représentants de chaque secteur (le vice-président du secteur et le référent thématique du secteur, qui est obligatoirement conseiller communautaire pour que le relais se fasse non seulement au sein de la commission élargie, mais aussi lors du conseil communautaire) ». À l'inverse, le directeur général des services de la communauté des Crêtes Préardennaises, qui fonctionne de la sorte depuis 1998, constate que les « commissions de secteur ont tendance à diminuer l'importance des commissions thématiques. Les commissions de secteur font remonter des idées de projets, mais organiser ensuite des commissions thématiques, c'est un peu faire du réchauffé. Finalement, les commissions thématiques servent, au démarrage du mandat, à lancer les politiques d'intervention, mais au bout de deux ou trois ans, elles tombent en désuétude au profit des commissions de secteur et comités de pilotage ».



À quelle échelle créer les secteurs ?

Parmi les intercommunalités étudiées, plusieurs configurations ont été rencontrées. L'une des situations les plus classiques consiste à créer les secteurs à l'échelle des communautés préexistant à une fusion. Certains considèrent, toutefois, que ce choix peut être source de difficultés, même si, à court terme, il peut apaiser les débats. Les Crêtes Préardennaises ont choisi l'échelle du canton en 1998, mais « aujourd'hui, il faut reconnaître qu'il faudrait les redéfinir par petits bassins de vie autour de leurs bourgs-relais », y constate-t-on. Un président de communauté d'agglomération explique, dans le même sens, que « le périmètre des secteurs n'est pas lié à un critère de population, mais de proximité. Nous avons également fait en sorte qu'il ne corresponde pas non plus aux frontières des anciennes communautés. Il faut un nombre de communes suffisant, mais pas trop élevé ».

Quelles fonctions confier aux secteurs ?

Au regard des différents territoires étudiés, les secteurs peuvent avoir cinq grandes missions (cf. annexe retranscrivant l'interview de Jean-François Debat, président de la communauté du Bassin de Bourg-en-Bresse).

OBJET DES SECTEURS

	Favoriser les échanges entre élus sur les décisions et projets intercommunaux. Il peut s'agir de : • Débattre autour « de sujets techniques et transversaux », sans prise de position (Grand Lyon). À Loire Forez, les sujets traités par les secteurs sont les mêmes pour permettre une synthèse à l'échelle de l'agglomération et des points spécifiques à chaque secteur peuvent être rajoutés à l'ordre du jour. • Formuler des propositions pour l'exercice de compétences de proximité (Grand Reims). • Préparer les réunions des instances décisionnelles de l'intercommunalité, comme les commissions thématiques, voire le conseil communautaire ou le bureau.	Gérer le budget d'une compétence intercommunale : • Au Grand Besançon, « lors de leurs dernières réunions sur la compétence voirie, les comités de secteur devaient définir leurs priorités et arbitrer. De telles discussions sont riches d'implication pour les élus qui assument ici une responsabilité importante ». • À Amiens Métropole, les secteurs gèrent 2,5 millions d'euros pour de petites opérations, en lien avec les maires concernés.
Être des lieux de débats sur des sujets très spécifiques, voire ponctuels : au Grand Chalon, « des secteurs [ont été créés] pour étudier les sujets comme le PLUi ou le PLH. Ce ne sont pas des endroits où les élus discutent entre eux au quotidien ».	Suivre les contrats conclus entre certaines métropoles et chaque secteur (Métropole européenne de Lille, communauté urbaine du Grand Besançon).	Prédésigner les membres du bureau communautaire, lors du renouvellement général des conseillers communautaires (communauté urbaine du Grand Besançon, communauté des Crêtes Préardennaises...).



Frédéric Sanchez, président de la métropole Rouen Normandie, souligne que la gestion budgétaire d'une compétence à l'échelle des secteurs peut faciliter le passage d'une logique communale à une vision intercommunale : « En 2015, nous avons défini des enveloppes communales pour l'exercice de la compétence voirie. En 2020, nous irons certainement vers des enveloppes de secteur. La compétence voirie obéit à une politique d'itinéraires qui nécessite de sortir de la logique historiquement communale de cette compétence. » Autre argument en faveur de la gestion territorialisée d'une compétence pour ce président : « Sur l'eau et l'assainissement, nous souhaitons aller vers une plus grande territorialisation ; ce sont des compétences très techniques et les élus s'en sont éloignés, notamment du fait des délégations

de service public. Le réinvestissement de ces grands sujets va conduire à remettre du politique au bon sens du terme dans les décisions. »

La frontière entre autonomie et indépendance interroge Alain Berthéas, président de Loire Forez. Pour ce président, la territorialisation administrative et politique pourrait, à terme, permettre l'exercice de compétences pleines et entières à une échelle déconcentrée, « *tout en ayant une unité de vue* ». Cependant, pour le moment, comme beaucoup de présidents interrogés, il se veut « *prudent* », considérant qu'il s'agit surtout d'une « *question de maturité intercommunale* ».

Dans certains cas, cette territorialisation politique est articulée avec une **déconcentration des services**. Ainsi, au Grand Reims, par exemple, une enveloppe budgétaire globale est dédiée à la compétence voirie et les élus réunis au sein des conférences territoriales établissent leur programmation annuelle. Ils peuvent s'appuyer sur six agents de terrain (en dehors de la ville de Reims). En complément, les marchés publics sont allotés par territoire.

À la métropole de Lyon, les « conférences territoriales des maires » (CTM) sont préparées ou prolongées en « conférences territoriales des directeurs généraux » (CTDG).

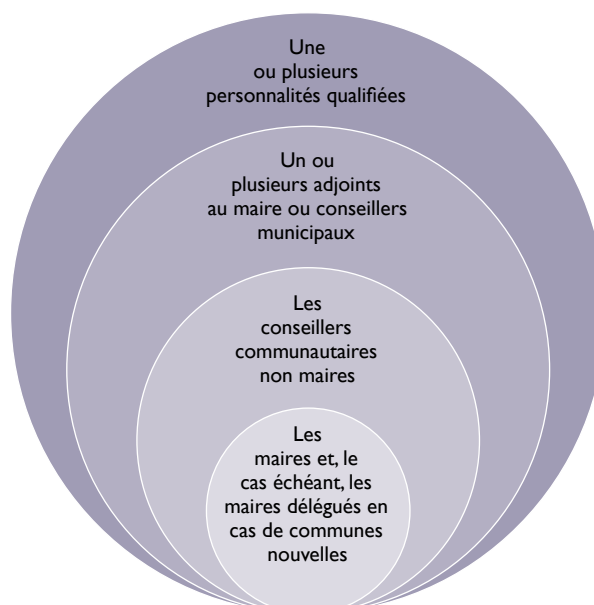
Quels sont les élus qui peuvent participer aux réunions de secteur ?

En fonction de l'objet des commissions de secteur, leur composition variera d'un territoire à l'autre. Dans tous les cas, les maires des communes du secteur concerné sont membres de la commission. Lorsqu'un ou plusieurs vice-présidents de secteur ont été désignés, ils sont également membres de droit.

En complément, les conseillers communautaires sont très souvent conviés à ces réunions. Dans les Crêtes Préardennaises, les suppléants des conseillers communautaires sont également invités. Dans d'autres territoires, tous les élus peuvent participer à ces réunions (SICOVAL). À la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, les adjoints et les conseillers municipaux sont conviés en fonction de leur délégation et de l'ordre du jour de la réunion. Enfin, comme à Rennes Métropole, des personnalités qualifiées peuvent être amenées à participer à ces réunions (conseillers départementaux, représentants associatifs...).

À noter qu'au Grand Reims, cette composition est à géométrie variable. En fonction des habitudes passées, certaines « conférences territoriales » ne regroupent que les maires des communes concernées, tandis que d'autres sont ouvertes aux conseillers municipaux.

COMPOSITION DES COMMISSIONS DE SECTEUR ÉTUDIÉES





À quelle fréquence réunir les commissions de secteur ?

Comme la composition, la fréquence des réunions de secteur variera en fonction de l'objet de cet échelon de dialogue. Dans les Crêtes Préardennaises, où les réunions de secteur ont pour objectif de préparer les réunions du bureau et du conseil communautaire, les maires se réunissent une fois par mois, avant chaque conseil communautaire. Cette fréquence permet aux élus, selon le directeur général des services, François Squevin, « *de débattre, puis le cas échéant, de réorienter ou discuter des propositions du bureau* ». Une communauté d'agglomération réfléchit, pour le prochain mandat, à organiser les réunions des commissions territoriales une semaine avant chaque réunion de la conférence des maires.

À l'inverse, à Amiens Métropole ou au Grand Reims, les « conférences territoriales » se réunissent au rythme qu'elles souhaitent.

Comment animer les secteurs ?

En règle générale, lorsque des secteurs sont créés, des **élus référents** sont désignés pour les animer. Il peut s'agir :

- De vice-présidents en charge d'un secteur.
- Et/ou d'un vice-président en charge de l'animation globale des secteurs. Un président de métropole regrette que, contrairement au mandat précédent, « *nous n'avons pas désigné de vice-président pour chacun des secteurs. Or, le vice-président délégué à l'animation territoriale ne peut matériellement pas assister à toutes les réunions. Lors du prochain mandat, il faudra revenir à notre pratique initiale* ».

Toutefois, ce n'est pas parce que des élus référents ont été désignés que les autres vice-présidents ne doivent pas se sentir impliqués dans la vie de ces espaces de dialogue. Plusieurs présidents rappellent l'importance pour les **vice-présidents thématiques** de se déplacer dans les communes et d'assister aux réunions de secteur « *pour comprendre la réalité de la diversité des territoires* ». Les témoignages font état d'une véritable complémentarité entre les vice-présidents de secteur et les vice-présidents thématiques. Il peut s'agir, d'ailleurs, dans certaines intercommunalités, des mêmes élus.

L'animation des secteurs nécessite en général des **référents dans l'administration**. À la communauté urbaine du Grand Reims, par exemple, la déléguée générale aux territoires est membre de la direction générale et deux cadres ont en charge la coordination et l'animation des secteurs. L'appui administratif a été partagé, à l'agglomération Loire Forez, entre les techniciens de l'intercommunalité et ceux des communes. Ils préparent en commun les réunions des élus.

L'ordre du jour des réunions est fréquemment défini par l' élu et les agents référents, et les maires peuvent y ajouter des points qui les intéressent particulièrement (Grand Lyon). À Loire Forez, les ordres du jour sont communs à tous les secteurs. Dans une autre agglomération, le président explique la tenue de réunions entre les élus référents des secteurs, « *afin de se mettre d'accord sur les messages à faire passer et partager des lignes directrices d'animation* ». À l'instar du témoignage de François Squevin, directeur général des services des Crêtes Préardennaises, la **cohérence** et la **collégialité** semblent indispensables à la réussite d'une telle organisation : « *Les vice-présidents sont ainsi vraiment impliqués en tant que "responsables" de secteur et d'un domaine d'intervention et portent une vision collégiale de la communauté. C'est important.* »

La participation des élus à ces réunions sur la durée dépendra également, comme nous l'avons vu en introduction du présent paragraphe, du lien qui sera fait entre ces commissions de secteur et les instances décisionnelles de l'intercommunalité (désignation de référents dans les commissions thématiques, comptes rendus en réunion de bureau...).



À RETENIR

LA TERRITORIALISATION DE L'ORGANISATION POLITIQUE

Ce mode d'organisation ne convient pas à toutes les intercommunalités. Certains présidents préfèrent même l'éviter afin de favoriser, au moins dans un premier temps, l'émergence d'une vision politique intercommunale globale.

Pour qu'elle fonctionne, la territorialisation nécessite une implication forte, tant des élus que des services. Il ne s'agit que rarement d'un lieu d'informations descendantes. Au contraire, les élus veulent généralement en faire un espace de dialogue sur les compétences intercommunales, voire d'exercice, à plus ou moins long terme, de compétences de proximité, mais aussi de préfiguration de nouvelles relations entre communes.

Les commissions de secteur sont donc à mi-chemin entre des instances décisionnelles et des instances consultatives. L'absence de textes venant encadrer ce dispositif laisse toute la marge de manœuvre nécessaire aux territoires pour se l'approprier en fonction de leur contexte.

La participation des élus aux réunions intercommunales

Aborder la question de la participation des élus aux réunions organisées par l'intercommunalité revêt deux facettes : d'une part, celle de leur présence effective et, d'autre part, celle de leur participation aux débats. S'agissant en premier lieu de leur présence, il convient de distinguer les réunions du conseil communautaire et du bureau de celles des autres organes politiques. L'enquête réalisée en mars 2019 par l'AdCF faisait état d'un fort taux de participation aux réunions du conseil communautaire. 90 % des répondants affirment ainsi que le **quorum** « est facilement atteint lors de chaque réunion », ceci alors qu'ils font part d'une fréquence des réunions du conseil souvent plus élevée que ce qu'exige la loi (à savoir, une fois par trimestre au moins). En ce qui concerne les réunions du bureau, les entretiens réalisés avec les présidents d'intercommunalité n'ont jamais fait état de difficultés en la matière.

En revanche, la situation est différente en ce qui concerne les commissions thématiques : 23 % seulement des répondants à l'enquête précitée indiquaient que la fréquentation de ces commissions était « importante ». Ce sont les instances non prévues par le code général des collectivités territoriales qui semblent permettre l'émergence d'un vrai débat au sein des intercommunalités, en dehors du conseil communautaire et du bureau : les commissions de secteur et les **groupes de travail ou comités de pilotage**. Ainsi Frédéric Sanchez, président de la métropole Rouen Normandie, constate que « l'organisation formelle est concurrencée par une organisation informelle qui est apparue beaucoup plus intéressante aux élus, car moins généraliste. Les élus aiment les débats concrets. Or, les comités de pilotage sont précis et s'inscrivent dans la durée autour d'un projet structurant et d'un petit groupe d'élus transpartisan ». La multiplication des réunions est également régulièrement invoquée pour expliquer les difficultés de participation à des commissions thématiques généralistes. En effet, être conseiller communautaire veut également souvent dire être délégué dans un – voire plusieurs – syndicats, assister à des réunions organisées par les services de l'État... Travailler sur des sujets concrets et précis est généralement mieux apprécié par les élus.

La deuxième question soulevée par la thématique de la participation des élus aux réunions porte sur leur participation concrète aux débats. L'exemple topique en la matière est la réunion du conseil communautaire, où seuls les élus de l'opposition à la ville-centre posent des questions, voire s'opposent au président du groupement. De même, au sein des commissions thématiques, les débats peuvent être peu fournis. Les présidents interrogés pour la présente étude remarquent le lien direct entre cette faible participation et l'articulation des réunions entre elles (cf. supra). Pour le conseil communautaire, par exemple, la décision semble souvent déjà actée lorsqu'elle est présentée par le président, ce qui laisse peu de place au débat. En réunion de commission thématique, là encore, les élus ont parfois l'impression que ce n'est pas dans cette instance que leur avis sera pris en compte, d'où un silence souvent « résigné ».



Or, face à ces différents constats, un certain nombre de territoires ont mis en place des méthodes pour favoriser la participation du plus grand nombre.

- Mener une réflexion lors de l'élaboration de la charte de gouvernance sur le **rôle de chaque instance** et de chaque catégorie d'élus, mais aussi de l'articulation entre eux (cf. infra). Le président du SICOVAL, par exemple, rappelle qu'en 2015, dans les commissions, la fréquentation était d'environ 10 %. « *Les élus communautaires étaient peu présents, considérant que tout se jouait au conseil communautaire. [...] Nous avons donc donné plus de place aux élus communautaires, qui voulaient davantage de lieux de débats "politiques". Nous avons créé quatre "comités stratégiques" très politiques, c'est-à-dire qui préparent les décisions du conseil communautaire. Ces comités sont réservés aux élus communautaires et travaillent sur les grandes questions politiques du SICOVAL* ».

Le président de la communauté entre Loire et Rhône, Hubert Roffat, considère qu'il est ainsi « *difficile d'aller à l'encontre de l'avis d'une commission, mais cela peut arriver. Dans ce cas, le sujet retourne en commission pour avoir le consensus sur toute la ligne du projet ou de l'orientation. Cela prend un peu de temps, mais c'est à ce prix-là que nous parvenons à intéresser les conseillers municipaux aux débats de l'interco* ».

- Favoriser l'**information verbale**, plutôt que l'envoi de comptes rendus écrits : selon l'enquête précitée de l'AdCF, près de la moitié des communautés envoient le compte rendu du conseil communautaire aux élus du territoire et près d'un quart pour les commissions thématiques. Pourtant, les élus municipaux, voire les maires ou les conseillers communautaires, considèrent souvent qu'ils sont peu informés des réflexions menées à l'échelle intercommunale. Une majorité de présidents interrogés considèrent, en effet, qu'il est de leur responsabilité de mettre à la disposition de tous les comptes rendus de réunion, mais qu'il relève ensuite de la responsabilité des élus du territoire de prendre le temps d'en prendre connaissance. Certains présidents ont donc choisi une méthode complémentaire, plus gourmande en temps, mais souvent jugée plus efficace : l'information orale avec les déplacements du président au sein des conseils municipaux, la multiplication des échanges bilatéraux, non pas seulement avec les autres membres de l'exécutif, mais avec les autres élus communautaires, notamment en se rendant aux commissions de secteur...
- La **délocalisation des réunions** est régulièrement citée par les présidents interrogés pour faciliter la participation du plus grand nombre. Il peut s'agir des réunions du conseil communautaire, qui tournent dans toutes les communes en capacité d'accueillir tous les élus communautaires. Dans ce cas, comme l'explique Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, cela « *valorise le maire, le conseil municipal et les citoyens* ». Mais cette technique permet également aux conseillers de mieux s'approprier le territoire (des visites de terrain sont régulièrement organisées en amont) et de comprendre les enjeux de chacun grâce à une présentation des communes hôtes, comme au Grand Cahors. La même technique est utilisée par certains territoires pour les commissions de secteur (Grand Besançon Métropole) ou pour les réflexions menées autour de l'adoption du PLUi ou du PCAET (communauté des Hauts de Flandre).
- L'organisation très concrète de la réunion compte également pour certains présidents. Ainsi, pour Fabian Jordan, « *je préfère quatre groupes de dix élus qu'un groupe de quarante où personne ne prend la parole* ». Toujours à Mulhouse Alsace Agglomération, un calendrier annuel de toutes les réunions intercommunales est envoyé aux élus du territoire. Dans d'autres territoires, l'accent a été mis sur la structuration des **débats en deux temps**, afin de donner davantage de place aux sujets les plus stratégiques :
 - À la communauté Terres de Montaigne, les bureaux sont scindés en deux parties. La première est consacrée aux grandes décisions qui concernent les communes et la communauté (fiscalité, solidarité, questions statutaires). La seconde partie est d'ordre délibérative « *et ressemble à la commission permanente d'un département* », observe son président Antoine Chéreau.
 - À Quimperlé Communauté, tout comme à Rennes Métropole ou à la communauté du Pays de Saint-Omer, le conseil communautaire est également divisé en deux parties avec, en premier lieu, un débat organisé délibération par délibération autour des politiques

publiques communautaires (enjeux financiers, sujets nouveaux...) et, en second lieu, un échange rapide sur toutes les délibérations portant sur la vie courante de la communauté (vente de terrains...). « *Cette technique fonctionne bien, parce que personne n'a l'impression de "se faire avoir", témoigne Sébastien Miossec, président de Quimperlé Communauté. Je ne passe pas en deuxième partie des sujets à enjeux* ».

La question du statut de l'élu local reste, néanmoins, pour Bénédicte Thiébaut, présidente de la communauté du Grand Roye, une question centrale « *qu'il faudra tôt ou tard aborder pour régler au moins en partie cette question* ».

B.3 LA PLACE DES CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LA PRISE DE DÉCISION INTERCOMMUNALE

Comme l'exprime André Figoureux, président de la communauté des Hauts de Flandre, « *historiquement, le président de l'intercommunalité s'adresse directement aux maires du territoire* ». Les conseillers municipaux non élus communautaires n'ont souvent été jusqu'à présent que des interlocuteurs indirects des intercommunalités. Il revenait aux maires de faire l'articulation entre les débats communautaires et municipaux. D'ailleurs, s'interroge un président de communauté, « *il est difficile d'impliquer la commune au quotidien, en dehors du maire et de la secrétaire de mairie. Les conseillers municipaux sont tellement nombreux. Je ne sais d'ailleurs pas s'ils en ont envie, ils n'ont pas été élus pour cela après tout* ».

Malgré la difficulté de l'exercice, reconnue par tous les présidents d'intercommunalité interrogés pour la présente étude, une large majorité considère que cette question est pourtant devenue centrale aujourd'hui pour plusieurs raisons. Les maires n'expliquent que rarement les décisions qui ont été prises en conseil communautaire, voire en bureau, à leur conseil municipal (cf. supra). Ce manque d'information crée une distance importante entre communes et intercommunalité, voire des incompréhensions lourdes de conséquences sur la durée. Or, comme l'observe un président de métropole, « *les conseils municipaux sont régulièrement amenés à se prononcer sur des sujets stratégiques, comme les transferts de charges* ».

À cette première difficulté vient fréquemment s'ajouter un « *sentiment de **perte de souveraineté*** » qui s'expliquerait, d'une part, du fait de l'imbrication de plus en plus importante des compétences des communes et de leur intercommunalité. Gilles Quinquenel, président de Saint-Lô Agglo, considère, à ce titre, qu'« *il faut partager la stratégie avec le plus grand nombre* ». Ce sentiment de « *dépossession* » ou d'« *éloignement* » s'expliquerait, d'autre part, par l'harmonisation des pratiques et procédures à la suite des fusions de communautés de ces dernières années. La fusion de communautés de communes avec une communauté d'agglomération, par exemple, a pu obliger des élus à modifier leurs méthodes de travail en les formalisant davantage.

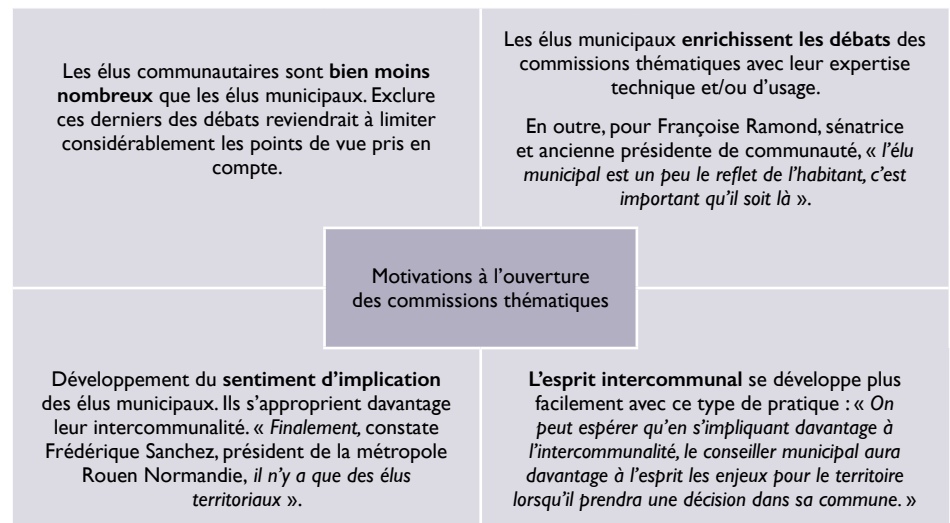
Face à cette situation ou pour prévenir ce risque, plusieurs outils ont été mis en place pour mieux informer les conseillers municipaux qui ne sont pas conseillers communautaires, leur donner une réelle capacité d'expression, voire pour mieux les associer à la prise de décision.

L'ouverture des commissions thématiques aux élus municipaux

Près de 80 % des communautés ont saisi la possibilité offerte par le code général des collectivités territoriales d'ouvrir les commissions thématiques aux élus du territoire non élus communautaires. Plusieurs raisons viennent expliquer l'intérêt d'une telle ouverture :



RAISONS EXPLIQUANT L'OUVERTURE DES COMMISSIONS THÉMATIQUES AUX ÉLUS MUNICIPAUX



Toutefois, force est de constater que si cette ouverture est presque généralisée, la fréquentation des commissions thématiques est très inégale et, de ce fait, l'implication des élus municipaux également. Les entretiens réalisés avec plusieurs présidents d'intercommunalité laissent entrevoir plusieurs facteurs qui favoriseraient une participation accrue des membres des commissions thématiques :

- La composition des commissions thématiques n'est pas si homogène qu'elle peut sembler au premier abord. Certaines communautés limitent le nombre de participants par commune (deux élus par commune à Amiens Métropole), d'autres laissent les communes apprécier qui il sera le plus opportun de désigner comme membre de la commission. Plusieurs présidents ont constaté une amélioration du fonctionnement des commissions grâce à une évolution de la composition de leur commission :
 - À Lamballe Terre et Mer, les élus ont choisi d'ouvrir plus largement certaines commissions à des représentants de la **société civile**. Ainsi, la commission action sociale comprend des représentants du milieu associatif, les comités d'anciens, les associations de solidarité... Quant à la commission petite enfance, selon son président Loïc Cauret, « *les travaux qui y sont menés incitent les élus à vouloir étudier et évaluer les impacts des choix de l'intercommunalité sur leur commune. Nous leur donnons des **données individualisées** par commune, qui sont généralement très appréciées. Les élus jouent sur les deux tableaux. Nous faisons maintenant la même chose pour les finances, la culture et le sport, la jeunesse...* ».
 - La composition des commissions thématiques de Quimperlé Communauté tient compte de la **composition politique** des conseils municipaux, même si l'opposition n'a pas de siège au sein du conseil communautaire. La ville-centre dispose de 16 sièges dans les commissions et deux reviennent aux élus d'opposition de cette commune.
 - Dans les Hauts de Flandre, chaque commission est désormais ouverte à tous les conseillers municipaux, mais chaque commune ne dispose plus que d'**une seule voix**.
 - Au Grand Cahors, les commissions sont ouvertes aux conseillers municipaux, mais ce sont les communes qui décident d'inviter l'adjoint, le conseiller municipal spécialiste ou une personnalité qualifiée. Les élus des Terres de Montaigny ont choisi une méthode similaire. Selon le président Antoine Chéreau, « *le taux de fréquentation de ces commissions est très important. Elles sont presque devenues des **réunions d'adjoints*** ».
 - Bernard Vauriac, président de la communauté Périgord Limousin, explique que « *les commissions comprennent au moins toutes un représentant par commune, qui n'est pas conseiller communautaire* ».
- Comme nous l'avons déjà mentionné, le fait d'affirmer clairement l'importance stratégique des commissions thématiques dans le processus décisionnel intercommunal global favorise la participation des élus. De même, pour Françoise Ramond, sénatrice et ancienne présidente

de communauté, « les maires doivent être présents dans les commissions pour montrer l'importance de celles-ci ».

Toutefois, certains territoires ont choisi de s'éloigner de cet esprit classique des commissions en repensant les instances préparatoires aux réunions de bureau et du conseil communautaire. Les quatre expériences suivantes illustrent la diversité des choix retenus. Dans les quatre cas, les élus ont travaillé sur la composition des instances et le type de sujets traités par chacune.

- Faire reposer les discussions préparatoires aux décisions formelles très largement sur des **réunions de secteur**, comme à la communauté des Crêtes Préardennaises. Dans ce territoire, pour mémoire, seuls les maires sont membres des commissions de secteur et celles-ci ont un rôle stratégique, puisqu'elles préparent les réunions du bureau et du conseil communautaire. Chaque commune accueille en moyenne entre deux et trois réunions de secteur par mandat. À cette occasion, les conseillers municipaux de la commune concernée sont invités à participer aux débats. À l'inverse, les commissions thématiques sont ouvertes à tous les conseillers municipaux, mais « ont un rôle bien moins important que les commissions de secteur », selon le directeur général des services de la communauté, François Squevin. Dans le même état d'esprit de proximité, pour l'ancien président d'Orléans Métropole, Charles-Éric Lemaignan, « les commissions thématiques servent à territorialiser les choix politiques globaux qui ont été décidés en conseil ou conférence des maires ».
- Dans d'autres territoires, les élus ont choisi de conserver les commissions thématiques, mais en ne les ouvrant **qu'aux conseillers communautaires**, et de créer, en complément, des commissions de secteur ouvertes à tous les élus du territoire. Jacques Oberti, président du SICOVAL, explique dans l'interview reproduite en annexe que les élus ont choisi de créer « quatre "comités stratégiques" très politiques, c'est-à-dire qui préparent les décisions du conseil communautaire. Ces comités sont réservés aux élus communautaires et travaillent sur les grandes questions politiques du SICOVAL. [...] Pour faire en sorte que les comités stratégiques soient attentifs aux préoccupations du territoire, il faut se rapprocher du terrain. [...] Pour cela, nous avons créé des "commissions territoriales". [...] En résumé, ne pas imposer, mais faire participer et redonner du sens à l'intercommunalité pour les conseillers municipaux, grâce à la mutualisation. [...] Ces commissions territoriales sont activées autant que de besoin, mais nous faisons attention au temps des élus. Les thématiques retenues doivent être mobilisatrices au local. »
- Certains ont choisi de remplacer les commissions thématiques, qui ont souvent une vocation transversale, par des groupes d'élus travaillant sur des **projets précis**. Ainsi, le président de Mulhouse Alsace Agglomération explique que « des ateliers projets remplacent les commissions thématiques classiques. Ces ateliers sont réunis sur tous les projets importants de l'agglomération, comme l'investissement pour un zoo, un transfert de compétences... L'atelier projet travaille sur la base d'une feuille de route définie préalablement par le comité d'impulsion. En retour, il fait un bilan de ses travaux au bureau [...]. Tous les élus communautaires et municipaux peuvent y participer, ainsi que la société civile, à travers le conseil de développement. Toutefois, lorsqu'une personne s'inscrit à un atelier, elle s'engage à être assidue. Finalement, ces groupes réunissent entre 30 et 50 personnes qui sont très impliquées. Nous nous attendions à plus et plusieurs élus avaient peur de devoir à nouveau assister à "une grande messe" ».
- Les élus du Grand Chalon ont souhaité se placer dans une logique de politiques publiques, plutôt que d'institutions, et orienter les travaux des commissions sur des sujets précis. Ainsi, quatre commissions ont été créées et ne sont pas forcément en lien direct avec les compétences de l'agglomération (développement durable, services à la population, intercommunalité, sujets techniques). « Le but du jeu est d'associer au maximum les conseillers municipaux », explique le président Sébastien Martin. « C'est un lieu où ils se disent "lorsque je vais à l'agglo, ça me sert à quelque chose". [...] Les commissions sont, au contraire, un lieu où les élus sont associés sur des **thématiques précises** (stratégie mobilité...) et également sur des **problématiques qui concernent les communes directement**. Nous avons, par exemple, organisé une journée sur la sécurité, alors qu'il s'agit d'une compétence



des communes. [...] La participation des élus municipaux à ces rencontres leur apporte une véritable plus-value pour l'exercice de leur mandat municipal. Ils se considèrent également davantage comme un relais de l'agglomération pour dire aux autres conseillers municipaux que l'intercommunalité sert à quelque chose ».

La création d'espaces de dialogue stratégique entre les communes et la communauté

L'information des élus municipaux des travaux et projets de l'intercommunalité est une question importante, mais difficile. Comme nous l'avons vu précédemment, l'envoi des **comptes rendus** des réunions des instances intercommunales est relativement fréquent. Avec cette action, la communauté espère mieux informer les élus municipaux et que ces derniers puissent à leur tour informer les citoyens, voire « être le relais de l'intercommunalité ». Or, si de nombreux présidents indiquent que dans les faits, avec cet envoi, « si un élu veut creuser un sujet, il peut le faire », le **taux de lecture** est souvent estimé faiblement par les présidents de communauté interviewés. Bernard Vauriac, président de la communauté Périgord Limousin considère même que si le compte rendu « est fait, il est forcément partiel, voire tendanciel ». Françoise Ramond y voit un second inconvénient en ce qui concerne les comptes rendus des réunions de bureau et de commissions : « À ce stade, les débats ne permettent pas de trancher. Il s'agit de simples discussions entre élus. Il est tout de même difficile de diffuser des documents ne comprenant que des pistes de réflexion. » En lieu et place de ces comptes rendus, des **newsletters** peuvent être envoyées aux élus du territoire « pour envoyer la vision politique des décisions. Nous sommes, avec cet outil, dans de l'analyse et non du factuel », explique Jacques Oberti, président du SICOVAL. Dans ce territoire, la newsletter qui est envoyée après les réunions du conseil communautaire vient en complément de l'envoi du compte rendu des réunions de bureau, « qui est envoyé à tout le monde avec l'intégralité des échanges. Nous enlevons seulement le nom des intervenants lorsque nous échangeons sur les ressources humaines »²⁸.

D'autres vecteurs d'information semblent être de plus en plus souvent privilégiés par les intercommunalités, via la multiplication des rencontres physiques. Avec ce type d'outils, le stade de l'information est souvent dépassé pour s'orienter davantage vers un dialogue entre les élus d'un conseil municipal et l'exécutif intercommunal. Un certain nombre de présidents attachent une importance particulière à se rendre une, voire plusieurs fois, durant leur mandat, dans toutes les communes du territoire intercommunal, à l'instar de Thierry Bracquemond, président de la communauté Beauce Loirétaine. Gilles Quinquenel, président de Saint-Lô Agglo, a « fait la **tournee de toutes les communes** pour leur parler de l'agglomération et qu'ils me parlent de leur commune. [...] Leur accueil dans leur commune est très chaleureux : "Tu as bien fait de venir car à l'agglomération, on ne peut pas s'exprimer". Il y a un sentiment de reconnaissance. Lorsque je leur parle de l'agglomération, je leur montre que la stratégie de l'intercommunalité les concerne directement. Très rapidement, nous arrivons à parler de choses concrètes et évoquer ce que fait l'agglomération pour leur commune ». Jean-Marc Vayssouze-Faure, président du Grand Cahors, visite quant à lui « les communes avec l'accord du maire et en collaboration avec lui, je visite les forces vives, leurs grandes réalisations. Un **déjeuner** est organisé avec le conseil municipal ». Autre exemple, la charte de gouvernance de Plaine Commune prévoit que « des **conférences communales** sont organisées une fois par an dans chaque ville membre, en présence du président de Plaine Commune. Celui-ci présente, avec les élu(e)s communautaires de la ville, aux élu(e)s municipaux(les) le bilan de la communauté d'agglomération, notamment sur la ville, ainsi que les perspectives pour l'année suivante ».

Ces réunions individualisées avec chaque commune viennent en complément de « **séminaires** » qui sont de plus en plus souvent organisés dans les territoires (43 % des communautés, selon l'enquête de l'AdCF de 2019). Ces séminaires permettent généralement de convier l'ensemble des conseillers municipaux pour présenter les travaux passés et à venir de la communauté et, le cas échéant, échanger sur des thématiques particulières. À l'instar de la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole, en règle générale, environ un tiers des élus du territoire sont finalement présents. Dans ce territoire, ces séminaires

28. Source : Newsletter du SICOVAL de février 2019.



http://2hff6.r.ca.d.sendibm2.com/mk/mr/1XAI16OmPp9kGv0onQx sGqzy60gZ_D-iORv51ib4AHTqB1QvG_BgH_35NyYu umhD1HnFoPubQX uBjr0d55bdPigG V8mgsbjgYNx7llxR H6jPQw



peuvent également être organisés à l'échelle des secteurs. Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, explique que « nous avons également mis en place quatre forums par an, qui permettent de réunir tous les conseillers municipaux, la société civile et les partenaires. Plus de 200 personnes y participent régulièrement. Une séance plénière aborde les grandes décisions prises et à venir. Elle est suivie par quatre ateliers très variés (présentation d'un partenaire comme la chambre des métiers, les acteurs de l'emploi, les associations de lutte contre le cancer, le développement de nos zones d'activité...). La parole est totalement libérée car ils sont dans un cercle restreint et se sentent totalement impliqués ».

La création d'outils de dialogue quotidien entre les communes et la communauté

Ces réunions demeurent, toutefois, peu fréquentes à l'échelle d'un mandat. Pour répondre à cette limite, certaines communautés ont choisi de mettre en place des outils permettant un dialogue plus régulier. On pense ici, par exemple, à la charte de gouvernance de Plaine Commune, qui prévoit que « les villes peuvent désigner des élus communaux en charge des politiques communautaires en tant que "élu(e)s référent(e)s" ; ceux-ci ont pour mission de faire le lien avec les services et élu(e)s communautaires en charge des compétences transférées, au niveau de leur ville. Ils sont des interlocuteurs privilégiés des services communautaires territorialisés ».

Toujours dans l'optique de faciliter l'intervention de la communauté sur le territoire d'une commune, au SICOVAL, des « groupes opérationnels » ont été créés seulement pour travailler sur la phase opérationnelle des projets de l'agglomération. Ils sont composés des élus du territoire, des techniciens communautaires et municipaux, et d'« acteurs pertinents ».

Au Grand Reims, la charte de gouvernance prévoit que « chaque commune, par le biais de son maire, est informée de l'ensemble des projets de la communauté urbaine touchant son territoire, ainsi que des interventions réalisées par les services ou des prestataires de la communauté urbaine sur son territoire ».

À RETENIR

LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS LA PRISE DE DÉCISION INTERCOMMUNALE

L'ouverture des commissions thématiques à tous les conseillers municipaux, prévue par le CGCT, ne suffit généralement pas à associer au mieux les conseillers municipaux. Au regard des pratiques observées, il apparaît que :

- Cette ouverture est à articuler avec les commissions de secteur si elles existent.
- Une réflexion doit être menée sur le rôle des commissions et leur articulation avec les autres instances.
- Certains territoires peuvent choisir d'ouvrir plus largement ces commissions (société civile) ou bien, au contraire, de les limiter aux élus municipaux délégués dans leur commune aux sujets inscrits à l'ordre du jour.

Au-delà de cette ouverture, d'autres expériences ont été menées pour faire en sorte qu'un dialogue soit assuré plus ou moins régulièrement entre chaque commune et la communauté.

B.4 L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTES INSTANCES INTERCOMMUNALES

Au regard des éléments précédemment développés, la gouvernance intercommunale repose sur différentes instances (conseil communautaire, bureau, bureau restreint, commissions thématiques, commissions de secteur, groupes de travail, comités de pilotage) que certains territoires ont cherché à adapter en fonction de leur contexte politique, géographique ou encore historique.



Ces différentes composantes forment la « **structure** » ou l'« ossature » de la gouvernance intercommunale. Nous avons jusqu'à présent étudié la composition, le rôle et le fonctionnement de chacune des composantes de cette structure. Or, toutes ces composantes interagissent les unes avec les autres. Il convient donc d'étudier maintenant la manière dont certaines structures provoquent tels ou tels types d'interaction.

La définition préalable d'objectifs pour définir sa gouvernance

Au regard des entretiens réalisés et des chartes de gouvernance étudiées, les élus d'un territoire peuvent souhaiter atteindre plusieurs objectifs, en définissant leur gouvernance. Le tableau ci-contre en reprend quelques exemples :

Objectifs organisationnels pour assurer un dialogue	Objectifs politiques pour assurer un dialogue
Souplesse, adaptabilité en fonction des circonstances. Simplicité. Réactivité. Échanges entre élus principalement autour des projets, la vision transversale étant définie dans le projet de territoire. Organisation en miroir entre les élus et l'administration.	Les maires, comme représentants des communes composant l'intercommunalité. Accorder une place centrale à la démocratie participative. Octroyer un vrai rôle politique aux conseillers communautaires. Donner du sens à la notion d'« élu territorial » en associant au maximum les élus communaux. Faire émerger un exécutif intercommunal fort.

La diversité des objectifs et la multiplicité des combinaisons possibles expliquent pourquoi il n'y a ni de modèle idéal ni de modèle unique. En fonction du contexte historique, politique, géographique, des objectifs collectivement définis, du projet de territoire, mais aussi de l'idiosyncrasie du président, de plus en plus de territoires décident de s'écarter du processus décisionnel classique au sein des collectivités territoriales (commissions thématiques > bureau > conseil communautaire) et d'adapter les instances prévues par le législateur.

L'adaptation du modèle classique en fonction de ces objectifs

Les schémas ci-après font figurer les choix retenus par les élus locaux dans des territoires divers. Il convient, toutefois, de noter qu'il ne s'agit que d'exemples retenus pour illustrer la diversité des situations qui peuvent être rencontrées à l'échelle nationale.

COMMUNAUTÉ I

INSTANCES DE DÉCISION	INSTANCES DE CONCERTATION
Le conseil communautaire	La conférence des maires
Le bureau	(maires et un ou plusieurs adjoints, en fonction de l'ordre du jour + membres du bureau). Information des maires et lieu de débats.
Les commissions thématiques	Le conseil de développement
Donnent un avis sur tous les rapports présentés au bureau, puis au conseil, autosaisine.	
Les groupes de travail	
Rôle d'expert et de proposition.	

Grandes caractéristiques : architecture simple, fréquente dans les communautés comprenant un faible nombre de communes.

COMMUNAUTÉ 2

INSTANCES DE DÉCISION	INSTANCES DE CONCERTATION
Le conseil communautaire	La conférence des maires
Le bureau Délégations du conseil communautaire, avis sur tous les rapports présentés au conseil, décide de la création de groupes de travail.	(maires et un ou plusieurs adjoints, en fonction de l'ordre du jour + membres du bureau). Information des maires et lieu de débats, où les représentants des communes peuvent s'exprimer ou solliciter des explications.
Les commissions thématiques ou élargies (aux représentants des secteurs) Donnent un avis sur tous les rapports présentés au bureau, puis au conseil, autosaisine.	Le conseil de développement
Les groupes de travail Rôle d'expert et de proposition.	
Les comités de secteur Organe d'instruction et de préparation des commissions élargies et permet aux élus locaux de mieux s'approprier les dossiers communautaires.	

Grandes caractéristiques : création de commissions à l'échelle des secteurs avec des référents dans les commissions thématiques, schéma fréquent dans les intercommunalités comptant un nombre de communes assez important et exerçant des compétences de proximité.

COMMUNAUTÉ 3

INSTANCES DE DÉCISION	INSTANCES DE CONCERTATION
Le conseil communautaire	La conférence des maires
Le bureau Instance de décision opérationnelle de l'intercommunalité.	(président et les maires qui ont chacun un suppléant, maires délégués). Bilan du mode de fonctionnement de l'agglomération, notamment du dispositif de proximité et de la territorialisation + garante des principes de la charte de gouvernance.
Les commissions thématiques Elles se réunissent avant chaque conseil communautaire, autosaisine. Les membres sont désignés par les commissions de territoire.	Le conseil de développement
Les commissions de territoire Tout projet impactant le territoire est soumis à la commission pour avis et les décisions du bureau lui sont rapportées. Elles gèrent les crédits alloués aux services déconcentrés à l'échelle des territoires ou mutualisés entre plusieurs communes. Composées des conseillers communautaires, maires et maires délégués. Présidées par un conseiller communautaire délégué membre du bureau.	

Grandes caractéristiques : rôle important du bureau pour les décisions quotidiennes de la communauté, rôle déterminant des commissions de territoire, organisation d'une administration déconcentrée à l'échelle des territoires.



COMMUNAUTÉ 4

INSTANCES DE DÉCISION	INSTANCE DE CONCERTATION
Le conseil communautaire	Le conseil de développement
Le bureau Recherche d'un équilibre entre les commissions de secteur pour la désignation des membres du bureau. Il reçoit toutes les délégations autorisées par le CGCT.	
Les commissions thématiques Composées des conseillers communautaires et ouvertes à des personnes qualifiées (élus municipaux, conseillers départementaux, société civile). Chargées de faire le lien avec la société civile et d'émettre des avis sur les rapports qui seront soumis au conseil communautaire.	
Les commissions de secteur Composées des conseillers communautaires et invitation des conseillers départementaux. Chargées de rendre un avis sur tous les projets ou actions de l'intercommunalité, choix des projets prioritaires pour le secteur, discussions budgétaires, proposition des vice-présidents et de leurs représentants au sein des commissions thématiques, de façon générale prépare les décisions du conseil communautaire.	

Grandes caractéristiques : bureau composé de façon équilibrée entre les différents secteurs. Il dispose également de délégations étendues de la part du conseil communautaire. Ouverture des commissions à la société civile, capacité d'influence forte des commissions de secteur sur les choix stratégiques de la communauté. Pas de conférence des maires.

COMMUNAUTÉ 5

INSTANCES DE DÉCISION

Le conseil communautaire

Compétent pour tous les choix stratégiques.

Le bureau

Compétent pour toutes les décisions relevant du fonctionnement courant de l'interco et de la mise en œuvre des décisions stratégiques décidées par le conseil communautaire.

Les commissions thématiques

Les conseillers municipaux peuvent être membres en tant que conseillers suppléants des conseillers communautaires.

Elles se réunissent avant chaque conseil communautaire et sont informées des décisions du bureau et du conseil.

Elles sont chargées de présenter une synthèse des travaux des conférences territoriales devant le bureau.

Les conférences de territoire

Composées des conseillers communautaires et des adjoints et conseillers municipaux, en fonction des thématiques traitées.

Animées par un conseil référent membre du bureau (il présente les travaux de la conférence en bureau).

Instance de dialogue, de concertation et d'aide à la décision + instance de proposition et de réflexion pour toutes les compétences de proximité + priorisation des choix d'investissement pour la voirie + instance d'information des élus municipaux sur les travaux du bureau et du conseil communautaire.

INSTANCE DE CONCERTATION

Le conseil des maires

(président de l'agglomération et les maires)
Lieu d'échanges et de concertation + associer les maires à la définition des projets communautaires, lieu d'information.
Il se réunit autant que de besoin.

Grandes caractéristiques : rôle important du bureau, relais organisé entre les conférences de territoire et les commissions thématiques, place importante accordée à ces dernières.



COMMUNAUTÉ 6

La logique retenue dans cet exemple est différente des schémas précédents. Dans ce cas, l'objectif a été de scinder le « dialogue de proximité » ouvert au plus grand nombre du « dialogue interne » aux élus communautaires.

DIALOGUE DE PROXIMITÉ	DIALOGUE INTERNE
Le conseil de développement	Le conseil de communauté Réunion une fois par mois. Rôle politique et se concentre sur les enjeux du territoire et les grandes orientations politiques.
Le bureau Délégations du conseil communautaire, avis sur tous les rapports présentés au conseil, décide de la création de groupes de travail.	Le bureau Réunion une fois par semaine. Rôle d'arbitrage et nombreuses délégations du conseil communautaire.
Les commissions territoriales Ouvertes à tous les élus du territoire. Réunion deux à trois fois par an. Traitent de tous les sujets intercommunaux, afin que tous les élus se les approprient.	Les comités stratégiques Composés uniquement des conseillers communautaires. Réunion trois à quatre fois par an. Mission de réflexion politique transversale (développement territorial...).
	Les groupes opérationnels Composés de tous les élus du territoire et de la société civile. Créés par les comités stratégiques ou le bureau. Permet aux élus d'avoir un rôle de décideurs opérationnels.

Grandes caractéristiques : distinction entre le dialogue entre élus communautaires, d'une part, et le dialogue avec les communes ou la société civile, d'autre part, rôle stratégique du bureau et réunions fréquentes de la conférence des maires, recherche d'un équilibre entre les commissions territoriales et les comités stratégiques, création de « groupes opérationnels » composés de tous les acteurs intéressés.

Face à cette diversité, on peut tout de même identifier quelques choix qui influent plus fortement que d'autres sur la gouvernance globale de l'intercommunalité :

- L'émergence d'une conférence des maires : celle-ci peut avoir un rôle purement consultatif et n'être réunie qu'une à deux fois par an ou bien, au contraire, étudier toutes les grandes décisions qui doivent être présentées lors du prochain conseil communautaire. Selon ses attributions, la création d'une conférence des maires peut directement impacter le rôle du bureau et/ou modifier l'intérêt de participer aux commissions thématiques.
- La réunion d'un bureau restreint : ce type d'instance peut être rendue nécessaire pour pallier les effets d'un bureau comprenant un nombre important de membres (tous les maires, l'ensemble des vice-présidents des anciennes communautés fusionnées...) et/ou pour permettre au président de partager la responsabilité dans la définition de la stratégie politique. Toutefois, l'émergence d'une telle instance n'est pas sans conséquence sur les autres, et notamment sur le bureau et la conférence des maires.
- La création de commissions de secteur peut sensiblement impacter les commissions thématiques. Comme nous l'avons vu, dans certains territoires, un effet de substitution est presque observé, alors que dans d'autres, au contraire, ces commissions de secteur ont permis de redéfinir la fonction des commissions thématiques. Si les commissions de secteur sont en réalité des conférences locales des maires, leur création peut également avoir, par ricochet, des effets sur le bureau et la conférence des maires.
- La volonté d'associer des personnalités qualifiées, la société civile ou des usagers peut également remettre profondément en question l'architecture classique du processus décisionnel intercommunal, voire conduire à définir le rôle de l' élu local tel qu'il est entendu localement.

Sur la base du choix de ces instances, émerge un processus décisionnel qui, par voie de conséquence, différera d'un territoire à l'autre, en fonction des choix de chacun.

Un processus décisionnel variable d'un territoire à l'autre

En ce qui concerne tout d'abord l'impulsion d'un projet, nous avons pu observer deux grandes possibilités :

- La proposition est présentée, dans un premier temps, au bureau ou à la conférence des maires : ce choix semble très largement majoritaire dans les communautés.
- Dans d'autres territoires (minoritaires), la proposition est d'abord plus souvent évoquée dans les commissions de secteur.

Dans les deux cas, une très large majorité de présidents souhaitent que dès qu'un projet est évoqué, « *tous les maires en soient informés* ». Jean-Luc Rigaut, président du Grand Annecy, témoigne, en ce sens, que « *chaque mois, la conférence des maires se réunit pour décider des orientations politiques et stratégiques, de sorte qu'aucun projet intercommunal ne va à l'encontre de la volonté d'un maire. Pour que cela marche, il faut que tout commence par un passage en conférence des maires chez nous* ».

L'enjeu, ensuite, est d'éviter de démultiplier les réunions de travail pour arbitrer sur le projet en question. À cet égard, Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération souligne qu'« *il y a un avant-réunion et un après-réunion. Nous avons refusé le système où une commission, un groupe de travail, le bureau et la conférence des maires donnent successivement leur avis* ».

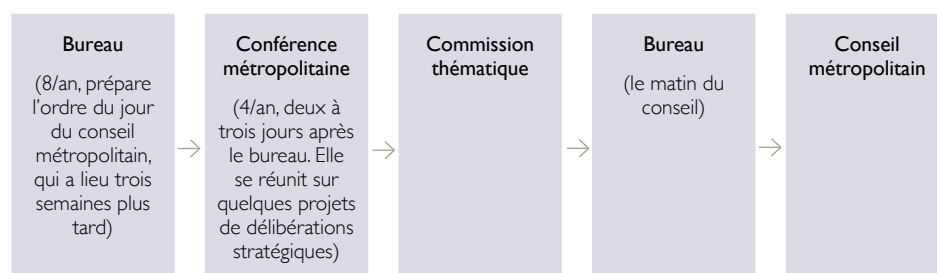
Une fois le projet présenté, la commission référente sera chargée d'émettre un avis. Toutefois, le processus peut varier avec, éventuellement :

- La création d'un groupe de projet qui rendra compte ensuite à la commission thématique. Ainsi, Gilles Quinquenel, président de Saint-Lô Agglo, précise que les schémas d'organisation « *ne sont pas figés. Lorsque nous avons un sujet spécifique, un groupe de travail de sept ou dix personnes au maximum peut être créé. Cela permet d'impliquer les élus dès le départ. Les services pourraient se charger de présenter des propositions aux membres des commissions, mais il est évident que les choses sont plus fluides si elles viennent directement des élus. Ce temps de discussion, c'est du temps que l'on gagne ensuite dans la réussite du projet* ».
- La sollicitation des commissions de secteur, en amont de l'avis de la commission qui devra synthétiser les positions de chacun.

Sur la base de l'avis formulé par la commission, le bureau et/ou la conférence des maires, voire le bureau restreint, prennent position avant la réunion du conseil communautaire.

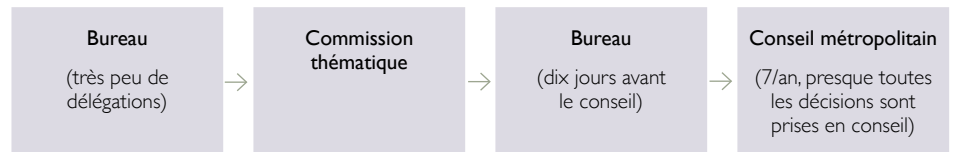
Ce cheminement, qui diffère certes d'une intercommunalité à l'autre, permet néanmoins à chacune d'organiser des réunions de leurs instances régulièrement, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

EXEMPLE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE





EXEMPLE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE QUIMPERLÉ COMMUNAUTÉ



Toutefois, la place des commissions thématiques n'est pas toujours fixe. Dans les Hauts de Flandre, elles interviennent avant ou après les réunions de l'exécutif, mais dans les deux cas, le bureau intervient en aval, puis le conseil communautaire tranche. De même, au Grand Cahors, si le bureau se réunit toutes les deux semaines, les commissions « *se réunissent régulièrement, mais pas obligatoirement avant le conseil communautaire. Leur cycle de travail est davantage fonction des politiques que nous menons* ».

Dans tous les cas, les présidents insistent sur l'importance d'avoir un rythme. L'expérience du SICOVAL est significative en la matière : « *Avant, nous avions une réunion de bureau avant chaque conseil communautaire, mais la participation était très faible. Aujourd'hui, un bureau est réuni chaque semaine. Il traite des décisions déléguées, des décisions pour avis pour préparer le conseil et les questions courantes. Les élus viennent parce que leur voix compte, même si le sujet n'entre pas dans le cœur de leur délégation.* »

À RETENIR

L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTES INSTANCES INTERCOMMUNALES

Instaurer une conférence des maires ou bien créer des commissions de secteur ne peut se décider sans prendre en compte l'impact qu'une telle décision pourrait avoir sur les autres instances intercommunales. Les différentes instances préalablement analysées doivent être vues comme parties prenantes d'un processus décisionnel global à l'échelle intercommunale.

En fonction du contexte local, du projet de territoire, des objectifs en termes de gouvernance, définis collectivement, et du tempérament personnel du président, chaque territoire est amené à adapter plus ou moins le modèle proposé par le cadre juridique actuel.

Deux enseignements peuvent certainement en être tirés à l'échelle nationale :

- Il convient de laisser à chacun la liberté de s'approprier ces différents outils et, en fonction des combinaisons choisies, les résultats obtenus seront différents.
- Les chartes de gouvernance n'ont certainement pas vocation à définir un processus décisionnel pour toute la durée du mandat. En fonction de l'évolution du contexte local, voire national, les solutions retenues en début de mandat pourront avoir vocation à évoluer ensuite.





PARTIE IV RECOMMANDATIONS



 **Adopter une charte de gouvernance** dans l'année qui suit les élections municipales et communautaires, afin que les élus définissent eux-mêmes la façon dont ils souhaitent s'organiser politiquement, en fonction de leurs projets de territoire et de mandat. Ce document a vocation à évoluer dans le temps. En tout état de cause, il appartient à chaque territoire de débattre localement, et non au législateur de venir préciser le contenu d'un tel document. Ce travail vise à favoriser l'acculturation des nouveaux élus en début de mandat et fluidifier les relations entre communes et communauté pour les six années à venir.

- Favoriser la formation des nouveaux élus aux enjeux intercommunaux, après les élections de mars 2020.
- La formation des élus du bloc local peut être pensée à l'échelle intercommunale, afin d'organiser des sessions localement, de multiplier les lieux de rencontre et d'échanges entre élus, de permettre à tous les élus de partager un même niveau de connaissance.
- Faciliter la reconnaissance de l'exercice d'un mandat local pour valider les acquis de l'expérience des élus locaux.

✓ Encourager les lieux de dialogue entre quelques maires, afin d'améliorer leur connaissance mutuelle.

- **Préciser dans la charte de gouvernance la façon dont les travaux des commissions s'articuleront avec les autres instances.** Les élus membres du bureau et de la conférence des maires doivent prendre connaissance des travaux des commissions et en débattre. Dans certaines communautés, les élus des commissions sont invités en conférence des maires pour présenter leurs travaux. Lorsque des secteurs ont été créés, les commissions thématiques doivent s'appuyer sur les discussions qui ont lieu à cette échelle et le faire savoir aux élus de secteurs.



- **Envoyer bien en amont les éléments de discussion** pour permettre un véritable échange en commission et éviter la multiplication des informations descendantes.
- **Inscrire à l'ordre du jour des commissions des sujets en lien avec les compétences de la communauté, mais aussi celles des communes.**
- **Ouvrir les commissions thématiques aux représentants de la société civile**, en fonction des thématiques abordées.

✓ **Prévoir, dans la charte de gouvernance, les conditions dans lesquelles un échange peut être organisé dans les conseils municipaux sur les actions de la communauté.** Ce document devrait également s'intéresser aux modes de restitution des débats communautaires auprès des conseils municipaux.

✓ **Encourager les expérimentations** dans les territoires, afin d'adapter les outils classiques des collectivités territoriales en matière d'**animation de réunions** aux spécificités de la gouvernance intercommunale.

✓ **Tenir compte du caractère collégial de l'intercommunalité lors de la composition du bureau.**

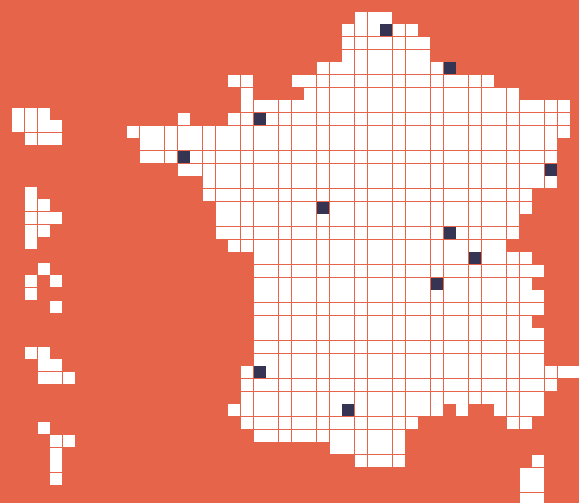
Les vice-présidences n'ont pas obligatoirement vocation à être attribuées dans une logique de cohérence majoritaire, comme cela peut être le cas dans une commune, un département ou une région. Le caractère collégial de l'intercommunalité oblige à tenir un raisonnement différent. En fonction du contexte local et de l'histoire du territoire, les élus doivent être libres de choisir quels critères ils souhaitent retenir pour constituer l'organe exécutif de leur intercommunalité.

La composition de l'exécutif d'une intercommunalité se distingue également de celles de l'exécutif des communes les plus peuplées, départements et régions, en ce qui concerne la parité. Dans ces catégories de collectivités territoriales, l'organe délibérant est composé d'autant de femmes que d'hommes. À l'inverse, dans les communautés, le conseil communautaire ne peut, par définition, pas être paritaire puisque les élus sont désignés non pas à l'échelle intercommunale, mais municipale. **L'AdCF encourage donc la présence d'un maximum de femmes au sein des bureaux communautaires, mais tout en étant consciente des difficultés pouvant être rencontrées localement pour y parvenir.** L'exercice est rendu encore plus compliqué avec la multiplication du nombre de communes ne disposant que d'un seul conseiller. Dans ce cas, il s'agit très majoritairement du maire de la commune. Or, actuellement, 17 % des maires sont des femmes.

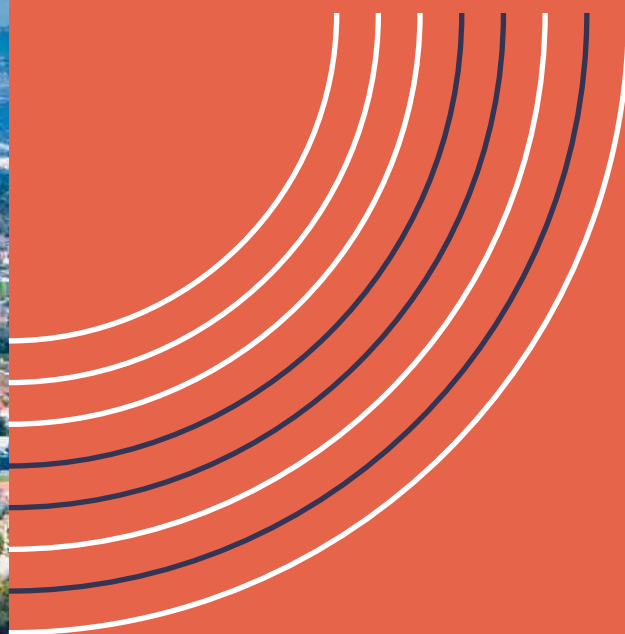
✓ **Définir les modalités de fonctionnement des secteurs dans la charte de gouvernance**, dès lors que la communauté souhaite en créer, afin de favoriser les échanges entre les élus du territoire. Les témoignages recueillis sur ce point soulignent l'importance de faire expressément le lien entre ces réunions de secteur et les réunions de commissions notamment. Elles ont vocation à se nourrir réciproquement. Certains territoires ont choisi de faire en sorte que les sujets traités dans les commissions thématiques et de secteur soient relativement proches. Dans d'autres, la solution inverse a été retenue.

✓ **S'attacher à animer et faire vivre ces espaces d'échanges**, une fois créés, ainsi que le soulignent nombre de présidents de communauté concernés. Dans la plupart de ces territoires, une équipe technique est dédiée à cette tâche. Toutefois, animer ne veut pas dire encadrer pour ces élus. L'enjeu est de trouver localement le juste équilibre entre un cadre qui permette de donner du sens à ces secteurs et l'octroi d'une certaine liberté pour favoriser les débats, mais aussi l'émergence d'idées nouvelles.





ANNEXES





ALAIN BERTHÉAS, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LOIRE FOREZ

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 87 communes.
- 108 000 habitants.
- Issue de la fusion d'une communauté d'agglomération et de trois communautés de communes en 2017.
- Loire.
- Communes les plus peuplées : Montbrison (15 600 habitants) et Saint-Just-Saint-Rambert (15 200 habitants).
- Autre mandat du président : conseiller municipal de Saint-Just-Saint-Rambert.
- 130 conseillers communautaires et 15 vice-présidents.
- Plus de 1 000 conseillers municipaux.

Quels liens et quelles distinctions faites-vous entre la profession de foi, le projet de mandat communautaire et le projet de territoire ? Comment ces documents ont-ils vocation à s'articuler ?

Au départ, il y a une volonté politique exprimée pour un territoire : la profession de foi. Cette volonté politique doit se retrouver dans un projet de territoire qui doit reposer sur une réalité de vie des habitants et sur une vision politique permettant de se projeter sur le long terme et de définir des éléments de vision pour l'avenir.

Le plan de mandat vient ensuite, car il revêt un côté plus opérationnel. Le projet de territoire s'inscrit dans un temps long, alors que le plan de mandat doit être mis en œuvre dans un cadre temporel plus strict de six ans.

Il ne me semble pas pertinent de faire un plan de mandat immédiatement après les élections, au risque de rester dans une vision de court terme. En outre, on ne peut pas laisser des parties de territoires à l'abandon. Or, nous avons une telle diversité de situations à l'échelle de 87 communes que le projet de territoire doit être fait avant tout pour donner du sens.

Toutefois, on doit absolument faire en sorte de ne pas renégocier tout ce que nous avons discuté et acté à la suite des fusions en 2017 – même si on aura 50 % de renouvellement des élus municipaux en 2020. Une période d'acculturation est nécessaire avant toute chose. Les cinq ou six premiers mois qui suivront les élections, les élus devront être mis dans une logique apprenante. Ces nouveaux élus n'auront pas la culture de l'agglomération, et il faudra leur expliquer ce qu'est une aggro par rapport à une commune et toute l'importance de la notion de « bloc local ».

Avoir un projet, est-ce un prérequis pour une gouvernance réussie ?

Absolument puisque avoir un projet, c'est ce qui permet de rassembler. Lorsqu'on a commencé à réfléchir à cette idée de charte de gouvernance, nous avons travaillé sur ce qui nous rassemble. Il semblait indispensable de travailler sur les orientations que nous souhaitions donner à cette nouvelle agglomération. La gouvernance vient ensuite. Elle relève de la mise en œuvre des principes que nous avons pu décliner préalablement ensemble.

Pourquoi avoir adopté une charte de gouvernance ?

C'est une volonté personnelle en tant que président. J'ai fait cette proposition aux trois présidents des communautés avec lesquelles nous devons fusionner. Ces structures avaient des niveaux de maturité intercommunale très divers. Il était nécessaire de rassembler tout le monde autour de la table et de donner nos propres règles du jeu.

Ces fusions ont souvent été subies et élaborer un tel document était aussi un moyen de reprendre la main par rapport aux réalités imposées par l'État. Pour que chacun se sente impliqué, nous avons défini le rôle de chacun. Au-delà de l'idée de charte de gouvernance, il y a surtout une idée de responsabilité : chaque élu doit savoir quel sera son rôle en s'engageant dans l'intercommunalité. Cela demande beaucoup d'implication d'être élu communautaire et chacun doit en être conscient.

Qui a piloté la démarche ?

Nous étions quatre anciens présidents des anciennes communautés. La responsabilité du futur président (nous nous étions mis préalablement d'accord sur ce point) était d'animer le collectif pour que tous les élus soient porteurs du projet et pas seulement nous quatre. Nous souhaitons que tous les bureaux des quatre intercommunalités soient moteurs, sans tenir compte de leur bord politique.

Combien de temps doivent durer les discussions sur ce sujet ?

Pour un certain nombre de personnes, la décision est difficile et peut prendre du temps. Je pense que si les six mois sont dépassés, après, cela devient compliqué. Il faut faire parler tout le monde, mais il ne faut pas que ça dure trop longtemps. Il y en a toujours qui ont du mal à se décider et qui vont se poser des questions existentielles. Il faut poser les choses, travailler et ensuite décider.

Quel est le rôle du cabinet et de l'administration dans cette démarche ?

Le cabinet doit absolument accompagner la démarche. Cette charte est un outil d'organisation, donc le cabinet a pour mission de préciser, organiser, coordonner toutes les interactions entre tous les groupes de travail.

L'administration doit, quant à elle, permettre aux élus de nourrir leurs échanges par des données. Les services avaient pour mission de nous fournir tous les éléments factuels qui seraient une aide à la décision et permettre de contextualiser nos orientations politiques. Le rôle du directeur général est donc également essentiel pour coordonner les équipes et garantir la mise en œuvre des orientations politiques.

Douze groupes miroirs, soit 24 groupes au total, ont été créés pour la fusion. Certains ont atteint le rythme d'une réunion par semaine. Le fait d'avoir créé des groupes élus et des groupes techniciens sur les mêmes thématiques a permis de s'alimenter réciproquement. Un groupe a spécifiquement porté sur la charte de gouvernance. Il était composé des quatre présidents et de quelques élus volontaires. Tous les maires n'étaient pas présents, mais nous les avons réunis régulièrement pour qu'ils puissent mesurer l'état d'avancement de nos travaux. Le projet de charte est passé devant une conférence des maires qui l'a validé, avant qu'il ne soit adopté par le conseil communautaire.

Il n'était pas possible de mobiliser directement et fréquemment les 1 300 conseillers municipaux sur ces questions. Mais nous avons tout de même organisé une conférence des maires élargie, où les maires venaient avec les élus municipaux qui le souhaitaient. Ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas conseillers communautaires qu'ils ne peuvent pas faire avancer une idée, sinon on ne les verra plus.

Pourquoi est-ce important de définir des valeurs communes ? Comment les définir ?

Ce sujet est très difficile. Pour créer un collectif, il faut avoir une base. Alors, j'ai appelé des élus capables de donner quelques éléments (ceux qui connaissent bien leur territoire et des tout jeunes) pour faire une synthèse. Une première ébauche de proposition (et non une décision) a été soumise au groupe de travail pour lancer le dialogue. Nous sommes arrivés avec des affirmations et nous leur avons demandé si cela était vrai ou faux. Nous avons eu ensuite des réactions très intéressantes de la part des élus.

Avoir des valeurs partagées permet ensuite d'expliquer des choix qui seront pris. Ces valeurs doivent nous donner un cadre pour nous guider, sinon le risque est de partir à l'aventure...

Pourquoi avoir mentionné explicitement, dans les valeurs communes, la charte de l' élu local, prévue par le code général des collectivités territoriales ? Comment l'avez-vous complétée ?

La charte de l' élu local du CGCT est une base qui nous permet d'ouvrir la discussion. Nous nous sommes donné en plus des obligations particulières, mais ensemble. L'objectif était d'anticiper certaines difficultés, en sachant comment doit se comporter un élu lors de son mandat.

Les élus ont été surpris de ce travail au départ : « Pourquoi ? On sait déjà tout cela. » Si on le sait, cela ne nous gêne pas de l'écrire alors. Nous avons fait ressortir le vécu sur chaque territoire et l'avons adapté.

Je pense qu'il est important de laisser le soin à chaque collectivité d'avoir sa propre discussion sur le sujet, en plus des éléments donnés par la loi. C'est comme dans une entreprise : même si plusieurs entreprises ont le même type d'activité, la différence se fait par les gens qui les composent. Les élus sont différents à l'échelle nationale.

Dans votre territoire, la conférence des maires est ouverte aux conseillers communautaires (sans droit de vote). Pourquoi ?

Nous avons plusieurs communes où il y a des oppositions qui sont présentes au conseil communautaire. Si nous n'avions invité que les maires, cela aurait voulu dire que nous faisons une différence entre les élus communautaires. En revanche, ces élus viennent, mais ne votent pas, au risque de refaire un conseil communautaire.

Nous avons adopté un autre principe. Si un tiers des maires s'opposent à une décision, celle-ci n'est pas présentée au conseil communautaire. Cela nous oblige à aller jusqu'au bout de la réflexion et rassure les petites communes.

Pourquoi avoir précisément défini le rôle de chaque instance ?

Chaque niveau de réunion a son importance et il fallait le dire. D'abord, le conseil communautaire ne peut pas être le lieu de construction de la décision avec 130 élus membres. Il est donc important que les commissions, groupes de travail thématiques et conférence des maires soient des éléments essentiels. Le conseil communautaire est le lieu où nous entérinons officiellement une décision (en présence de la presse), mais ce n'est pas un lieu de construction.

Je ne suis pas satisfait du fonctionnement de nos commissions car nous n'arrivons pas à faire en sorte qu'il y ait une capacité à échanger sur les sujets. Dans la charte de gouvernance, le rôle de l'animateur est de dire « qu'est-ce que vous voulez faire ? », d'en faire une synthèse et de proposer une décision. Or, nous y arrivons plus ou moins bien selon les sujets. De même, les élus ne reçoivent pas les documents préparatoires suffisamment en amont des réunions.

Sur certains points précis, nous organisons des groupes projets autour d'une douzaine d'élus issus d'une commission. Le groupe fait des propositions à la commission et un comité de pilotage du projet arbitre. Il s'agit donc d'un système par « itérations successives ». Nous avons un handicap, le temps. Mais je ne sais pas organiser un dialogue sans prendre le temps ; or, quelquefois la loi impose des délais comme, par exemple, pour le transfert de la compétence eau. Nous avons 52 situations différentes à gérer. Notre organisation nous a aidés.



JEAN-FRANÇOIS DEBAT, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 74 communes.
- 134 000 habitants.
- Ain.
- Commune la plus peuplée : Bourg-en-Bresse (42 000 habitants).
- Autres mandats du président : maire de Bourg-en-Bresse, conseiller régional.
- 10 conseillers délégués et 15 vice-présidents.
- 119 élus communautaires et 1 200 élus municipaux.

Pourquoi avoir territorialisé votre organisation politique ?

Notre intercommunalité est issue de la fusion de six communautés de communes et d'une communauté d'agglomération. Lors des discussions préalables à la fusion, les élus du territoire ont clairement affirmé leur souhait de disposer, à un niveau de proximité, de lieux et d'instances d'échanges et d'information privilégiés. Nous avons ainsi mis en œuvre ces attentes en construisant un modèle de gouvernance de proximité, visant à répondre aux objectifs suivants :

- Favoriser une forme de déconcentration d'une partie des décisions et l'implication des élus des conférences (notamment les anciens élus communautaires).
- Développer et promouvoir un modèle de gouvernance territoriale collaboratif et partenarial avec les élus des conférences.
- Coconstruire avec l'ensemble des élus un projet d'agglomération et des politiques communautaires en phase avec les enjeux territoriaux, ceux liés aux impératifs de notre époque et les attentes des habitants et communes du territoire.

Quel rôle a été confié à cet échelon territorial ?

Quatre conférences territoriales ont été instaurées dès la fusion pour favoriser les échanges entre les élus et assurer une gestion de crédits d'investissement et de fonctionnement (subvention aux associations) affectés à une échelle locale. Une conférence s'est structurée à l'échelle de l'ancien périmètre de l'agglomération de Bourg-en-Bresse et les trois autres s'étendent chacune sur deux des anciennes communautés de communes. Une entité administrative dénommée « pôle territorial » a été déployée sur les périmètres de ces conférences. Cette déconcentration administrative n'en est, cependant, qu'à ses débuts.

Après plusieurs mois de fonctionnement, une majorité d'élus considéraient que ces conférences n'avaient pas assez de compétences et d'attributions, et qu'il existait un « plafond de verre » entre elles et les instances de l'intercommunalité, dites « sièges ». La question du renforcement de l'articulation entre ces conférences et les instances « sièges » (bureau communautaire, commissions thématiques) a constitué un élément moteur dans la redéfinition des prérogatives des instances de gouvernance de proximité de la CA3B.

Avez-vous donc modifié votre mode de fonctionnement ?

Dans ce sens, depuis la mi-2018, nous avons remusclé ces instances de proximité, à plusieurs égards. La volonté de l'exécutif communautaire est que les élus soient dorénavant en position de décideurs sur certains projets relevant de leur secteur et que ces derniers se sentent légitimes pour interpeller, amender et proposer, concernant les politiques communautaires. Dans cet objectif, la communauté d'agglomération a défini un plan d'équipement territorial doté d'une enveloppe budgétaire de 15 millions d'euros sur trois ans (2019-2021). Ce plan permet de financer des équipements (hors charges de fonctionnement) qui ont une vocation pluricommunale. Il permet de répondre à deux grands enjeux. D'une part, renforcer les marges

de manœuvre décisionnelles des conférences par l'identification des projets éligibles et la répartition des enveloppes. D'autre part, permettre à la CA3B de financer des projets répondant à un besoin territorial, mais ne s'inscrivant pas directement dans le champ de ses compétences. En effet, lors de la fusion, certaines compétences n'ont pas été intégralement transférées à l'intercommunalité.

Autre illustration de cette capacité de décision des conférences territoriales, depuis la fusion, une partie des subventions aux associations, soit 270 000 euros par an, sont attribuées par ces instances. Les autres subventions sont octroyées par les instances centrales, mais en discussion avec la conférence territoriale. De même, pour certains crédits d'investissement communautaires, si des élus nous font remonter des besoins, les élus de la conférence territoriale valident ou non les propositions techniques que nous pouvons leur formuler pour financer des travaux répondant à leurs attentes.

Ces conférences territoriales ont-elles également un rôle dans la définition de la stratégie de développement du territoire ?

La phase de conception du projet de territoire comportait un volet concertation élargie des élus du territoire, qui a mobilisé les membres du bureau communautaire et les services de la CA3B durant tout le premier semestre de l'année 2019. Les 1 200 élus municipaux ont été conviés aux réunions des conférences territoriales pour réaliser ce document organisé en 15 schémas, dont le diagnostic et les orientations ont été approuvés en conseil de communauté le 1^{er} juillet dernier. Nous avons structuré des temps d'information et d'échanges sur ces 15 thématiques, dans chacune des quatre conférences. Ce travail a permis le renforcement et l'affirmation de « groupes de travail thématiques des conférences territoriales ». Un temps de synthèse a été organisé et les élus ont pu à nouveau exprimer leurs questionnements et leurs propositions. Nous nous apprêtons aujourd'hui à repartir sur un cycle de concertation en conférence, concernant cette fois le plan d'action du projet de territoire de la CA3B.

Comment fonctionnent plus précisément ces groupes de travail des conférences ?

Ces instances sont pilotées par un élu référent qui définit les ordres du jour, en lien avec l'élu référent de la conférence et les membres de son groupe de travail. Les thématiques ont été choisies, initialement en fonction des compétences exercées par les anciennes intercommunalités et, depuis 2019, en fonction des 15 thématiques structurant le projet de territoire. Nous avons à cette occasion interrogé l'ensemble des élus sur leurs souhaits en la matière et les référents politiques de chaque conférence ont poursuivi la constitution et l'animation des groupes de travail pour leur périmètre.

Ces groupes mettent encore davantage en avant l'impératif d'articulation entre l'organisation centralisée et les conférences territoriales. Nous pouvons prendre l'exemple de la voirie pour illustrer ce propos. Au total, 4,1 millions d'euros sont affectés par les groupes de travail voirie des conférences territoriales, animés par le responsable de pôle et la direction de la voirie. Une réflexion entre élus a d'abord lieu au sein des groupes de travail dédiés, puis une décision est prise au sein des différentes conférences. La commission thématique voirie est ensuite informée des décisions prises. S'il y a besoin d'un arbitrage complémentaire, le bureau interviendra. Le pilotage relève donc réellement des conférences territoriales.

Comment sont composées les conférences territoriales ?

Un « référent politique » est nommé à la tête de chaque conférence territoriale. Pour que le lien soit assuré avec l'exécutif communautaire, cet élu est vice-président de l'agglomération ou conseiller communautaire délégué.

Trois conférences territoriales sont ouvertes à tous les élus du territoire. S'agissant de la quatrième, les élus communautaires actuels et anciens sont invités, ainsi que les élus municipaux inscrits dans les groupes de travail de la conférence. Ces derniers, en revanche, sont ouverts à l'ensemble des élus.

Le référent politique d'une conférence territoriale ne participe pas à toutes les commissions thématiques de l'agglomération. Toutefois, toujours dans un souci de bonne articulation entre



les différentes instances, ce référent est membre du bureau communautaire et les présidents de groupe de travail doivent participer à toutes les commissions thématiques en lien avec le sujet du groupe qu'ils président.

D'un point de vue administratif, comment sont organisés les services qui participent à l'animation de cet échelon déconcentré ?

Avec l'arrivée du nouveau directeur général des services, au début de l'année 2018, une direction de la gouvernance et de l'animation territoriale a été créée. Elle s'appuie sur quatre responsables de pôle. Pour structurer l'action des services, comme cela a été le cas pour les autres directions de l'agglomération, un projet de direction vient d'être adopté. Ce projet répond naturellement aux objectifs précités, fixés par les membres du bureau communautaire.

La qualité de l'articulation entre les pôles territoriaux et les directions thématiques est essentielle et déterminante pour la bonne mise en œuvre des politiques communautaires et le lien avec les élus. Par exemple, pour la voirie, le responsable du pôle doit travailler en étroite collaboration avec le directeur de la voirie. L'élaboration du projet de direction a donc été le plus participatif possible. Ce document a été travaillé en réunion de direction générale, puis en réunion de direction. Au sein de la direction de la gouvernance, l'ensemble des agents a été associé à son élaboration. Ce dernier a naturellement fait l'objet d'une validation du président et des référents politiques des conférences territoriales. Le projet de direction a été enfin validé formellement par le comité technique. Une information a été faite auprès de l'ensemble des membres de l'exécutif et nous allons le présenter, de façon individuelle, à chaque directeur, afin de définir en commun les axes de travail et de coopération à venir.

Il s'agit, néanmoins, d'un socle commun de travail. Il appartiendra à chaque responsable de pôle, avec son référent politique, de structurer des orientations spécifiques et de le mettre en œuvre opérationnellement au sein de sa conférence.

Des pistes d'évolution sont-elles à l'étude ?

Dans cette troisième phase, les élus et le directeur général des services souhaitent également que nous travaillions à des outils de capitalisation et d'évaluation du projet de direction, et à une déconcentration administrative plus avancée à partir de 2021.

MISSIONS DES PÔLES TERRITORIAUX À LA COMMUNAUTÉ DU GRAND BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE

Renforcer les instances de gouvernance	Piloter les relations aux communes	Piloter les relations aux habitants et aux associations	Assurer la gestion des équipements de proximité	Accompagner la territorialisation de l'action communautaire
Les conférences territoriales Les groupes de travail des conférences Instance des maires	Gestion du dispositif de services aux communes Interface directe avec les élus Pilotage du réseau des secrétaires et DGS de mairie	Gestion du courrier administrés-associations Gestion des subventions attribuées par la conf. Interface territoriale de la CA3B vis-à-vis des habitants et des associations Relais et promotion des politiques communautaires	Programmation des plannings d'utilisation des équipements sportifs Suivi de l'activité de l'ensemble des équipements communautaires de conférence Pilotage du plan d'équipement territorial	Interface entre le « champ territorial » et le « champ thématique » Accompagnement opérationnel des directions thématiques

Source : *Projet de la direction de la gouvernance et de l'animation territoriale de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse*



ANDRÉ FIGOUREUX,
PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES HAUTS DE FLANDRE
LUC WAYMEL,
VICE-PRÉSIDENT FINANCES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES HAUTS DE FLANDRE

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 40 communes.
- 54 100 habitants.
- Issue de la fusion de quatre communautés de communes en 2014.
- Nord.
- Commune la plus peuplée : Wormhout (5 600 habitants).
- Autres mandats du président : maire de West-Cappel (606 habitants), conseiller régional.
- 61 conseillers communautaires et 14 vice-présidents.
- 650 conseillers municipaux.

Qu'est-ce qui différencie la gouvernance d'une communauté de 40 communes d'une intercommunalité telle que celles qui existaient sur le territoire avant la fusion ?

Cela n'a rien à voir. Lorsqu'on est maire d'une petite commune, nous sommes dans une totale relation de proximité avec les habitants. Tout le monde a mon numéro de portable et, dans nos petites communes, nous faisons tout. À la communauté, nous sommes dans une autre dimension. On peut se consacrer beaucoup plus aux problèmes réels, car nous sommes dégagés du quotidien.

Mais dans une petite interco, nous avons quand même une proximité avec la population. Nous pouvions faire le tour de toutes les cérémonies de vœux et de toutes les assemblées générales des associations. Cela est impossible aujourd'hui, alors les vice-présidents se partagent le travail pour que l'intercommunalité soit représentée. Le fait d'être présent permet de rectifier beaucoup de choses : certains maires ont la capacité à modifier l'action de la communauté assez facilement.

L'intérêt d'une grande communauté est de pouvoir orchestrer des dossiers importants comme un centre aquatique. Les budgets sont très importants et nous pouvons enfin lancer des projets d'envergure. Ce travail est très valorisant, car nous marquons le territoire dans la durée. Ce nouveau territoire nous permet une action globale. La création de zones d'activité nous permet d'accroître nos recettes et ce développement économique nous permet de rendre des services nouveaux (l'emploi avec des ateliers relais, l'enfance jeunesse, l'octroi de fonds de concours). Nous faisons vraiment du développement territorial.

Comment réussir à créer un collectif à cette échelle ?

Un clou s'enfonce toujours en plusieurs fois. C'est la même chose lorsqu'il s'agit de faire partager notre vision aux maires. Il faut leur expliquer par petites doses et pas en réunions publiques. Il faut laisser du temps au temps. La confiance s'instaure si on se laisse du temps, si nous sommes en mesure d'expliquer nos choix et si chacun se sent respecté. Il ne faut jamais tromper les élus.

Le fait que le président soit maire d'une petite commune est aussi un point facilitateur. Il était important pour les communes les plus petites d'avoir comme président un pair qui connaît leurs problèmes. La moitié des vice-présidents sont également maires de communes de moins de 1 000 habitants.

Comment vous êtes-vous organisés concrètement ?

J'ai 15 vice-présidents. C'est mon exécutif. Chacun dispose de sa feuille de route et ils sont des ambassadeurs de l'intercommunalité. Avant ou après les réunions de l'exécutif, les commissions thématiques interviennent. Dans les deux cas, le bureau intervient en aval. Il est composé de l'ensemble des maires et de deux vice-présidents non maires. Le conseil communautaire vient clôturer ce processus.



J'ai un lien très proche avec les vice-présidents, mais il n'y a aucune connotation politique. Il faut avant tout que ce soient des gens avec qui je vais m'entendre et que nous soyons dans une relation de franchise. Nous devons nous dire les choses en face et si un maire va voir directement un vice-président, cela ne me pose aucun problème, mais l'information doit me remonter. Le critère géographique est également important. Nous comptons quatre vice-présidents par ancienne communauté.

Les vice-présidents se réunissent une fois par mois. Un repas est organisé à l'issue de la réunion de travail pour entretenir la convivialité. La directrice générale des services est présente.

Il y a, en effet, une deuxième jambe à notre organisation : les collaborateurs. J'assiste aux réunions des directeurs pour les informer des positions des vice-présidents sur tous les sujets. Cela me permet également de faire passer des messages et eux me remontent des souhaits. Les cadres n'étaient pas préparés à cela au départ, car il s'agit vraiment d'une séance de ping-pong, même si ce sont eux qui établissent l'ordre du jour.

Comment les élus municipaux prennent-ils part à la gouvernance intercommunale ?

Nous avons toujours souhaité donner une place primordiale aux maires, mais nous n'avons pas été suffisamment dans la réflexion pour associer les élus municipaux. Nous ne souhaitons pas passer au-dessus de la tête du maire. Il faudrait qu'il y ait un point sur l'intercommunalité, lors de chaque réunion du conseil municipal. Mais cela relève de la libre volonté des maires.

Toutefois, les commissions sont ouvertes à l'ensemble des conseillers municipaux, mais nous avons précisé que chaque commune ne disposerait que d'une seule voix, afin d'éviter le lobbying de certaines d'entre elles. Dans les faits, ce sont toujours les mêmes qui participent. Deux commissions sont particulièrement suivies : ressources humaines et voirie. À l'inverse, les commissions communication et culture connaissent plus de difficultés. Pour le PLUi, nous avons fait des réunions avec tous les conseillers municipaux de façon déconcentrée et nous avons eu du monde.

Une note d'information hebdomadaire est envoyée aux élus municipaux, mais il n'est pas toujours facile d'obtenir leur adresse électronique. Des séminaires d'élus sont également organisés de façon plus ponctuelle, mais ils fonctionnent très bien.

Avez-vous choisi de territorialiser les échanges entre élus du territoire ?

Nous avons délocalisé les réunions pour le PLUi et le PCAET. Nous avons une salle pour réunir tout le monde, mais nous souhaitons surtout adapter notre discours pour prendre en compte les spécificités de chaque partie du territoire. En revanche, les réunions du conseil communautaire sont délocalisées pour des raisons organisationnelles.

Nous n'avons pas souhaité aller au-delà avec, par exemple, la création de secteurs. Nous voulions éviter de réveiller le sentiment d'appartenance aux anciennes communautés.



GÉRARD HÉNAULT, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LOCHES SUD TOURAINE

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 67 communes.
- 52 000 habitants.
- Issue de la fusion de quatre communautés de communes en 2017.
- Indre-et-Loire.
- Commune la plus peuplée : Loches (7 031 habitants).
- Autre mandat du président : maire de Ferrière-Larçon (250 habitants).
- 94 conseillers communautaires et 14 vice-présidents.
- Environ 900 conseillers municipaux.

Dans quel contexte est née votre communauté en 2017 ?

La communauté de communes est née en 2017, à la suite de la fusion de quatre communautés qui étaient jusqu'alors regroupées au sein d'un pays. Il existait donc un consensus de naissance. Les élus se connaissaient depuis longtemps grâce à ce pays et la fusion n'a pas été politiquement compliquée.

Un long travail de préparation a, néanmoins, été nécessaire avec plusieurs engagements. Certains étaient difficiles, comme l'absence de restitution de compétences aux communes. Sur ce point, nous n'avons pas pu tenir parole. En revanche, nous avons bien mis en place l'organisation politique envisagée durant cette période, sans la formaliser dans une charte de gouvernance.

Comment est composé l'organe exécutif de Loches Sud Touraine ?

L'exécutif est composé de 14 vice-présidents. En complément, plusieurs conseillers délégués ont été désignés pour siéger au bureau. Je suis à la communauté de communes tous les jours. Cela me permet de rencontrer chacun d'entre eux très régulièrement en face à face. Nous n'avons pas de petit bureau bis.

Pour ma part, je ne suis pas maire de la ville-centre. Les quatre anciens présidents étaient d'accord pour que je sois président de la nouvelle entité et, surtout, nous ne voulions pas commencer cette aventure avec un combat électoral. 55 communes sur les 67 composant la communauté n'ayant qu'un représentant, ces élus n'étaient pas enclins à donner les clés de la communauté à la plus grande ville. En plus, cette ville-centre n'est pas hégémonique puisque Loches ne compte que 7 000 habitants. Le fait que je connaisse bien les problèmes des petites communes a aidé. Mes anciens mandats de président de communauté de communes et de conseiller général me donnent également une certaine légitimité. J'ai acquis un réseau important et une bonne connaissance des dossiers.

Le maire de Loches est le premier vice-président, en charge des ressources humaines, de l'économie et de l'attractivité territoriale. C'est la claire reconnaissance de l'importance de la ville-centre. Chacun doit être conscient que le travail du président est de veiller à ce que chacun se sente à sa place, de veiller à ce que chaque place soit respectée et d'avoir toujours en tête la notion d'équilibre des territoires. Ce dernier point n'est pas le plus simple, car il peut être incompatible avec d'autres intérêts. Par exemple, en économie, il est souhaitable qu'il y ait des activités économiques réparties largement sur le territoire, mais les entreprises sont installées par des entrepreneurs qui ont tendance à aller là où il y a déjà de l'activité...



Quel est le rôle des autres maires dans le fonctionnement de la communauté ?

Notre conférence des maires se déroule à huis clos et nous débattons librement des sujets majeurs. Nous avons besoin de cette instance où les choses peuvent être dites sans autre censure que la courtoisie. Jusqu'à présent, elle se réunissait tous les trois ou quatre mois, mais nous constatons que cela n'est pas suffisant. Nous allons passer à une réunion tous les deux mois au minimum.

Les sujets sont très variés et peuvent être répartis en trois grandes catégories :

- Un porté à connaissance qui dure environ une trentaine de minutes. Il s'agit de la présentation d'un dispositif que les maires ont intérêt à connaître.
- Un débat sur les grandes orientations de la communauté : les compétences, la gouvernance, les axes stratégiques.
- Les sujets communaux pour lesquels une certaine homogénéité territoriale est souhaitable.

Quel dialogue entretenez-vous avec les élus communautaires ?

Le conseil communautaire se réunit fréquemment, mais il faut bien comprendre que son fonctionnement est très différent d'un conseil municipal. Pour 55 de nos communes, leur seul représentant est le maire qui est le patron dans sa commune. Ce n'est pas non plus du tout la même chose que dans un conseil départemental, où nous nous trouvons face à des listes politiques. Dans un conseil communautaire, il n'existe pas de discipline naturelle et il n'est pas facile de transformer en matelots une assemblée de capitaines. Cela m'oblige à être plus diplomate que directif.

Les commissions jouent-elles un rôle important dans la gouvernance retenue ?

Oui, tout à fait. Les vice-présidents sont présidents d'une ou plusieurs commission(s) thématique(s). Elles sont ouvertes à nos 900 conseillers municipaux. Nous avons peur d'avoir 300 volontaires pour la même commission, or cela ne s'est pas produit. Elles regroupent en général une trentaine de personnes, mais avec une assiduité variable.

L'animation est faite par chaque vice-président, accompagné du chef de service compétent. Nous avons dû faire face à des pratiques très différentes. Dans certains EPCI d'origine, les commissions n'avaient pas un rôle stratégique, alors que dans le mien, c'était exactement l'inverse par exemple.

Avec 67 communes, pourquoi ne pas avoir mis en place une territorialisation politique ?

La sectorisation a été une question. Nous comptons 67 communes s'étalant sur 1 800 km². C'est énorme géographiquement. L'idée de constituer des commissions de proximité avec un budget dédié a donc rapidement émergé. Personnellement, je n'y étais pas très favorable car je craignais que renaissent des féodalismes locaux. Il faudrait que les secteurs soient constitués à une échelle différente des anciennes intercommunalités. Or, celles-ci étaient plutôt cohérentes en termes de sous-bassins de vie. De surcroît, les commissions territoriales ne devraient pas, à mon avis, être généralistes, sous peine d'être en concurrence directe avec les commissions thématiques intercommunales.

Finalement, nous n'avons rien fait mais, aujourd'hui, certains vice-présidents le réclament. Vis-à-vis des concitoyens, nous avons été parmi les premiers à mettre en place un réseau de maisons de services au public (MSAP). Les décideurs de la fusion voulaient que ces MSAP soient la porte d'entrée de la nouvelle communauté. Aujourd'hui, la nécessité de proximité est plutôt une demande des maires que de la population.

Existe-t-il une opposition politique dans votre territoire ?

Aujourd'hui, non. Il y a le souhait de construire ensemble, que toutes les forces vives soient mobilisées ; chacun pouvant faire valoir, au fil des dossiers, une vue différente.

Nous arrivons toujours à dégager un consensus au sein du bureau. Dans certains cas, j'arrive à une réunion avec une idée et nous en ressortons avec quelque chose que je n'avais pas forcément imaginé au départ. Loin du consensus « mou », l'expression de « consensus constructif » me semble beaucoup plus adaptée. Il y a plus d'intelligence dans ce système-là que dans des collectivités où l'opposition se sent dans l'obligation de se positionner systématiquement contre tous les projets de la majorité, pour peu que la presse soit dans la salle.

Quelques sujets peuvent compliquer la situation. Par exemple, il peut exister un débat sur l'arrivée des éoliennes dans un territoire. Mais dans une intercommunalité, le débat portera sur le fond : jusqu'où doit-on aller dans la protection du patrimoine ?

Qu'est-ce qui différencie la gouvernance d'une communauté de 67 communes d'une intercommunalité telle que celles qui existaient sur votre territoire avant la fusion ?

Je vois trois grands éléments. D'abord, la multiplication des sujets. Dans l'ancienne communauté, j'avais trois problèmes à gérer par semaine alors qu'aujourd'hui, c'est plutôt trois par jour.

La gestion humaine est également beaucoup plus importante. Auparavant, nous étions beaucoup moins d'élus et nous réglions les problèmes par téléphone. J'attache une immense importance aux maires et il est indispensable de les traiter avec soin et respect.

Le troisième point porte sur l'inévitable professionnalisation de la fonction de président ; c'est une fonction à temps plein.



FABIAN JORDAN, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 39 communes.
- 279 000 habitants.
- Issue de la fusion de trois communautés et quatre communes isolées en 2010, puis nouvelle fusion en 2017.
- Haut-Rhin.
- Commune la plus peuplée : Mulhouse (109 000 habitants).
- Autre mandat du président : maire de Berrwiller (1 200 habitants).
- 104 conseillers communautaires et 15 vice-présidents.
- Environ 900 conseillers municipaux.

Sur quels principes doit reposer la gouvernance intercommunale de votre point de vue ?

La politique à l'échelle intercommunale est avant tout une question de transversalité et de proximité avec les communes. Cette architecture doit s'inscrire dans un souci de transparence, afin de favoriser l'efficacité.

Lorsque la question de la transformation en communauté urbaine s'est posée sur notre territoire, nous nous sommes rendu collectivement compte que nous devions accroître la confiance entre élus et mettre fin à un système de défiance.

J'étais alors vice-président en charge du projet communautaire et le président m'a confié la mission de revoir la gouvernance avec trois autres élus. Tous les quatre, nous avons commencé à travailler avec les communes pour coconstruire un nouveau modèle de gouvernance intercommunale. Nous souhaitons mettre en place un système transversal, afin de fédérer toutes les énergies positives présentes sur le territoire. Nous avons ainsi rencontré les maires, l'administration, les conseils municipaux, le cabinet, le monde économique, la société civile, le conseil de développement avec des citoyens volontaires et des élus référents.

Comment vous êtes-vous finalement organisés ?

Nous avons construit une gouvernance qui a fait l'unanimité. Elle suppose de l'humilité de la part de chaque élu, y compris du président. Réactivité et proximité sont nos maîtres-mots. Quand je dirige un orchestre, chacun joue sa partition, chacun joue à son niveau, mais ensemble nous obtenons quelque chose de cohérent sans que personne ne soit mis en avant. C'est ce même principe que je mets en œuvre à l'agglomération. Chacun contribue. Chacun a sa place.

D'abord, notre comité d'impulsion comprend 15 vice-présidents qui disposent de délégations importantes et quatre conseillers qui ont des missions transversales (territoires des intelligences, transition énergétique, marchés publics, cohésion et solidarité des territoires).

Je voulais également que tous les maires soient membres du bureau, même s'ils ne sont pas conseillers communautaires (quatre communes sont dans ce cas). Au total, cette instance dénombre 70 membres et se réunit chaque mois pour prendre des décisions et partager les dossiers d'actualité.

Des ateliers projets remplacent les classiques commissions thématiques. Ces ateliers sont réunis sur tous les projets importants de l'agglomération, comme l'investissement pour notre zoo communautaire, un transfert de compétences... L'atelier projet travaille sur la base d'une feuille de route définie préalablement par le comité d'impulsion. En retour, il fait part de ses travaux au bureau, grâce à la désignation d'un binôme responsable (un élu et un technicien). Tous les élus communautaires et municipaux peuvent y participer, ainsi que la société civile, à travers le conseil de développement. Toutefois, lorsqu'une personne s'inscrit à un atelier, elle s'engage à être assidue. Finalement, ces groupes réunissent entre 30 et 50 personnes qui sont très impliquées. Loin de la grand-messe, nous avons là une véritable instance de coconstruction efficace.

Pourquoi avoir mis l' élu municipal au cœur de la gouvernance finalement ?

Toutes les communes sont parties prenantes. Si l' élu municipal ne peut pas participer au débat intercommunal, il ne peut pas s' approprier l' institution intercommunale et la voit comme quelque chose qui se substitue aux communes. De plus, il ne faut pas que l' administration décide à la place des élus. Notre organisation valorise beaucoup le rôle de l' élu municipal. Toutefois, chacun est libre d' y adhérer ou non.

Ces ateliers projets permettent également de former les élus. Dans ces réunions, nous ouvrons l' élu municipal aux travaux menés par l' intercommunalité. L' intercommunalité doit être l' entité qui permet aux communes de garder leur identité, mais qui porte aussi une ambition au niveau de tout le territoire. Cet équilibre est essentiel au bon fonctionnement de l' interco et à la subsistance des communes.

En parallèle, la conférence des maires se réunit tous les deux mois, afin d' échanger sur des thématiques très spécifiques aux maires, comme le PLUi, le transfert de l' eau...

Dans un souci constant de proximité et d' écoute, je me rends également au sein des conseils municipaux pour répondre aux questions, aborder un dossier sensible. Mes vice-présidents en font de même sur leurs délégations. Aller dans les communes est essentiel. Ces échanges permettent aussi d' expliquer le fonctionnement de l' agglomération. Nous réitérerons ce travail indispensable au lendemain des élections de 2020.

Nous avons également mis en place quatre forums par an, qui permettent de réunir tous les conseillers municipaux, la société civile et les partenaires. Plus de 200 personnes y participent régulièrement. Une séance plénière aborde les grandes décisions prises et à venir. Elle est suivie par quatre ateliers très variés (présentation d' un partenaire comme la chambre des métiers, les acteurs de l' emploi, les associations de lutte contre le cancer, le développement de nos zones d' activité...). La parole est totalement libérée, car ils sont dans un cercle restreint et se sentent totalement impliqués. Cela permet d' accroître l' information et la formation de nos forces vives.

Quel bilan tirez-vous de cette organisation ?

Depuis que nous fonctionnons ainsi, la prise de décision est beaucoup plus efficace. Par exemple, le passage au PLUi a été récemment voté à 88 %, ce qui était impensable trois ans en arrière. Nous avons pu également harmoniser notre fiscalité. Nous construisons ensemble notre territoire.

Cela fonctionne si la confiance est là. Si elles sont chronophages, toutes ces réunions permettent un mieux vivre ensemble indéniable. Leur animation ne doit, toutefois, pas être laissée au hasard, bien préparée par nos binômes élus-collaborateurs. Nos réunions sont délocalisées, ce qui nous permet ensuite de visiter un site ou de présenter un projet. Cela valorise le maire, le conseil municipal et les citoyens. Par ailleurs, ces réunions se font en fin d' après-midi pour que les élus qui travaillent puissent se libérer. Nous fixons un calendrier annuel de toutes les réunions. Ces éléments semblent relever du détail et pourtant, ils sont primordiaux, car facilitateurs. Je préfère faire quatre groupes de dix élus qu' un groupe de quarante élus où personne ne prend la parole. Notre système permet aussi de ne pas évoquer trois fois le même sujet. Il y a un avant-réunion et un après-réunion. Nous avons refusé le système où une commission, un groupe de travail, le bureau et la conférence des maires donnent successivement leur avis.

Notre organisation fonctionne également parce que je ne suis pas maire de la ville-centre et je veille à un bon équilibre entre toutes nos communes, avec une attention particulière pour Mulhouse, bien sûr. Il faut réussir à diffuser l' idée selon laquelle aider la ville-centre est important pour elle, mais aussi pour les autres communes. Une ville-centre forte, c' est un territoire fort. Il fallait également un président disponible – j' ai arrêté ma profession – et incarnant cet esprit de dialogue. La politique, pour moi, consiste à s' impliquer pour ma population, dont je suis le digne représentant, et à passer d' une ambition personnelle à une ambition de territoire. Ce n' est pas toujours simple, car avancer ensemble, c' est aussi savoir faire des concessions.

L' agglomération de Mulhouse ne s' est pas construite par envie, mais par obligation. Pourtant, aujourd' hui, toutes les communes sont fières d' en être membres, alors qu' elles avaient peur d' être noyées dans un ensemble géré de manière verticale et technocratique. Un élu municipal d' un village, qui a travaillé dans un groupe projet sur des investissements pour le zoo, m' a récemment dit : « Je pourrai dire à mes enfants que s' il y a des girafes à Mulhouse, c' est un peu grâce à moi. »



**ÉRIC KERROUCHE,
SÉNATEUR ET ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
MAREMNE ADOUR CÔTE-SUD (2008-2017)**

Comment expliquez-vous l'actuel « blues des maires » ?

Il s'agit de la conjonction de divers facteurs : la lassitude par rapport au mandat en tant que tel, avec l'ancienneté, la difficulté à remplir ce rôle vis-à-vis de citoyens qui sont souvent en position de clients, une perte du prestige social qui touche les maires – les maires ne sont pas les plus populaires, mais plutôt les moins impopulaires –, le manque de moyens, la technicité du mandat et puis, enfin, la spécificité de ce mandat à la suite de la loi « NOTRe ». Les fusions de communautés ont demandé une grande consommation d'énergie du point de vue organisationnel. Ce processus a été chronophage au-delà de ce que pouvaient imaginer certains élus et encore plus lorsqu'ils n'étaient pas, à certains endroits, convaincus de la solution retenue. Ce que les élus municipaux arrivaient à faire lors des précédents mandats et qui leur demandait beaucoup d'efforts leur a sans doute paru insupportable dans le cadre encore plus exigeant du mandat 2014-2020.

À l'échelle nationale, quels ont été les effets de ces différentes réformes sur les relations entre les maires et leur intercommunalité ?

Les maires ruraux sont encore plus écartés, en raison du nombre. Si on conjugue l'effet taille avec l'effet effectif, là où j'avais des responsabilités dans l'ancienne intercommunalité, ce n'est plus le cas. Le lien s'est donc distendu. On constate également un problème affectif à s'intégrer dans les nouvelles équipes, alors que certaines fusions ont été vécues comme des OPA inamicales.

Cela se conjugue avec l'impossibilité législative d'indemniser des conseillers communautaires délégués dans les communautés de communes. Au-delà de la question financière, c'est comme si ma délégation ne valait rien. C'est un ajustement minime qui solutionnerait de nombreuses situations. Depuis les années 2000, le nombre de mandats locaux diminue, alors que jusque-là nous avions de plus en plus de postes à pourvoir pour les élus. La perte de prestige est donc inévitable. Cette raréfaction des mandats a une autre conséquence négative. Elle induit une concentration du travail sur certains individus dans des collectivités plus grandes. Il faudrait pouvoir scinder entre un vice-président et un ou deux conseillers délégués indemnisés. Si un élu est responsable d'un domaine, il faut une compensation. Au regard des sommes en jeu, c'est tout aussi symbolique.

Pensez-vous qu'il serait intéressant de rendre obligatoire un débat, en début de mandat, sur la gouvernance des intercommunalités, qui déboucherait sur l'adoption d'une « charte de gouvernance » ?

Il faut que le programme intercommunal soit obligatoire. S'il faut attendre que l'élection soit faite, les gens ne connaîtront pas le programme de l'élu pour qui ils votent. La situation actuelle contribue à faire prospérer l'idée que l'intercommunalité se dessine derrière des portes fermées. Nous sommes dans un système où beaucoup pensent que l'intercommunalité est l'échelle des choix techniques. Or, cela est faux. Nous devons assumer que des choix politiques sont pris dans ces instances. Il s'agit de la seule collectivité publique pour laquelle on ne dit pas ce pour quoi on va être élu. Cela permettrait de créer préalablement chez les candidats une réflexion qui dépasse le clocher. Quand je suis candidat, j'ai l'impression que ce qui compte, ce n'est que la commune, et quand je suis élu, je m'aperçois de l'inverse.

Il faut donc avoir des programmes pour les élections et, en fonction des vainqueurs, un contrat de gouvernance devra être établi et fondé sur ces programmes. La charte de gouvernance doit reposer sur une base initiale d'orientation du territoire et doit avoir pour objectif de redonner un souffle particulier. Il faut un acte refondateur à chaque début de mandat.

Êtes-vous favorable à une généralisation de la conférence des maires ?

Je pense en effet qu'il s'agit d'une institution utile et indispensable pour la plupart des EPCI. Toutefois, il y a un moment où, en fonction de la taille de l'intercommunalité, la conférence des maires n'est plus forcément pertinente, au risque d'en faire un « conseil communautaire bis ».

De mon point de vue, il faut éclaircir l'articulation entre le bureau et la conférence des maires. Nous avons pensé les bureaux communautaires en symétrie des instances communales. Or, le bureau municipal est homogène, alors que le bureau communautaire est hétérogène, puisqu'il s'agit d'une addition de représentants de communes, qui connaissent des réalités démographiques, géographiques et financières différentes. Nous pourrions imaginer transformer les bureaux en conférences des maires ou bien faire en sorte qu'un vice-président représente un certain nombre de maires par zone.

Considérez-vous que l'équilibre démocratique qui existe actuellement entre communes et intercommunalité soit satisfaisant ?

Ce serait problématique d'avoir un suffrage universel direct sans fléchage pour trois raisons : un problème de conjonction de majorité, un problème de représentation de la commune, un risque d'autonomisation complète de la communauté vis-à-vis des communes.

S'il est vrai que l'accroissement du nombre de compétences appelle un approfondissement de la vie démocratique intercommunale, je suis davantage favorable à une élection de l'exécutif, président et vice-présidents, au suffrage universel direct. Ce système comporterait de nombreux avantages. D'abord, si l'on n'évite pas ainsi un éventuel problème de conjonction de majorité, il est évident que l'on donne plus de légitimité démocratique et de visibilité à l'exécutif, singulièrement au président, qui incarnera un programme territorial mis préalablement en débat pendant la campagne électorale. Ensuite cela aurait comme avantage connexe de favoriser la parité, puisqu'il s'agirait d'une élection de liste. Enfin, cela permettrait d'assurer une meilleure représentation des communes au sein de l'équipe exécutive, puisque chaque liste candidate aurait un intérêt évident à tenir compte de la diversité géographique du territoire intercommunal.

En tout état de cause, ce sujet appelle une grande vigilance, car les demandes démocratiques sont importantes. Il convient de tenir compte de la volonté des personnes qui vivent sur ce territoire. Avec les budgets et compétences des communautés actuelles, le fléchage tel que nous le connaissons aujourd'hui ne suffit plus.

Pourquoi, dans votre ouvrage « Le blues des maires », vous prononcez-vous en faveur du renforcement de la parité dans les intercommunalités ? Quelles évolutions seraient plus particulièrement souhaitables ?

Deux solutions sont imaginables, mais il n'existe pas de solution idéale, car les effets potentiellement pervers sont nombreux. L'alternance des sexes entre le président et le premier VP me semble possible. De même, s'il n'y a pas assez de femmes, l'enveloppe indemnitaire globale pourrait être abaissée. La meilleure solution me semble, je le répète, l'élection au suffrage universel de l'équipe exécutive, sur la base d'un scrutin de liste paritaire.

Toutefois, les maires sont encore très majoritairement des hommes. En ce sens, si on impose un exécutif intercommunal paritaire, l'un des risques est de jouer le genre contre la géographie, puisqu'il y a moins de femmes maires dans les communes les moins peuplées, ces dernières étant elles-mêmes généralement représentées par un seul conseiller communautaire.

Que faire donc en la matière ? La solution du binôme est impossible au risque, cette fois-ci, d'aggraver la surreprésentation des communes les plus petites et d'être frappé d'inconstitutionnalité. Et de toute façon, qui serait nommé vice-président ? L'homme... très probablement.

Pour que les choses changent et, a fortiori, si l'élection au suffrage universel direct d'un exécutif intercommunal devait advenir, il faut mettre en place un scrutin de liste dans toutes les communes, tout en permettant éventuellement que la liste soit incomplète dans celles de moins de 1 000 habitants. Outre le fait que cette solution éliminerait le « tir au pigeon » dont sont victimes certains élus dans cette strate démographique, cela permettrait d'avoir plus de femmes conseillères municipales et plus de femmes maires.



SÉBASTIEN MARTIN, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND CHALON

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 51 communes.
- 117 000 habitants.
- Saône-et-Loire.
- Commune la plus peuplée : Chalon-sur-Saône (45 500 habitants).
- Autre mandat du président : premier vice-président du département de Saône-et-Loire.
- 94 conseillers communautaires et 15 vice-présidents.
- Environ 700 conseillers municipaux.

Dans quelles conditions avez-vous été désigné comme président de l'agglomération ?

Je suis président du Grand Chalon depuis avril 2014 et suis conseiller municipal de la ville de Chalon. J'ai fait un ticket avec le maire de Chalon. Au lieu de présenter chacun notre liste, nous n'en avons constitué qu'une et avons gagné au premier tour.

Le binôme est vite arrivé dans le débat, mais pas pendant la campagne. Pendant la campagne, nous avons parlé des sujets municipaux et intercommunaux, sans pour autant enjamber une élection. Il ne s'agissait pas d'un renouvellement. Nous allions à la conquête de la commune et ensuite nous gagnions l'agglomération. En 2020, les choses seront peut-être différentes.

Si on veut que l'institution intercommunale existe en tant que telle et avoir quelqu'un qui s'en occupe à 100 %, avoir un président qui n'est ni maire ni adjoint est une très bonne solution. L'agglomération est ainsi incarnée et ne risque pas d'être une succursale de la ville-centre, d'autant que nous avons beaucoup de compétences.

Pourquoi ne pas avoir été désigné comme adjoint à la ville-centre ?

Pour moi, c'était clair, je ne voulais pas être adjoint. Le président de l'agglomération ne pouvait pas être dans une relation de hiérarchie avec la ville-centre. Quand on est adjoint, notre fonction dépend du maire, or le président ne peut pas être sous la direction de qui que ce soit. C'était une vraie volonté d'être uniquement président de l'agglomération.

Aujourd'hui, le fait d'être ni maire ni adjoint rassure beaucoup les élus. Ils ont moins le sentiment de domination de la ville-centre sur l'agglomération, ce qui n'empêche pas d'avoir une dynamique en faveur de la ville-centre. J'ai plutôt un caractère consensuel, non clivant, ce qui est important dans mes fonctions.

Comment les choses se passent-elles entre le maire de la ville-centre et vous-même au quotidien ?

Nous avons une administration totalement mutualisée qui nous oblige à travailler ensemble. Le fait d'avoir une seule administration facilite le fait de travailler ensemble. Le problème vient plus de l'entourage que du patron en général. Nous avons un seul directeur général, mais deux cabinets et deux équipes de la communication, car nous en avons souvent besoin en même temps.

Afin de favoriser le dialogue permanent, nous avons constitué un « comité stratégique », composé du maire de Chalon, du directeur général et du président de l'agglomération. Nous nous voyons toutes les semaines et faisons le point sur les sujets. Comme le comité de direction, le comité stratégique est organisé alternativement à l'agglomération et à la ville.

Comment passer de la profession de foi à un projet pour l'intercommunalité ?

Même si au moment des municipales, les candidats portent un projet communautaire, il n'est approuvé que dans une seule commune. La légitimité doit être renforcée par une adoption en conseil communautaire avec un projet construit avec tous ceux qui veulent le construire. On doit construire une majorité de projet communautaire. En 2014, je suis allé voir tous les maires après le premier tour des municipales – puisque nous avons déjà été élus. L'objectif était de leur présenter mes priorités et comment je travaillerai avec eux. Le pacte de gouvernance a été travaillé à ce moment-là.

Quels sont les éléments clés de la gouvernance du Grand Chalon ?

Lorsque je suis allé voir les maires du territoire, j'avais un schéma précis en tête et nous avons mis en place un processus décisionnel à deux facettes :

- Un processus de la délibération : bureau, conseil des maires, conseil communautaire.
- Un processus de l'association : universités d'été, commissions thématiques, visite du président dans une commune durant une matinée pour que les élus puissent se dire « il est venu nous écouter ».

La première étape était de renforcer la place du conseil des maires. L'agglomération n'est pas un objet comme les autres : il n'existe pas une majorité qui est élue derrière quelqu'un. Autour de la table du conseil communautaire, il y a plein de gens qui ne nous doivent rien. Ils ne se sont pas battus avec le président, donc il faut créer un climat de confiance pour arriver à travailler. Le conseil des maires se réunit donc dix jours avant le conseil communautaire, c'est-à-dire avant l'envoi de l'ordre du jour du conseil communautaire. Ces réunions permettent de présenter des dossiers structurants. Elles sont organisées dans une commune un samedi matin, parce que souvent il y a toujours un événement dans une commune ce jour-là. L'objectif est que les gens voient que l'agglomération n'est pas un ovni. L'agglomération, elle s'incarne par ses élus. À l'inverse, je ne fais plus tourner les conseils communautaires, puisque trop peu de communes peuvent les accueillir. Je souhaitais également renforcer les délégations du bureau.

C'est également à cette période qu'est née l'idée d'organiser une université d'été, à chaque rentrée, avec tous les conseillers municipaux. L'idée est de lancer l'année de l'agglomération. Nous présentons le travail qui va être fait et nous écoutons les conseillers municipaux, sous forme d'ateliers. Entre 150 et 200 élus se déplacent, sur les 700 que compte l'agglomération.

Nous avons également créé quatre grandes commissions qui ne sont pas forcément en lien direct avec les compétences de l'agglomération et sont souvent sans lien avec ce qui se dit lors du conseil communautaire (développement durable, services à la population, intercommunalité, sujets techniques). Le but du jeu est d'associer au maximum les conseillers municipaux. C'est un lieu où ils se disent « lorsque je vais à l'agglomération, ça me sert à quelque chose ». Le conseiller municipal se moque de savoir comment est construit précisément le contrat de ville... Les commissions sont, au contraire, un lieu où les élus sont associés sur des thématiques précises (stratégie mobilité...) et également sur des problématiques qui concernent les communes directement. Nous avons, par exemple, organisé une journée sur la sécurité, alors qu'il s'agit d'une compétence des communes. Une autre a porté sur la rénovation énergétique du patrimoine communal. La participation des élus municipaux à ces rencontres leur apporte une véritable plus-value pour l'exercice de leur mandat municipal. Ils se considèrent également davantage comme un relais de l'agglomération pour dire aux autres conseillers municipaux que l'intercommunalité sert à quelque chose. Au total, ces réunions regroupent 270 élus municipaux, soit 33 % d'entre eux. En complément, une synthèse du conseil communautaire leur est transmise.

Pourquoi avoir créé des secteurs pour organiser votre gouvernance politique ?

Nous avons créé des secteurs pour étudier les sujets comme le PLUi ou le PLH. Ce ne sont pas des endroits où les élus discutent entre eux au quotidien. Cependant, avec l'élargissement de périmètre qui a eu lieu en 2017, la question de la territorialisation de l'action publique se posera peut-être en 2020 chez nous.



SÉBASTIEN MIOSSEC, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES QUIMPERLÉ COMMUNAUTÉ

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 16 communes.
- 56 000 habitants.
- Finistère.
- Commune la plus peuplée : Quimperlé (12 000 habitants).
- Autre mandat du président : maire de Riec-sur-Bélon (4 200 habitants).
- 49 conseillers communautaires et 12 vice-présidents.
- 340 conseillers municipaux.

Comment le conseil communautaire s'articule-t-il avec le bureau et la conférence des maires ?

Nous avons 49 conseillers communautaires, mais les débats au sein du conseil sont très apaisés, probablement parce que le bureau fonctionne très bien. Notre conseil communautaire est scindé en deux parties. Nous traitons d'abord des politiques publiques communautaires qui revêtent un enjeu financier particulier ou qui soulèvent une question nouvelle. Ces sujets sont présentés point par point par le président ou le vice-président délégué au sujet en question. Un second temps est consacré à la vie courante du groupement, comme les renouvellements de conventions, par exemple. Le président présente toutes les délibérations de cette seconde partie en une seule fois et les élus votent de façon groupée, sauf demande particulière. On ne perd pas de temps sur ces sujets et nous consacrons, au contraire, le reste de la séance à des sujets de fond. Avant, nous avions des conseils beaucoup plus longs. Cette technique fonctionne bien, parce que personne n'a l'impression de « se faire avoir » : je ne passe pas en deuxième partie des sujets à enjeux.

Le bureau est composé des 12 vice-présidents, des maires non vice-présidents (9 sur 16) et de la vice-présidente du CIAS, qui n'est pas élue communautaire, mais est une invitée permanente. Le bureau est donc très large et pluripartisan.

Le comité des maires rassemble, quant à lui, les maires et est souvent élargi aux vice-présidents, ce qui fait que nous revenons à la composition du bureau, mais cette instance est invitée à débattre uniquement des sujets portant sur la relation entre communes et communauté, comme le PLUi par exemple. Nous pouvons nous permettre d'avoir deux instances identiques, car nous ne comptons que 16 communes membres.

Avez-vous créé des commissions thématiques en complément ?

Huit commissions ont été créées. Elles sont composées de deux élus par commune, quelle que soit la taille de celle-ci, et sont ouvertes aux conseillers municipaux. Nous avons demandé aux communes de désigner leurs représentants dans les commissions, en tenant compte de la composition politique du conseil municipal, même si l'opposition ne dispose pas de siège au conseil communautaire.

Toutefois, nos commissions ne fonctionnent pas bien. Il y a un fort taux d'absentéisme. Dans les plus petites communes, les élus n'arrivent pas à aller partout. Ils viennent de moins en moins et ne se sentent pas utiles, considérant que la décision ne se prend pas ici.

Pour le mandat prochain, un scénario est actuellement en réflexion, avec moins de commissions, et qu'elles soient prioritairement composées d'élus communautaires pour préparer les décisions du conseil communautaire. À côté, il pourrait être envisagé d'avoir des commissions de territoire qui travailleraient aux compétences municipales et communautaires (éducation ou jeunesse, par exemple). Ce seraient également des lieux de formation.

Nous avons également des comités de pilotage dédiés sur quelques sujets particuliers. Par exemple, pour transférer les compétences eau et assainissement, nous avons eu énormément de réunions de comité de pilotage en deux ou trois ans. Cette méthode a également été retenue pour l'adoption du PLUi.

En quoi le rôle d'un président de communauté diffère-t-il de celui d'un maire ?

En tant que maire, je choisis les membres de ma liste, avec lesquels je vais me faire élire. À l'agglomération, nous ne connaissons pas les « partenaires de jeu » que nous allons avoir autour de la table. Il faut aller chercher les voix en tant que président, contrairement à un maire... Le maire fait une équipe soudée autour d'une campagne. Le président peut avoir des collègues qui disent « je te suis sur cela, mais pas pour ça », et ce, tout au long du mandat. Autour de la table du comité des maires, on n'a que des vainqueurs, puisque chacun a gagné dans sa commune ! C'est comme si le capitaine d'une équipe ne choisissait pas ses membres, et ensuite, « débrouille-toi pour qu'ils te reconnaissent comme légitime ».

Êtes-vous favorable à la parité entre les conseillers communautaires d'une même commune ?

Sur nos 16 communes, une seule se situe en deçà du seuil de moins de 1 000 habitants. La parité est déjà quasiment une réalité pour nous aujourd'hui. Nous comptons 20 femmes sur 49 élus. Il faudrait plus de femmes têtes de liste pour atteindre les 50 %.

Lorsque j'ai constitué l'exécutif, la parité n'était pas une donnée prioritaire et cela a conduit à n'avoir que trois femmes vice-présidentes. À l'échelle du mandat, nous avons beaucoup travaillé sur l'égalité femmes-hommes et il me paraît inenvisageable de ne pas viser la parité au prochain mandat.

Que pensez-vous de l'argument « on ne trouvera pas assez de femmes » ?

Cet argument n'a que peu de sens compte tenu de mon expérience personnelle. Pour constituer ma liste, je ne suis pas inquiet de trouver des femmes, et même dans une petite commune. Je suis plus plutôt inquiet de trouver du monde en général. Le problème de l'engagement est devenu quasiment le même pour les femmes et les hommes.



JACQUES OBERTI, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SICOVAL

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 36 communes.
- 75 000 habitants.
- Haute-Garonne.
- Commune la plus peuplée : Ramonville-Saint-Agne (14 100 habitants).
- Autre mandat du président : maire d'Ayguésvives (2 600 habitants).
- 68 conseillers communautaires et 14 vice-présidents.
- 605 conseillers municipaux.

Dans quel contexte avez-vous été conduit à repenser la gouvernance de votre territoire ?

Plusieurs constats ont présidé à l'évolution de la gouvernance. Dès la fondation de l'agglomération, nous avons ouvert nos commissions aux conseillers municipaux et jusqu'en 2014, nous avions une très belle majorité politique. Dans 95 % des cas, les avis des commissions étaient suivis et nous avions 130 élus communautaires, soit deux élus pour toutes les communes au minimum.

En 2014, sur les 36 communes, nous avons compté 13 alternances politiques. Des conseillers d'opposition sont également arrivés au conseil communautaire pour les plus grandes communes. Quant à la campagne en tant que telle, elle s'est jouée sur une vision très négative de l'intercommunalité. Et il a fallu ajouter, à ce tableau déjà compliqué, les effets de la décision du Conseil constitutionnel sur l'accord local. Finalement, le conseil communautaire est passé de 130 membres à 68 en 2014 et de très fortes tensions sont apparues dans de nombreuses communes. Nous avons essayé de reproduire notre ancienne gouvernance, mais cela ne fonctionnait pas. Dans les commissions, par exemple, la fréquentation était d'environ 10 %. Les élus communautaires étaient peu présents, considérant que tout se jouait au conseil communautaire, ce qui a laissé la place libre aux élus des oppositions municipales.

Comment avez-vous réagi ?

Nous avons décidé de prendre ce sujet à bras-le-corps pour construire une nouvelle façon de gérer l'intercommunalité. Il a fallu crever l'abcès. D'abord, nous avons revu notre communication pour pallier l'image de notre communauté, qui fait énormément de choses, mais qui ne le faisait pas savoir. Par exemple, nous avons complètement revu la façon avec laquelle nous présentions le compte administratif, en le présentant par grandes politiques et, notamment, en reprenant les quatre grands axes de nos comités stratégiques. Cette méthode nous a permis de totalement changer de paradigme, puisque dorénavant nous sommes tournés vers le citoyen et non plus seulement vers les élus. Ces documents permettent de présenter l'action du SICOVAL à tout un chacun et de démystifier notre action. L'intercommunalité ne peut plus être aussi facilement mise au banc des accusés, par méconnaissance, comme cela fut le cas jusqu'en 2014.

Ensuite, lorsque j'ai été élu à la présidence de l'agglomération, mi-2015, nous avons voulu en priorité revoir notre gouvernance et, de façon induite, le projet politique une fois que nous aurions redressé la barre financièrement, en 2017/2018. Jo Spiegel et la chaire Optima de l'université de Pau nous y ont aidé. Les grandes alternances de 2014 ont fait qu'il n'y avait pas de majorité politique au sein de l'agglomération. Mon travail a donc toujours consisté à faire en sorte de mettre en avant le projet, ce qui politiquement est consensuel. La règle est de ne pas passer en force, en respectant deux ingrédients : être en permanence dans le mouvement et chercher pour chaque élu la corde sensible pour qu'il approuve le projet.

Quelle méthodologie avez-vous retenue ?

Ce fut un travail très participatif. Le conseil de développement a d'ailleurs été saisi sur la participation citoyenne. Nous voulions travailler sur la gouvernance interne et externe. Trois séminaires ont successivement été organisés. Il nous aura fallu deux années de réflexion depuis la nouvelle élection du président pour écrire le projet du territoire : nos priorités politiques pour la fin du mandat et une projection pour le mandat suivant.

La question de l'évaluation n'a pas été oubliée. Un vice-président y est délégué et un second a en charge les questions portant sur la gouvernance interne et externe.

Quels sont les principaux éléments de votre gouvernance actuelle ?

Comme je l'ai déjà dit, les commissions étaient désaffectées, car il n'y avait pas de cohérence entre les avis formulés et les décisions prises in fine par le conseil communautaire. Nous avons donc donné plus de place aux élus communautaires qui voulaient davantage de lieux de débats « politiques ». Nous avons créé quatre « comités stratégiques » très politiques, c'est-à-dire qui préparent les décisions du conseil communautaire. Ces comités sont réservés aux élus communautaires et travaillent sur les grandes questions politiques du SICOVAL (développement territorial ; solidarité et cohésion sociale ; cadre de vie et services aux habitants et aux communes ; transitions écologiques, gouvernance, évaluation, gestion administrative).

Ces comités stratégiques peuvent créer des groupes projets. Dans une lettre de mission, on définit un objet précis de travail avec une gouvernance, des moyens, une échéance et les résultats attendus. Chaque lettre de mission comporte un passage sur la participation citoyenne. Nous devons, à chaque fois, nous poser la question du degré de participation citoyenne que l'on souhaite mettre en place et justifier la solution retenue.

Ils peuvent porter sur le pacte financier et fiscal, ou la réalisation d'une nouvelle ZAE, par exemple. Ces groupes projets sont ouverts à tous les élus du territoire, voire à ceux de l'extérieur. Les élus qui s'investissent dans ces groupes de travail doivent pouvoir toucher des projets concrets. Grâce à cette organisation, nous avons remplacé les traditionnelles commissions thématiques. Le taux de participation est très important.

Avez-vous réfléchi à la territorialisation politique également ?

Pour faire en sorte que les comités stratégiques soient attentifs aux préoccupations du territoire, il faut se rapprocher du terrain. Nous avons un objectif : ne pas faire en sorte que le SICOVAL invite les 605 élus du territoire, mais que le SICOVAL aille vers eux. Pour cela, nous avons créé des « commissions territoriales ». Elles ont pour objectif d'aller sur le terrain, de permettre la différenciation, de créer un lien direct en démystifiant les projets communautaires et, inversement, de sensibiliser les élus communautaires aux besoins des communes. En résumé, ne pas imposer, mais faire participer et redonner du sens à l'intercommunalité pour les conseillers municipaux grâce à la mutualisation.

Ces commissions territoriales sont activées autant que de besoin, mais nous faisons attention au temps des élus. Les thématiques retenues doivent être mobilisatrices au local (pistes cyclables, nouveau projet d'aménagement, pacte financier et fiscal, définition des atouts de chaque commune en termes de tourisme...). Par défaut, nous avons quatre commissions clairement identifiées, mais il nous arrive de les recomposer selon les sujets. Cette organisation a été mise en place début 2018. Elle entrera vraiment dans les mœurs lors du prochain mandat.



Une conférence des maires a-t-elle été créée ?

Le conseil communautaire se réunit tous les premiers lundis du mois et, un mois sur deux, il est précédé d'une conférence des maires qui inclut tous les membres du bureau. Jusqu'alors, nous ne prenions pas assez de temps sur des sujets dignes de la conférence des maires. Aujourd'hui, ces réunions sont l'occasion, lorsque nous parlons de santé par exemple, de croiser les préoccupations des maires avec celles du président. La création d'une aire de grand passage est également une bonne thématique de travail.

Le bureau a également retrouvé toute sa place. Auparavant, nous avions une réunion avant chaque conseil communautaire, mais la participation était faible. Aujourd'hui, le bureau se réunit toutes les semaines. Il traite des décisions déléguées, des décisions pour avis, afin de préparer le conseil et les questions courantes. Les élus sont là car leur voix compte vraiment, même si ce n'est pas le cœur de leur délégation.

Avez-vous rédigé une charte de gouvernance pour formaliser ces différents points ?

En réalité, plusieurs documents ont été réalisés. D'abord, en janvier 2018, un guide de la gouvernance a effectivement été réalisé. Son pendant en termes de priorités politiques a suivi avec l'adoption de « Cap politique 2018/2020 ». Une charte de participation a été adoptée par le SICOVAL, le conseil de développement et les 36 communes. Nous avons commencé à tirer sur la pelote et nous continuons aujourd'hui en associant les secrétaires de mairie.



GILLES QUINQUENEL, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SAINT-LÔ AGGLO

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 61 communes.
- 80 000 habitants.
- Issue de la fusion d'une communauté d'agglomération et de la communauté de communes de Canisy au 1^{er} janvier 2017.
- Manche.
- Commune la plus peuplée : Saint-Lô (19 000 habitants).
- Autre mandat du président : maire de Thèreval (1 800 habitants).
- 110 conseillers communautaires et 15 vice-présidents.
- 1 084 conseillers municipaux.

Comment est structuré votre territoire et comment avez-vous défini une gouvernance politique adaptée à ses caractéristiques ?

Nous sommes un territoire que l'on peut qualifier de très rural et nous avons de nombreuses communes nouvelles. Historiquement, nous avons 86 communes membres. Nous en comptons 61 aujourd'hui.

Ce nombre de communes implique un nombre important de conseillers communautaires. Nous nous réunissons tout de même tous les mois à 110 élus. En amont, toutes les délibérations sont débattues au sein du bureau. Cette instance composée de 43 personnes fonctionne très bien. Le bureau est réuni toutes les deux semaines. Un équilibre territorial basé sur les anciennes communautés de communes a été trouvé dans sa constitution.

Depuis 2017, nous avons réussi à nous structurer autour de quatre grands pôles (ressources, aménagement et développement, jeunesse et sport, environnement-bâtiments). Il faut préciser qu'en dehors de la voirie et de la gestion des équipements scolaires, les communes nous ont transféré toutes leurs compétences.

J'ai calé l'organisation administrative sur l'organisation politique, ce qui a permis la constitution de binômes. Le président est en lien avec le directeur général des services et les quatre vice-présidents en charge d'un pôle ont chacun un directeur général adjoint comme référent.

En complément de cette organisation officielle, un bureau restreint a émergé pour des raisons d'efficacité pour échanger sur des sujets du quotidien et afin d'éviter que je me retrouve seul dans les arbitrages. Il est composé des vice-présidents de pôle, du premier vice-président, du vice-président en charge des finances, du directeur général des services, des quatre DGAS et de la directrice de cabinet. Ce bureau restreint se réunit une fois par semaine. Certains élus ont craint que ce soit un lieu où tout allait se décider, mais il sert surtout à partager à plusieurs des sujets stratégiques. De plus, une fois par mois, nous nous réunissons avec les 15 vice-présidents et les 10 conseillers délégués. Cette réunion des vice-présidents permet de sentir l'avis de quelques collègues et m'évite d'être isolé sur certaines décisions.



Réunissez-vous régulièrement les maires des communes de votre territoire ?

La conférence des maires se réunit une fois par mois. Il s'agit d'un lieu d'échanges autour des sujets de l'agglomération (adoption du PLH, car ce sujet concerne toutes les communes individuellement) ou non. Par exemple, un représentant de Pôle emploi nous a demandé d'intervenir dans cette instance pour dialoguer directement avec tous les maires. Une entreprise peut également venir présenter son projet de développement. Il ne s'agit pas d'une instance décisionnelle, mais notre objectif est d'en faire un moment de partage d'informations et de liberté de parole.

En tant que maire d'une commune rurale, j'ai la même connaissance que les autres maires ruraux du territoire. L'interco n'est pas une suprastructure, puisque nous ne sommes pas élus à l'échelle intercommunale. Il faut inventer une relation entre communes et interco, mais l'opposition des maires à l'interco est un non-sens. Il faut un modèle où chaque commune joue la partition de l'interco, mais les actions concrètes de celle-ci doivent se décliner dans la commune. Il faut former les élus et agents à cette complémentarité. Pour moi, la MSAP du futur, c'est la mairie.

Comment fonctionnent vos commissions ?

Il y a une commission par pôle et une commission finances. Notre schéma de base consiste à réunir la commission pour travailler sur les sujets, l'avis de la commission sera présenté en bureau communautaire, puis adopté ou non en conseil communautaire. Ce cheminement est plus complexe que celui des anciennes communautés de communes. Toutefois, ce schéma n'est pas figé. Lorsque nous avons un sujet spécifique à traiter, un groupe de travail ad hoc d'une dizaine d'élus au maximum peut être créé. Cela permet d'impliquer les élus dès le départ. Les services pourraient se charger de présenter des propositions aux membres des commissions, mais il est évident que les choses sont plus fluides si elles viennent directement des élus.

Cette méthode nous fait gagner beaucoup de temps et nous permet d'organiser un suivi des dossiers par des élus référents, et donc de se partager le travail. La démocratie, c'est du temps. Ce temps de discussion, c'est du temps que l'on gagne ensuite dans la réussite du projet.

Je m'interroge, cependant, sur la quantité de réunions de travail. Il y a des commissions où les élus sont plus assidus. Peut-être que ce taux de fréquentation est en lien avec les sujets traités – à titre d'exemple, les déchets mobilisent plus que le schéma des pistes cyclables. Il faut qu'on en dresse le bilan.

Quelle est la place des élus municipaux dans la gouvernance de votre territoire ?

Il est clair que les conseillers municipaux ont l'impression d'avoir perdu de leur souveraineté. C'est le même schéma que pour l'Europe... nous ne parlons jamais d'Europe, sauf en négatif... Organiser une intercommunalité à l'échelle de 61 communes rend indispensable de se structurer sous un format de système fédéral (d'où la conférence des maires) et de partager la stratégie avec le plus grand nombre.

La relation avec les communes doit être réciproquement bienveillante. Il faut que le sujet de l'intercommunalité soit abordé dans chaque conseil municipal et inversement, dans les outils de communication des communes, on doit parler de la communauté. J'ai fait, par exemple, la tournée de toutes les communes pour leur parler de l'agglomération et qu'ils me parlent de leur commune. J'ai été très bien accueilli. Les élus communautaires m'ont dit qu'ils étaient trop nombreux pour s'exprimer. Il est vrai qu'il peut être difficile de s'exprimer dans une assemblée de 110 élus. Du coup, leur accueil dans leur commune est très chaleureux : « Tu as bien fait de venir, car à l'agglomération, on ne peut pas s'exprimer. » Il y a un sentiment de reconnaissance. Lorsque je leur parle de l'agglomération, je leur montre que la stratégie de l'intercommunalité les concerne directement. Très rapidement, nous arrivons à parler de choses concrètes et évoquer ce que fait l'agglomération pour leur commune. À la fin, ils me parlent de leurs projets communaux ou d'une association locale qui ne va pas bien, par exemple.

Autre exemple, pour adopter le PLUi, pendant deux jours, nous avons visité toutes les communes dans un bus. Chaque maire présentait sa commune en passant. Certains élus n'avaient jamais vu une commune qui se situe à 15 kilomètres de chez eux. Ce fut très bien perçu.

C'est un état d'esprit, l'interco. Il faut croire au jeu collectif pour y arriver. Elle se construit par des démonstrations, par l'exemple.

En quoi le rôle d'un président de communauté diffère-t-il de celui d'un maire ?

La communauté d'agglomération est un outil au service des communes. En tant que président de l'agglomération, je ne peux que constater une composition, et donc tous les élus communautaires sont égaux, quelle que soit leur appartenance politique.

Le président est un animateur, un chef de file. Il a une mission de coordination, d'écoute et de synthèse. Il faut trouver l'équilibre entre notre fonction de pilotage, qui implique qu'on impulse des axes stratégiques pour notre territoire, et notre rôle quotidien d'animation porté par l'écoute.

En résumé, c'est un jeu collectif avec un capitaine qui n'a pas choisi son équipe. Il faut accepter la contradiction. Fréquemment, sur des dossiers stratégiques, il y a des amendements qui sont retenus. Forcément, cela est très consommateur d'énergie et très lourd sur le plan personnel.

Je suis élu depuis 1989 et j'ai la chance d'avoir des adjoints très mobilisés à la commune. Je pilote donc ma commune en me reposant sur eux, ce qui me permet d'avoir du temps pour la communauté d'agglomération.



FRANÇOIS SQUEVIN, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES CRÊTES PRÉARDENNAISES

PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ

- 94 communes.
- 23 000 habitants.
- Ardennes.
- Commune la plus peuplée : Signy-L'Abbaye (1 400 habitants).
- Président : Bernard Blaimont.
- Autre mandat du président : maire de Gruyères (100 habitants).
- 112 conseillers communautaires et 7 vice-présidents.
- Entre 500 et 1 000 conseillers municipaux.

Votre communauté a dénombré près d'une centaine de communes dès sa création en 1998. Comment avez-vous dépassé les inconvénients liés à ce nombre important de communes membres ?

Les élus ont choisi de travailler par secteur géographique. En 1998, lors de la création de l'intercommunalité, il y a eu beaucoup de débats pour choisir entre une communauté de communes à petit ou grand format. Le choix a porté sur la seconde solution, en privilégiant l'orientation sur une intercommunalité de projets et en faisant reposer l'organisation sur sept secteurs. Ceux-ci ont été définis en se basant sur les cantons de l'époque (c'était aussi certainement un moyen pour les conseillers généraux de participer aux débats). Aujourd'hui, il faut reconnaître qu'il faudrait les redéfinir par petits bassins de vie autour de leur bourg-relais.

Notre conseil communautaire se réunit quatre fois par an (minimum légal). En revanche, le bureau dispose de beaucoup de délégations. Cela évite des réunions de conseil communautaire interminables puisque nous lançons, en moyenne, 70 opérations par an. Par exemple, l'engagement des opérations relève de cette instance. Pour parachever notre fonctionnement, nous avons toujours eu des présidents qui savaient déléguer : le président travaille en équipe. Il organise chaque semaine des réunions avec tous les vice-présidents, afin de faire le point. Les vice-présidents sont ainsi vraiment impliqués en tant que « responsable » de secteur et d'un domaine d'intervention, et portent une vision collégiale de la communauté. C'est important.

En complément, nous avons des commissions de secteur qui ont tendance à diminuer l'importance des commissions thématiques. Les commissions de secteur font remonter des idées de projets, mais organiser ensuite des commissions thématiques, c'est un peu faire du réchauffé. Leur intérêt s'est donc réduit, mais nous organisons de plus en plus de comités de pilotage, notamment pour les opérations importantes. Les représentants des communes sont à nouveau présents dans ces groupes. Par exemple, pour la création d'une crèche, le comité de pilotage, comprendra les élus municipaux de la commune concernée, les associations et acteurs du secteur concernés. Associer les élus municipaux à ces travaux permet d'aborder immédiatement des sujets qui pourraient nous poser quelques soucis ensuite, car nous n'y aurions pas pensé par manque de connaissance fine du terrain (problème de trottoirs, de parking, de réseau...), mais surtout de rechercher de la cohérence avec le développement et l'aménagement de la commune...).

Finalement, les commissions thématiques servent au démarrage du mandat à lancer les politiques d'intervention, mais au bout de deux ou trois ans, elles tombent en désuétude au profit des commissions de secteur et des comités de pilotage. Ce constat a été fait à l'occasion de tous les mandats.

Il faut également préciser que les commissions de secteur ont pour mission de faire des propositions pour la composition du bureau (vice-présidence par secteur et membres).

Avez-vous créé une conférence des maires pour fluidifier les échanges ?

Pour nous, la conférence des maires, ce sont les commissions de secteur. Les maires y sont bien présents avec les autres conseillers communautaires et suppléants. Si ces commissions ne fonctionnaient pas, nous serions vraiment handicapés.

Les commissions de secteur ont toutes le même rythme. Elles se réunissent quelques semaines avant le conseil communautaire, afin de préparer et, le cas échéant, de réorienter les décisions du conseil. Le président de la communauté participe à toutes les commissions de secteur. Pour que cela fonctionne, il faut que la commission de secteur puisse vraiment débattre et, le cas échéant, réorienter ou discuter des propositions du bureau. Ces commissions peuvent également se transformer en miniséminaires ou en « débats d'orientation ». Par exemple, le PCAET n'a pas été traité dans une réunion plénière, mais nous avons, au contraire, cherché à territorialiser l'état des lieux et les orientations.

Avez-vous travaillé à d'autres techniques d'animation pour favoriser les débats ?

Tous les conseils communautaires sont délocalisés. Avant la réunion, nous faisons visiter aux conseillers une réalisation de la communauté, une entreprise ou une association. Tout le monde ne vient pas, mais cela fait connaître notre travail. Quand on a plus de 90 communes qui représentent 20 % d'un département, il n'est pas évident que tous les élus connaissent bien le territoire. Un temps convivial est également organisé après la séance. Le président considère que son rôle est avant tout de mettre les gens en confiance et en proximité, afin de développer une unité entre tous les membres de la communauté de communes.

Durant le conseil communautaire, les débats sont réduits. Les conseillers s'étant essentiellement exprimés dans les commissions de secteur.

Quelle est la place des élus municipaux dans la gouvernance de votre territoire ?

Lorsque nous organisons une réunion de secteur dans une commune, on demande au maire d'inviter ses conseillers. En un mandat de six ans, chaque commune reçoit deux réunions de commission sur son territoire.

Les commissions thématiques sont ouvertes aux conseillers municipaux, mais elles n'ont pas un rôle aussi important que les commissions de secteur.

Une newsletter est adressée à tous les conseillers municipaux qui le souhaitent, avec les relevés de décisions des bureaux et conseils.

Quand un sujet délicat s'annonce ou en cas de crise avérée, le président propose de se rendre dans les conseils municipaux.

Comment cette gouvernance a-t-elle été négociée ? Une charte de gouvernance a-t-elle été élaborée ?

Notre organisation politique est précisée dans le règlement intérieur de la communauté. Un débat est ainsi obligatoirement organisé au début de chaque mandat.

Quels sont les points de blocage qui persistent dans les grandes intercommunalités, de votre point de vue ?

C'est le temps d'investissement du président et des vice-présidents. Si le président a d'autres mandats ou une profession prenante à côté, il va avoir beaucoup de mal à assumer une telle gouvernance (28 commissions de secteur par an, un bureau par mois...).

Plus globalement, il faut sans cesse veiller à la bonne participation des élus locaux par des thématiques et des projets menés à la fois au niveau local et intercommunal.

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGS : Directeur(rice) général(e) des services

MAPTAM : Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOTRe : Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PLH : Programme local de l'habitat

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

RCT : Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

UPJV : Université de Picardie Jules Verne

VP : Vice-président

POUR POURSUIVRE SUR WWW.ADCF.ORG

La gouvernance politique des inter-communalités en France : résultats de l'enquête nationale de l'AdCF, mai 2019

https://www.adcf.org/files/THEME-Insitu-tions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-La-gouvernance-politique-des-intercommunalites_V7pdf



La gouvernance politique des inter-communalités en France : les recommandations de l'AdCF, juillet 2019

https://www.adcf.org/files/THEME-Insitu-tions-et-pouvoirs-locaux/La-gouvernance-politique-des-intercommunalites_RECOMMANDATIONS-VFpdf





PILOTAGE DE L'ÉTUDE

Nicolas Portier,
délégué général, AdCF

Simon Mauroux,
responsable des affaires juridiques et institutionnelles,
AdCF

Sandrine Guirado,
responsable communication et relations presse, AdCF

RÉALISATION

Floriane Boulay,
experte associée à l'AdCF



COORDINATION ÉDITORIALE

Maxime Goudezeune,
AdCF

MISE EN PAGE

P2C

CRÉDITS PHOTOGRAPHIES

DR, E. Escher, PY Le Meur – Stock.adobe.com :
aerogondo, kasto, Production Perig, shocky,
Tim

IMPRESSION

Calligraphy Print, 35220 – Châteaubourg

Octobre 2019

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
F. 01 55 04 89 01
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr