



Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité

La boîte à outils des
intercommunalités urbaines
pour organiser la relation avec
leurs communes membres.

Objectiver les modes d'organisation construits par les élus dans les intercommunalités urbaines

Dans le paysage territorial français, les intercommunalités se distinguent des autres échelons de collectivités par leur fonctionnement fédératif et collégial, intrinsèque à la logique de coopération entre les communes. Cette réalité a amené communautés et métropoles à mettre en place des gouvernances spécifiques au service de cet impératif d'action collective.

Les intercommunalités urbaines ont la double particularité de s'inscrire dans le temps long – les premières communautés urbaines datent de 1966 – et de reposer sur un haut niveau de mutualisation et d'intégration. À l'heure où le fonctionnement démocratique des intercommunalités est parfois trop méconnu, France urbaine et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont souhaité objectiver les modes d'organisation politiques et administratifs construits par les élus urbains pour coopérer et agir à l'échelle de leurs bassins de vie.

Dans le cadre de leurs partenariats avec l'Institut national des études territoriales (INET), nos deux associations ont confié cette étude à un groupe de cinq élèves administrateurs territoriaux. En effet, nos collectivités ont à cœur que les spécificités du travail en intercommunalité soient intégrées aux formations initiales et continues du service public local. Nos remerciements vont aux élèves administrateurs pour leur implication et la qualité de leur travail.

Leur étude donne à voir la réalité du « faire ensemble » mis en place dans la quinzaine

de territoires urbains étudiés. Elle confirme que les relations entre les intercommunalités et leurs communes membres font l'objet de réflexions approfondies et d'ajustements réguliers de la part des maires et permettent de nombreuses réussites collectives au service des territoires et des habitants. Face aux défis majeurs auxquels est confrontée la société française – emploi, mobilités, environnement, cohésion sociale... – l'intercommunalité est un niveau essentiel pour articuler proximité et stratégie.

Nous espérons que la boîte à outils proposée dans cette étude sera utile aux futurs élus de mars 2020 qui pourront y trouver des pistes d'analyse et d'approfondissement du mode d'organisation collectif de leurs intercommunalités.

Bonne lecture,

Jean-Luc Moudenc

*Président de France urbaine,
Maire de Toulouse et président de
Toulouse Métropole.*

Jean-Luc Rigaut

*Président de l'AdCF,
Maire d'Annecy et président
du Grand Annecy.*

« Une étude de l'INET au cœur de l'actualité territoriale »

La qualité de la relation entre l'intercommunalité et ses communes membres constitue autant un enjeu de démocratie que d'efficacité des politiques publiques. L'affirmation progressive du « fait intercommunal », se traduisant par un renforcement et un élargissement des compétences communautaires, a accru ces exigences. À quelques mois de prochaines échéances électorales, elles rendent d'autant plus pertinente une analyse détaillée des modes de fonctionnement des intercommunalités urbaines, qui ont peut-être avant les autres travaillé la bonne relation avec leurs communes membres. Comment faire émerger une décision supra-communale tout en respectant la juste place du maire et des élus municipaux ? Comment construire un équilibre entre efficacité et proximité dans la mise en œuvre des politiques publiques ? Comment assurer l'information pertinente des citoyens à propos de l'action intercommunale ?

Autant de questions auxquelles les cinq élèves administrateurs territoriaux de la promotion George Sand en charge de cette étude ont tenté d'apporter des pistes de réponses, sur la base d'un recensement des bonnes pratiques observées sur le terrain. Pour mener cette étude, ils ont pu s'appuyer sur l'expertise et le soutien de leurs commanditaires, France urbaine et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). Je tiens à les remercier pour cette opportunité et à saluer la qualité du partenariat qui lie l'Inet à ces deux organisations depuis plusieurs années. En participant à la

réalisation d'études, nos élèves ont l'opportunité de rencontrer les acteurs de terrain et d'être au cœur de l'actualité territoriale. Ils développent également leur présence au sein des réseaux professionnels ainsi que leur employabilité.

Les enseignements apportés par l'étude sont riches. Elle vient mettre en lumière et illustrer la capacité d'innovation des intercommunalités urbaines dans l'organisation de leur gouvernance, et plus largement dans la mise en œuvre de leurs projets de territoire. Si aucun modèle type ne peut être dégagé, les élèves administrateurs territoriaux ont su identifier des pratiques originales et efficaces pour approfondir la relation entre l'intercommunalité et les communes, qui peuvent constituer une source d'inspiration pour d'autres collectivités. Je retiens enfin que l'étude met en lumière l'importance du développement d'une véritable culture professionnelle de la médiation, de la négociation et de l'animation territoriale, portée par les élus comme par les dirigeants d'intercommunalités, que nous avons à cœur de transmettre aux élèves fonctionnaires que nous formons à l'Inet.

Franck Périnet

*Directeur général adjoint du CNFPT,
Directeur de l'INET.*

Remerciements

Les élèves administrateurs en charge de cette étude tiennent à remercier France urbaine et l'AdCF de leur avoir soumis ce sujet et de les avoir accompagnés et conseillés tout au long de sa réalisation.

Merci également à l'INET d'avoir permis la concrétisation de cette étude par son accompagnement et son support aux modalités pratiques.

Merci enfin aux élus et techniciens des intercommunalités et communes rencontrées pour leur accueil et la richesse des échanges qui ont largement nourri le contenu de l'étude.



Xavier Leibar



Camille Le Bras



Élisabeth Voisin



Gaël Astier



Dorine Parravano





Synthèse de l'étude

Les récentes évolutions législatives ont permis d'affirmer l'intercommunalité comme un échelon particulier dans l'organisation territoriale, tant par ses compétences que par son organisation. La carte intercommunale recouvre aujourd'hui l'ensemble du territoire national et les transferts de compétences semblent stabilisés. En accompagnement de ce mouvement, les intercommunalités n'ont cessé d'enrichir le dialogue qu'elles entretiennent avec leurs communes membres.

Ce dialogue entre intercommunalités et communes membres fait l'objet de nombreuses études¹ et est au cœur des réformes territoriales en cours². Afin de contribuer à ces travaux, le cas des intercommunalités urbaines mérite d'être davantage étudié tant celles-ci présentent des spécificités qui peuvent éclairer la compréhension du dialogue intercommunal : une histoire de coopération intercommunale longue, un périmètre de compétences large, une densité démographique, un territoire souvent vaste... Au sein des intercommunalités urbaines, la coopération avec les communes membres s'est depuis longtemps imposée comme un enjeu de démocratie et d'efficacité. Elles ont donc dû construire des gouvernances permettant de garantir l'association des maires et des communes à la prise de décision. Des méthodes variées et agiles sont nées de ces spécificités pour faire vivre les relations intercommunales.

L'étude des élèves administrateurs de l'INET pour France urbaine et l'AdCF est pensée comme un document ressource valorisant les bonnes pratiques de coopération communautés-communes d'une manière voulue la plus pratique possible, sous la forme de « fiches-outils » et de « monographies ». Ce panorama analytique permettra de contribuer aux réflexions des prochains élus municipaux et communautaires lorsqu'ils seront amenés à s'interroger sur l'évolution de leurs outils de coopération aux communes.

L'ambition d'une étude opérationnelle est née du constat que l'unicité de la loi ne rend pas compte de la diversité des pratiques constatées au niveau local dans la mise en œuvre de ses dispositions. Au-delà du cadre juridique statutaire, la réalité de la gouvernance intercommunale est plurielle.

Le premier axe de l'étude porte sur les outils favorisant la définition du projet intercommunal et la prise de décision. La volonté des communes de construire et d'avancer ensemble s'incarne par des documents fondateurs comme la charte de gouvernance et des instances favorisant la co-conception. La question de la transmission de l'information aux communes membres et aux citoyens, enjeu démocratique majeur, y est également abordée. Le deuxième axe de l'étude interroge les modalités de mise en œuvre technique du projet intercommunal notamment par le lien entre mutualisation et territorialisation pour conjuguer harmonisation territoriale et proximité. Enfin la contractualisation est étudiée comme moyen d'assurer la coopération avec les communes sur le long terme.

¹ Étude de l'AdCF d'octobre 2019 : « La gouvernance politique des intercommunalités en France » ; rapport du Sénat « Mieux associer les élus municipaux » notamment.

² Loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires du 1^{er} août 2019, dite « loi Gatel », projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, notamment.

Introduction

Les dernières réformes de décentralisation ont souvent été analysées comme ayant largement renforcé les intercommunalités. Les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015 les ont en effet inscrites au cœur de l'action publique de proximité en leur conférant de nouvelles compétences, tout en cherchant à leur donner une plus grande capacité de production de stratégies et de projets territoriaux. La consolidation des intercommunalités sur ces deux piliers s'est faite concomitamment à une évolution de périmètre pour nombre d'entre elles, à travers un exercice de fusion de grande ampleur parfois impulsé par les préfets.

Le déroulement de cette vaste transformation, non achevée à ce jour, a remis en lumière une série de débats relatifs à l'exercice de la démocratie locale :

cette montée en puissance des intercommunalités signifie-t-elle un affaiblissement parallèle des communes ? Quel doit être le rôle du maire dans cette nouvelle architecture ? Comment refonder le pacte fédératif qui lie l'ensemble des communes dans ces intercommunalités de nouvelle génération ? Comment alimenter le dialogue entre les maires et élus communautaires pour penser le territoire de demain et être au rendez-vous des enjeux qui l'attendent ? Comment s'assurer que le citoyen trouve sa place dans cette vie locale renouvelée ?

Cette série de questions maille régulièrement le calendrier des grands congrès des collectivités locales, dont l'écho médiatique renvoie au rythme d'un balancier qui donnerait tantôt raison à de supposés chantres d'un avenir intercommunal, tantôt à des défenseurs d'une cause communale, sans jamais correspondre à la réalité du bloc local qui unie les communes et leur intercommunalité sur un même territoire. **Quotidiennement, la plupart des élus communaux et intercommunaux s'efforcent de répondre aux questions posées plus haut, dans une logique de coopération. Pour ce faire, ils cherchent à construire l'équilibre et la relation singulière entre communes et intercommunalité sur leur territoire.**

Cette alchimie propre à chaque territoire intercommunal s'incarne principalement dans deux dimensions : dans la manière d'écrire les politiques publiques communautaires, puis dans la manière de les mettre en œuvre. Ce sont ces deux aspects

que la présente étude, commanditée par l'AdCF et France urbaine auprès d'élèves administrateurs et administratrices de l'INET, s'est attachée à décortiquer :

- D'une part, les auteurs de l'étude se sont interrogés sur **les processus de construction de la décision politique**. Alors que la décision appartient juridiquement à la majorité du conseil communautaire, les intercommunalités semblent particulièrement attentives à rééquilibrer les lieux de construction de la décision vers des instances dédiées au dialogue avec les élus municipaux, en premier lieu les maires. Elles le font en mettant en place **une gouvernance politique** qui intègre les communes depuis la préparation jusqu'à la prise de la décision politique. De manière sous-jacente, cette gouvernance renvoie au modèle démocratique des intercommunalités, et à leur gestion de l'équilibre entre représentativité démographique et fonctionnement fédératif ;
- D'autre part, ils ont questionné la manière dont ces politiques publiques, une fois construites et votées, étaient **mises en œuvre au sein de l'intercommunalité**, en collaboration ou non avec les communes. On retrouve ici **l'enjeu de proximité**, dans ses multiples déclinaisons : proximité géographique (répartition des services de l'intercommunalité sur le territoire), proximité gage d'efficacité (recherche de réactivité des services et d'accessibilité vis à vis des usagers), proximité en tant que lien avec les communes (recherche d'une capacité à décider et agir des élus communaux sur des champs d'action communautaires).

Méthodologie

Une des spécificités de cette étude est qu'elle s'appuie sur l'analyse de quinze intercommunalités dites « urbaines », c'est-à-dire essentiellement d'intercommunalités disposant du statut de communauté urbaine ou de métropole³. Ce choix méthodologique s'appuie sur le fait que ces intercommunalités ont à relever des défis qui les obligent particulièrement à travailler la relation avec leurs communes membres. Elles disposent en effet d'un panel très large de compétences, depuis la définition de projets stratégiques métropolitains jusqu'à la mise en œuvre de politiques de proximité. Elles se composent de territoires à la fois très urbains et denses, et de communes plus rurales, qui posent de manière accrue des enjeux de solidarité au sein d'instances davantage politisées que les autres intercommunalités. Elles sont parfois héritières de longues histoires de coopération intercommunale, et disposent de ce fait d'un recul sur les modes de relation avec leurs communes membres. Elles ont connu des changements structurels majeurs (changement de statut, fusion, intégration de nouvelles compétences) qui les ont amenées à adapter leur mode de fonctionnement. **Tous ces éléments font des intercommunalités urbaines des terrains d'observation de la relation avec les communes particulièrement riches et pertinents pour éclairer les modes de relation entre les communes et leur intercommunalité.**

La démarche a consisté à **aller à la rencontre des acteurs de ces intercommunalités pour identifier certaines des réponses et des solutions déployées sur ces deux sujets**. À travers une série d'entretiens menés avec des dirigeants politiques et administratifs des intercommunalités retenues⁴, il s'est agi d'identifier d'abord la diversité des outils et des pratiques qui ont été déployés par les intercommunalités urbaines pour renouveler et alimenter la relation qu'elles entretiennent avec leurs communes membres, en matière de gouvernance comme de mise en œuvre des politiques publiques.

La réflexion a ensuite consisté à se demander quel était le ressort de cette diversité, de comprendre dans quel cadre (notamment juridique) elle s'inscrit, et de comprendre ce qu'elle dit de la singularité de la construction de chaque intercommunalité.

Une fois ces éléments posés, l'objectif a été de **fournir aux lecteurs un panorama synthétique de ce qui fonctionne, en extrayant de l'ensemble de ces expériences une série d'outils et leurs facteurs de succès**. Cette boîte à outil est à considérer comme un éventail de possibles. Elle s'appuie sur un cadre juridique suffisamment souple pour autoriser une certaine inventivité dans la combinaison de ces outils. Leur reproductibilité sur un territoire donné est à mesurer au regard de l'histoire et du contexte (politique, géographique, démographique...) propres à chaque intercommunalité.

Ce panorama ne dresse donc pas de « recette miracle » pour faire fonctionner le couple communes-intercommunalités. À l'inverse, il vise à souligner que chaque combinaison est le fruit, à un instant donné, d'un contexte (géographique, démographique...) et de choix politiques liés à ce contexte. Pour les responsables politiques et administratifs des intercommunalités, tout l'enjeu consiste à tisser et à faire évoluer si besoin une architecture la plus adaptée possible aux défis qu'ils ont à relever.

Contenu de l'étude

L'étude comprend une série de **fiches pratiques (appelées « fiches outils »)** portant sur les outils d'organisation, de dialogue et de coopération, pouvant être transposés dans d'autres collectivités. Chacune des fiches outils contient un schéma en radar visant à permettre de mieux visualiser les critères de mise en œuvre de l'outil et ses conditions de réussite.

Des monographies thématiques, détaillant l'expérience de certaines collectivités rencontrées, visent à permettre au lecteur de mieux comprendre comment s'articuler les différents outils en les situant dans leur contexte territorial.

Les fiches et les monographies exposées dans la présente étude sont organisées en deux blocs.

Le premier s'attache à analyser les outils mis en œuvre par les intercommunalités pour intégrer leurs communes membres à chaque étape du processus de décision. Depuis l'information des élus jusqu'à la concertation voire la codécision, il présente un panorama synthétique des outils de gouvernance locale construits pour associer spécifiquement les maires, mais plus globalement les élus municipaux, à l'élaboration des décisions qui peuvent concerner tout autant le territoire de leur commune, les orientations d'une politique publique communautaire, ou les grandes évolutions de l'intercommunalité.

Le second bloc apporte quant à lui des éléments d'analyse sur les modalités de mise en œuvre des politiques publiques. La double recherche d'efficacité et de proximité dans cette mise en œuvre conduit les intercommunalités à construire différentes modalités d'association avec les communes membres, qu'il s'agisse de territorialisation, de mutualisation ou de contractualisation. Enfin, l'étude apporte également des éléments sur les différentes modalités de « partage des rôles » **dans la relation au citoyen**, de l'« oreille du maire » aux applications numériques.

³. Au sens strict, tous les territoires urbains au sens de l'INSEE ne sont pas couverts par une communauté urbaine ou une métropole. Ainsi, quelques agglomérations françaises n'ont pas fait ce choix ou n'ont pas pu le faire car ne remplissant pas encore les conditions de seuil démographique. Elles n'ont pas été étudiées ici. D'autres territoires urbains sont organisés sous des statuts juridiques particuliers, comme la métropole du Grand Lyon ou la métropole du Grand Paris par exemple, mais sont néanmoins abordés dans le cadre de l'étude. Il s'agit d'un choix méthodologique des deux associations commanditaire dans la définition du cadre de l'étude.

⁴. Rencontres sur place ou entretiens téléphoniques avec les dirigeants intercommunaux incluant le président ou un vice-président, le directeur général des services, le directeur général adjoint en charge de la cohésion du territoire ou équivalent et un élu d'une commune membre.





Grille de lecture des radars

Les radars de la première partie de l'étude sont organisés autour de 6 critères et de 5 degrés d'évaluation (0 étant le plus faible et 5 le plus élevé) :



l'obligation légale : le niveau 0 de ce critère signifie que l'outil n'est pas opposable juridiquement alors que le niveau 5 indique au contraire qu'il s'inscrit dans un cadre juridique ;



la **mobilisation des moyens** indique de manière croissante le niveau d'investissement humain et financier nécessaire à la mise en œuvre de l'outil ;



l'investissement temps pointe le degré d'implication quotidien nécessaire au fonctionnement de l'outil (0 étant le moins consommateur de temps)



le critère **collectif** évalue la contribution de l'outil à l'animation du collectif d'élus ;



l'information établit le degré d'information que cet outil permet de transmettre à la fois aux communes membres et aux citoyens, 5 étant le plus élevé ;



de même le critère de **concertation** indique si l'outil permet de renforcer la concertation des communes dans la prise de décision ;



la **décision** est un indicateur pour définir l'importance de l'outil dans la prise de décision.

Les radars de la seconde partie de l'étude sont organisés autour de 5 critères avec 5 degrés d'évaluation (0 étant le plus faible et 5 le plus élevé) :



proximité : indique la capacité de l'outil à organiser la politique publique au plus près du territoire (0 correspondant à la centralisation totale) ;



rapidité : indique en quoi l'outil renforce la rapidité d'intervention des services (5 correspondant au niveau maximum de rapidité) ;



efficacité : indique la contribution de l'outil au renforcement de l'efficacité des politiques publiques (5 correspondant à une contribution élevée) ;



économie d'échelle : indique l'effet de l'outil sur les économies d'échelles (0 correspondant à aucune économie d'échelle) ;

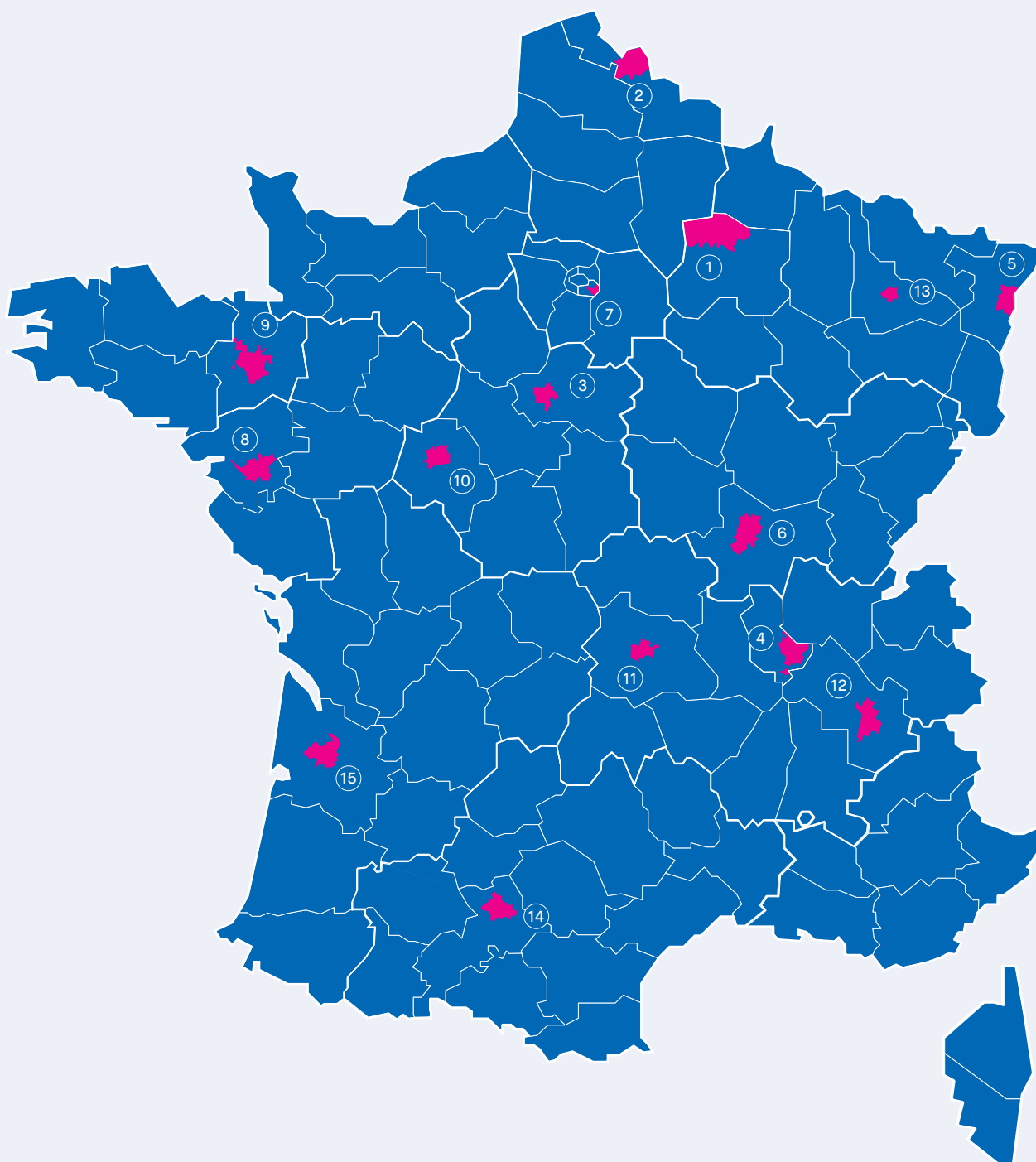


information des communes : indique la contribution de l'outil à l'information des élus et agents communaux (5 étant le niveau maximum) ;



information des citoyens : indique la contribution de l'outil à l'information des citoyens (5 étant le niveau maximum).

Présentation des territoires étudiés



Intercommunalité	Fiche-outils / Monographies	Nombre de communes membres	Poids démographique de la ville centre	Date de création et grandes étapes
1 Métropole du Grand Reims	I.A n°1 (charte de gouvernance) II.B n°5 (bilatérales président/maires) Monographie en II.B	143	62%	District (1964) Communauté urbaine (2017)
2 Métropole européenne de Lille	I. A. n°2 (observatoire fiscal partagé) II. C. n°13 (contrats de co-développement) D. n°16 (plateformes intercommunales de participation citoyenne)	90	17%	Communauté urbaine (1967) Lille Métropole CU (1996) Métropole (2015)
3 Orléans Métropole	I. A. Monographie « projet politique, projet de territoire » B.n°6 (réunion des DGS) II. C. n°15 (Plan Pluriannuel d'Investissement)	22	41%	Communauté de communes (1999) Communauté d'agglomération (2002) Communauté urbaine (2017) Métropole (2017)
4 Métropole de Lyon	I. B. n°3 (conférences territoriales)	59	38%	Communauté urbaine (1969) Collectivité à statut particulier depuis le 1 ^{er} janvier 2015
5 Eurométropole de Strasbourg	I.B n°6 (lettre d'information) II.B n°15 (enveloppe de crédits aux communes)	33	51%	Communauté urbaine (1967) Métropole (2015)
6 Creusot-Montceau	I.B. n°5 (bilatérales président/maires) II. B. n°12 (mise en œuvre territorialisée des services de proximité)	34	19% et 20%	Communauté urbaine (1970)
7 Grand Paris Sud Est Avenir	I. B. n°6. (réunion des DGS)	16	33%	2 Communautés d'agglomération (2001) et 1 Communauté de communes (2002) EPT (2016)
8 Nantes Métropole	II.B Monographie	24	48%	District (1992) Communauté urbaine (2001) Métropole (2015)
9 Rennes Métropole	I.B Monographie (co-conception) I.C n°7 (Conférence des maires)	43	49%	District (1970) Communauté d'agglomération (2000) Métropole (2015)
10 Tours métropole	I.C.n°8 (bureau)	22	45%	Communauté d'agglomération (1999) Communauté urbaine (1 ^{er} janvier 2017) Métropole (20 mars 2017)
11 Clermont Auvergne Métropole	I.C.n°8 (bureau)	21	49%	Communauté de communes (1993) Communauté d'agglomération (1999) Communauté urbaine (2017) Métropole (2018)
12 Grenoble-Alpes Métropole	Monographie C « Décision »	49	31%	Communauté de communes (1994) Communauté d'agglomération (2000) Métropole (2015)
13 Métropole du Grand Nancy	I.D n°9 (convention des élus de l'intercommunalité) Monographie en I.D	20	41%	District (1959) Communauté urbaine (1996) Métropole (2016)
14 Toulouse Métropole	II.A n°1 (mutualisation)	37	62%	District (1992) Communauté d'agglomération (2000) Communauté urbaine (2008) Métropole (2015)
15 Bordeaux Métropole	II.A n°1 (mutualisation) Monographie en II.A	28	32%	Communauté urbaine (1968) Métropole (2015)

Table des matières

Introduction	p.7
Présentation des territoires étudiés	p.10
I. Relation communes-intercommunalité : quelle gouvernance pour prendre les décisions ?	p.14
A. Projet politique, projet de territoire	p.16
Fiche-outil n°1 : la charte de gouvernance	p.17
Fiche-outil n°2 : les relations financières et fiscales des EPCI et de leurs communes membres	p.20
Monographie : Orléans Métropole : créer l'adhésion au projet de métropolisation à travers un pacte de gouvernance et de confiance	p.23
B. Co-conception : diversifier les formats de concertation pour construire les politiques publiques	p.25
Fiche-outil n°3 : les conférences territoriales	p.26
Fiche-outil n°4 : commissions et comités de pilotage ad hoc	p.29
Fiche-outil n°5 : réunion bilatérale président / maire	p.32
Fiche-outil n°6 : la réunion des DGS	p.34
Monographie : Rennes Métropole, une gouvernance renouvelée pour préparer le passage en métropole	p.37
C. Décision : un déplacement du centre de gravité vers des instances fédératives ?	p.39
Fiche-outil n°7 : la conférence des maires	p.41
Fiche-outil n°8 : le bureau	p.45
Monographie : Grenoble : exemple d'un processus de prise de décision qui repose sur des instances politiques et techniques	p.48
D. Information des élus : la nécessité d'impliquer les élus municipaux non-communautaires	p.50
Focus : la lettre d'information	p.51
Focus : l'information des citoyens	p.52
Fiche-outil n°9 : la convention des élus de l'intercommunalité	p.54
Monographie : le Grand Nancy : la coopération intercommunale en héritage	p.56

II. Relation communes-intercommunalité : quel mode de mise en œuvre des services et des politiques publiques ?	p.60
---	------

A. La mutualisation, des formes variées au service d'une ambition commune : renforcer la cohésion territoriale en harmonisant les pratiques	p.62
--	------

Fiche-outil n°10 : le schéma de mutualisation	p.63
Monographie : Bordeaux Métropole : une mutualisation « à la carte »	p.65

B. Territorialisation : une réponse aux besoins de proximité ?	p.68
---	------

Fiche-outil n°11 : mise en œuvre territorialisée des services de proximité	p.70
Monographie : la territorialisation : le Creusot-Montceau et le Grand Reims, deux modèles pour deux histoires	p.73
La métropole de Nantes : quelles perspectives pour une territorialisation au cœur du pacte métropolitain ?	p.76

C. Contractualisation : une modalité de mise en œuvre qui permet de renforcer la coopération avec les communes	p.78
---	------

Fiche outil n°12 : contrats de co-développement	p.79
Fiche-outil n°13 : la programmation pluriannuelle des investissements (PPI)	p.81
Fiche-outil n°14 : enveloppes de crédits par commune	p.84

Conclusion	p.86
-------------------	------

Bibliographie indicative	p.88
---------------------------------	------

I.

**Relation communes-
intercommunalité :**
quelle gouvernance
pour prendre les
décisions ?

Le concept de gouvernance renvoie à la recherche d'une prise de décision efficace et partagée, impliquant plusieurs acteurs. Les intercommunalités font l'objet d'un pilotage multi-parties intégrant par nature les expressions de leurs communes membres. Afin de favoriser ce dialogue intercommunal nécessaire à une prise de décision efficace, les intercommunalités se sont dotées d'outils de gouvernance. La gouvernance intercommunale dépasse largement le cadre légal, qui prévoit bureau, commissions et conseil communautaire, en instaurant des outils variés et adaptés aux diversités locales. Au sein de ces instances, la prise de

décision peut correspondre à l'expression de la majorité, faire l'objet d'un consensus (accord sans opposition formelle) ou d'un compromis (arrangement avec concessions mutuelles). Le premier axe de cette étude s'intéresse à la pluralité de ces modes de gouvernance et propose des exemples de réussites pouvant être transposés à de nouveaux territoires. La gouvernance intercommunale est analysée selon quatre phases : la définition du projet de territoire, la co-conception des politiques publiques, la prise de décision et la contractualisation pour inscrire ces engagements dans la durée.

A. Projet politique, projet de territoire



Dans leurs volontés d'avancer et de construire ensemble, les intercommunalités et leurs communes membres se sont dotées de documents fondateurs. Projet de territoire, charte de gouvernance, pacte financier et fiscal... permettent de poser par écrit, en début de mandat, les ambitions partagées, le programme commun, le mode de gouvernance et les engagements pris par les parties prenantes sur la manière de fonctionner ensemble.

Au fondement de la coopération intercommunale, ces « projets », « chartes » ou « pactes », bien que n'étant pas juridiquement opposables à l'intercommunalité par les communes, permettent politiquement l'adhésion au projet autour de valeurs communes, créent la confiance en rassurant les maires quant à la place de leurs communes dans le processus de prise de décision. Ils permettent ainsi de lever certains freins à travers la prise d'engagements ou la définition de compromis et posent ainsi les bases d'un avenir partagé. Leur importance est indéniable : ils ont souvent été la condition d'adhésion d'une commune au projet intercommunal. Ainsi, l'adoption de la charte de gouvernance et de confiance d'Orléans Métropole a achevé de convaincre certaines communes du bien fondé du projet métropolitain.

Nous présenterons dans cette partie deux instruments aussi techniques que politiques, la charte de gouvernance (fiche-outil n°1) et le pacte financier et fiscal (fiche-outil n°2), laissant de côté le projet de territoire, document d'essence

politique trop intimement lié au contexte historique et de création de l'intercommunalité pour pouvoir donner lieu à une analyse transposable. Toutefois, il nous semble important de souligner ici qu'à travers nos différentes rencontres, nous avons acquis la conviction que la charte de gouvernance et le pacte financier et fiscal viennent en appui technique du projet de territoire, qui doit, en premier lieu, réunir les communes autour d'un dessein partagé pour le territoire de l'intercommunalité. À cette condition, ces documents techniques pourront utilement et efficacement venir préciser et compléter certains aspects relatifs au fonctionnement quotidien de l'intercommunalité.

Ils constituent enfin le socle de nombreux outils de gouvernance et de mise en œuvre des politiques publiques qui seront présentés tout le long de ce rapport.



La charte de gouvernance

En relevant le seuil minimum de constitution d'une communauté de 5 000 à 15 000 habitants¹, la loi NOTRe (2015) a engendré d'importantes évolutions de périmètre pour les intercommunalités. Passés de plus de 2 500 en 2010 à 1 258 au 1^{er} janvier 2019, les intercommunalités ont connu une hausse significative du nombre de leurs communes membres. Le nombre de communautés comptant un grand nombre de communes, dites « XXL » (à partir de 50 ou 80 communes, selon les observateurs), a augmenté et ces territoires ont dû inventer de nouveaux modes de gouvernance. De manière plus générale, la question de l'association des maires, des conseillers communautaires, voire des conseillers municipaux, au processus de concertation et de décision fait souvent partie des premiers éléments posés au débat lors de la création d'une intercommunalité, et à chaque début de mandat. L'adoption ou le renouvellement d'une charte de gouvernance, utilisée de longue date dans certaines collectivités, traduit la volonté d'y répondre et d'apporter des garanties aux élus.

Organiser la gouvernance locale au service du projet de territoire

La charte de gouvernance, ou pacte de gouvernance, vise à recenser les instances de gouvernance de l'intercommunalité, et leurs grands principes de fonctionnement. Elle permet en outre de préciser l'articulation qui peut exister entre ces instances et de clarifier les rôles respectifs des communes et de la communauté.

Elle est ainsi l'occasion de construire collectivement les modalités de gouvernance politique qui viendront appuyer le projet intercommunal : par des valeurs partagées,

par des modalités de travail et de décision au sein de l'intercommunalité et avec chacune des communes membres. De fait, elle est particulièrement utile lorsqu'il s'agit pour l'intercommunalité de franchir une nouvelle étape : fusion, transfert de compétence, changement de statut, etc.

La charte de gouvernance constitue donc autant un instrument d'organisation de la vie institutionnelle de l'intercommunalité que le support d'un discours commun.

Cadre juridique

L'adoption d'une charte de gouvernance, ou de tout autre dispositif de ce type, n'est actuellement prévue par aucun texte. En ce sens, elle peut être considérée comme un texte de « droit souple ». Elle peut cependant faire l'objet d'une adoption en séance plénière, ce qui garantit son respect comme l'illustre le cas du Grand Reims ci-dessous.

Cependant, le projet de loi « engagement et proximité », dans sa version adoptée par le Sénat le 22 octobre 2019, prévoit de

rendre obligatoire l'inscription à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'intercommunalité en début de mandat. Si l'organe délibérant décide de l'adoption d'un pacte de gouvernance, il devra être adopté dans les 9 mois qui suivent le renouvellement du conseil communautaire. Après une première lecture au Sénat, l'examen du texte par l'Assemblée nationale est prévu pour novembre 2019.

¹ Seuil adaptable pour les territoires à faible densité, en zone de montagne ou bien pour les EPCI de plus de 12 000 habitants issus d'une fusion postérieure au 1^{er} janvier 2012.

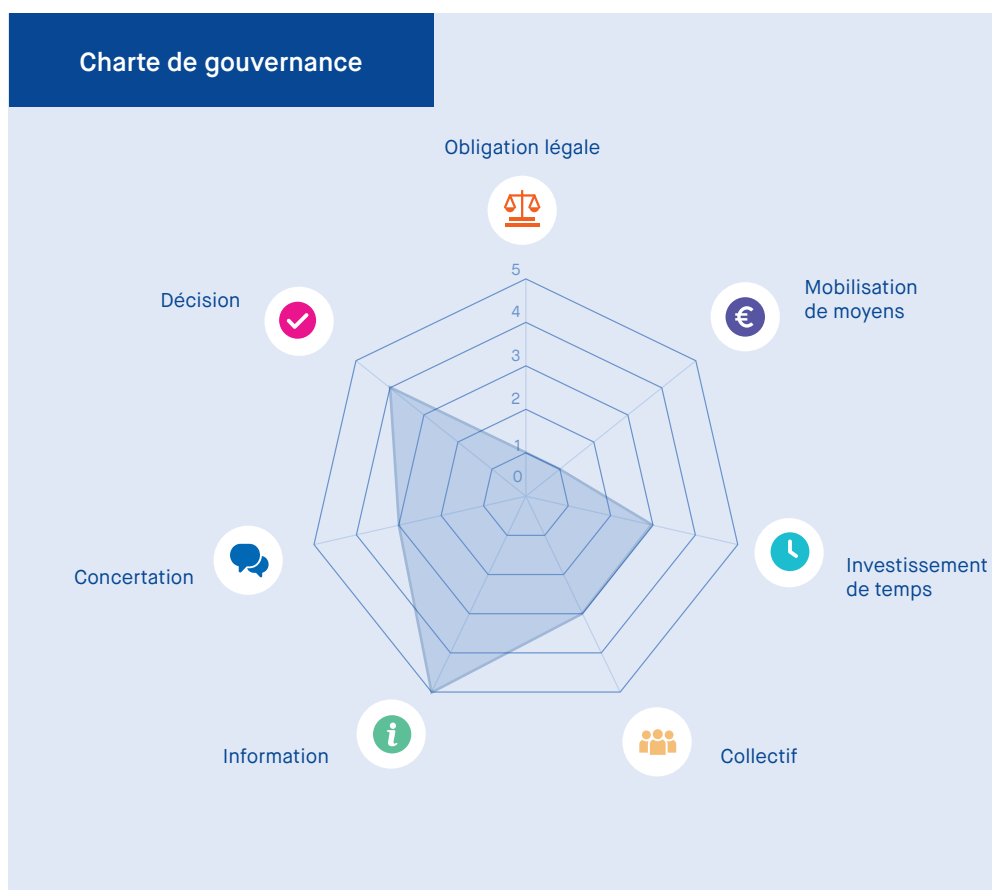
Une concertation en amont indispensable

L'adoption d'une charte de gouvernance constitue généralement l'acte fondateur d'un mandat intercommunal. Il convient donc de prévoir des temps de travail collectifs dès le début du mandat, voire même en amont. Ces temps doivent notamment permettre l'élaboration d'un consensus politique sur le rôle de chacune des instances et sur la place des communes dans la relation avec l'intercommunalité, mais également d'un accord technique sur les éléments relatifs au fonctionnement précis des instances (composition, modalités de prise de décision, fréquence, ...). Le bon équilibre entre clarté et précision du dispositif d'une part, et souplesse et flexibilité sur la durée du mandat d'autre part, fait la réussite d'un tel document.

Toutefois, comme le rappellent plusieurs présidents d'intercommunalités rencontrés, la charte de gouvernance doit être au service d'un projet de territoire, qui doit donc être défini en amont.

L'association des élus en amont de l'adoption de la charte de gouvernance constitue dès lors un préalable indispensable à sa bonne mise en œuvre. Son existence doit en outre être portée à la connaissance de l'ensemble des élus communautaires, voire municipaux.

Positionnement



L'adoption d'une charte ou d'un pacte de gouvernance ne constitue pour l'instant pas une obligation légale, mais pourrait le devenir dans le cadre du projet de loi « engagement et proximité ». Son élaboration ne mobilise que peu de moyens en amont, mais demande un investissement temps important de la part des équipes et des élus, qui sont collectivement mobilisés. Un groupe restreint d'élus est généralement

associé pour l'élaboration de l'avant-projet de charte de gouvernance.

La charte constitue en revanche un document fondamental dans la définition des modalités d'information des élus et de prise de décision. Ce document peut également prévoir des instances spécifiques de concertation.

Un exemple : la charte de gouvernance de la communauté urbaine du Grand Reims

La charte de gouvernance du Grand Reims, négociée avec les élus municipaux en amont de la création de la communauté urbaine, et adoptée quelques jours après sa création (conseil communautaire du 9 janvier 2017²), est structurée autour de deux axes :

- une première partie consacrée aux « grands principes » de fonctionnement de la communauté urbaine, qui insiste sur le respect des communes dans la gouvernance du Grand Reims ;
- une seconde partie consacrée au « fonctionnement institutionnel » du Grand Reims, qui présente les instances de gouvernance définies par le CGCT (conseil communautaire, bureau, commissions) et complémentaires (conférences de territoire, conseil des maires). Pour chaque instance, le document précise sa composition et ses grandes missions.

La structure de la charte, avec une première partie consacrée aux « grands principes » de fonctionnement, témoigne de l'importance des valeurs fondatrices de l'intercommunalité rémoise, notamment le fait que la commune reste au cœur de

la gouvernance de l'intercommunalité. Les instances, présentées en seconde partie, n'apparaissent ainsi que comme la traduction organisationnelle des principes énoncés en première partie.

Originalité de la charte de gouvernance du Grand Reims, cette dernière prévoit et formalise explicitement un droit de veto au profit des communes, qui veut qu'« *Aucune décision, aucun projet, intéressant directement la commune, ne pourra être imposé à la commune et à son maire* ». La charte de gouvernance rémoise prévoit même les modalités pratiques de la mise en œuvre de ce veto (courrier du maire à la communauté urbaine et, en cas d'absence de réponse dans les 15 jours, confirmation du veto du maire après accord du conseil municipal). Pour autant, le veto communal n'a jusqu'ici jamais été formellement activé. Il constitue surtout un objet de dissuasion, et sa menace contraint le Grand Reims à tenir compte de l'avis des communes directement concernées par ses projets.



Contact

Direction Générale des Territoires du Grand
Reims : 03.26.77.78.79 (accueil)

Prospective : du volontarisme à l'incitation ?

La majorité des intercommunalités urbaines disposent déjà d'une charte de gouvernance (Rennes Métropole, Bordeaux Métropole, Clermont Auvergne Métropole, Grand Nancy ...). Ces dernières recouvrent cependant des réalités très diverses, tant dans leur forme que dans leur contenu. En outre, peu de chartes de gouvernance précisent l'organisation territoriale de la gouvernance intercommunale. Cette dimension peut gagner à être explorée, notamment par une définition plus précise de la composition et des missions des conférences territoriales.

Comme évoqué plus haut, le projet de loi « engagement et proximité » pourrait rendre obligatoire l'organisation d'un débat sur l'adoption d'un pacte de gouvernance pour l'ensemble des intercommunalités en

début de mandat. Si l'encouragement de la généralisation de ces dispositifs apparaît comme une initiative louable, il pourrait s'avérer contre-productif d'en contraindre excessivement la forme. En effet, la force des chartes et pactes de gouvernance réside en partie dans la grande liberté dont disposent les assemblées intercommunales dans la rédaction de ces documents. En l'état actuel du texte, peu de sujets seraient imposés aux pactes de gouvernance. Il convient cependant de noter que les modalités de mutualisation de services entre les communes et l'intercommunalité, qui faisaient jusqu'ici l'objet d'un schéma de mutualisation spécifique, seraient intégrées dans le pacte de gouvernance.

² Le Grand Reims a été officiellement constitué au 1^{er} janvier 2017.



Les relations financières et fiscales des intercommunalités et de leurs communes membres

Le pacte financier et fiscal : un outil au service de la solidarité financière et du développement du projet communautaire

L'intercommunalité est un espace de solidarité au sein duquel les flux financiers comptent tout autant que les choix de localisation des équipements ou des services publics. Quels que soient les périodes ou l'écart entre les « richesses » des communes ou de telle ou telle partie du territoire intercommunal, la nécessité de définir un pacte réglant les relations financières et fiscales entre les communes et leur intercommunalité apparaît très vite comme un impératif.

L'élaboration du pacte financier est l'occasion de s'interroger sur les finalités de l'action communautaire. En fonction des choix politiques et du contexte local, il combine deux approches : la solidarité financière (compenser une inégale répartition des ressources et des charges) et le développement du projet communautaire (transferts de compétences, création de nouveaux services...).

Un certain nombre de métropoles, parmi lesquelles Bordeaux et Toulouse, ont mis en place un pacte financier et fiscal formalisé. Pour la plupart des métropoles et communautés urbaines, ce pacte est informel et se traduit par des accords financiers et fiscaux divers.

Une mise en œuvre qui dépasse l'obligation légale

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 rend les pactes financiers et fiscaux obligatoires pour l'ensemble des communautés et métropoles, toutes signataires d'un contrat de ville. Néanmoins, beaucoup d'intercommunalités non concernées par cette obligation légale se sont dotées d'un pacte financier et fiscal plus ou moins formalisé.

En déclinaison directe de l'objectif de cohésion et de solidarité communautaire (fondement de l'intercommunalité et socle du projet de territoire), l'objectif de cet outil est de réduire les disparités de ressources et de charges au sein du territoire communautaire en mobilisant différents leviers :

- des outils de péréquation directe (dotations communautaires comme la DSC, les fonds de concours, les règles d'évolution des attributions de compensation, le FPIC...);
- des outils de péréquation indirecte (mutualisation des charges au travers de la mise à disposition des services, des équipements, des ressources humaines et de l'action communautaire).

Sa révision régulière, en démarrage ou en cours de mandat, vise tant à renouveler ce « pacte de solidarité » qu'à prendre en compte des disparités pouvant elles-mêmes évoluer selon le contexte démographique et économique que connaissent les communes membres.

Dans la pratique, le pacte financier et fiscal est particulièrement utile pour les intercommunalités en cours de formation car il favorise la transparence, la neutralité et la pédagogie. Les intercommunalités plus matures s'appuient davantage sur des pactes informels.

L'élaboration du pacte doit s'inscrire dans une démarche de projet transparente et équitable

Pour faciliter son élaboration, il convient de s'appuyer sur une démarche de projet par un rapprochement des différents services financiers des communes membres et de l'intercommunalité, qui apportent une expertise et une aide à la décision politique. Un diagnostic financier (comprenant les charges, les ressources et les perspectives d'évolution financière) de la métropole et des communes pourra servir de base d'échange nécessaire à la constitution du pacte. Il est important de prendre en compte les relations financières croisées entre les communes et la communauté et d'apprécier la situation financière dans une perspective pluriannuelle.

La transparence (des calculs et des critères) tout comme l'équité sont deux valeurs particulièrement mises en avant lors du processus d'élaboration ou de révision du pacte. Pour en garantir le respect, certaines intercommunalités mettent en place une gouvernance ad hoc. Ainsi à Strasbourg, un groupe de travail restreint associant des communes de taille diverse, ainsi que la DGS et la direction des finances de la métropole, a permis de préparer la décision de révision entérinée en Conférence des maires.

L'observatoire fiscal partagé de la Métropole Européenne de Lille, un outil d'appui financier aux communes

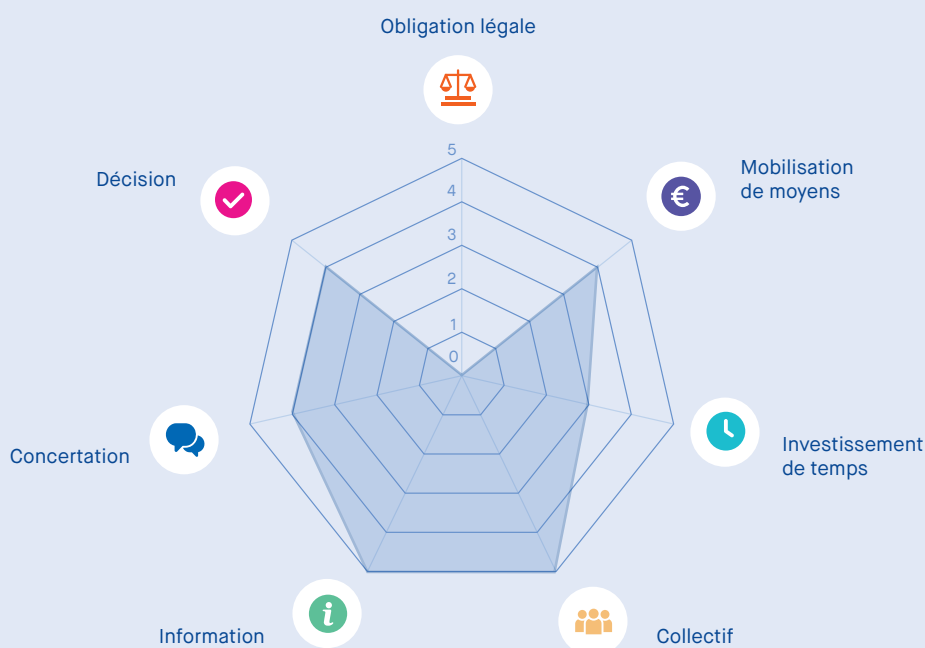
La Métropole Européenne de Lille a mis en place un outil de mutualisation de l'appui financier aux communes : l'observatoire fiscal partagé. Développé avec l'ensemble des directeurs des finances des communes, il permet leur coopération sur des sujets financiers intercommunaux ou communaux. Cet observatoire ne constitue pas un service mutualisé mais un appui en ingénierie et un partage de bonnes pratiques sur les questions fiscales et financières.

Il contient notamment un système d'information fiscal partagé avec les communes, des offres de formation et des accompagnements aux communes pour les aider à optimiser leurs bases fiscales.

L'observatoire fiscal partagé, en augmentant la pédagogie en matière de finances, est un outil qui favorise l'acceptation des communes. La transparence et la pédagogie qu'il permet renforcent la volonté d'intégration des communes au projet communautaire.

En complément de cet outil d'accompagnement des communes, le dialogue intercommunal en matière financière s'appuie également sur des conférences territoriales thématiques qui réunissent les directeurs financiers des communes et celui de la métropole.

Observatoire fiscal partagé



Contact

Pour plus d'informations sur l'observatoire fiscal partagé, contacter le service « stratégie financière » de la Métropole Européenne de Lille

Vers une répartition différenciée d'une part de la DGF au sein de l'EPCI ?

L'article 78 du projet de loi de finances 2020 rénove le mécanisme de « DGF territorialisée » introduit par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ce dispositif vise à permettre à l'intercommunalité de proposer aux communes de répartir la DGF des communes (potentiellement dotation forfaitaire + DNP + DSU + DSR) différemment de la répartition de droit commun. Sachant que cette possibilité ouverte par la loi RCT n'a jamais été saisie, une réécriture du dispositif de 2010 est ainsi proposée en évitant désormais notamment d'avoir à faire remonter au niveau de l'intercommunalité la totalité de la DGF perçue par les communes pour leur rétrocéder ensuite sous la forme d'une dotation de reversement. Dans un délai de 2 mois après notifications des dotations aux communes, le conseil communautaire pourrait décider (à la majorité des 2/3) de soumettre aux conseils municipaux une répartition de tout ou partie des dotations communales selon des critères de ressources et de charges

librement choisis, dans un objectif de solidarité et de cohésion des territoires. Les conseils municipaux n'ayant pas approuvé la proposition dans un délai de 2 mois sont réputés l'avoir rejetée. La délibération communautaire ne deviendrait exécutoire que si la totalité des communes l'ont approuvée. L'ampleur de la libre répartition est bornée à 1% maximum des recettes réelles de fonctionnement des communes.

Pour France urbaine et l'AdCF, cette mesure fait directement écho à l'idée selon laquelle la mise en œuvre d'indicateurs choisis localement permet de répondre au mieux aux besoins locaux.



MONOGRAPHIE

Orléans Métropole : créer l'adhésion au projet de métropolisation à travers un pacte de gouvernance et de confiance

Orléans Métropole est issue d'une coopération intercommunale ancienne, regroupant dès le début des années 1960 12 communes en SIVOM. Communauté de communes en 1999 puis communauté d'agglomération en 2002, l'intercommunalité associe dès 2001 les 22 communes qui composent aujourd'hui la métropole. La transformation en communauté urbaine intervient 15 ans plus tard, au 1^{er} janvier 2017, dans la perspective d'une transformation en métropole réalisée dès le 1^{er} mai de la même année.

Le pacte de gouvernance et de confiance d'Orléans Métropole a été élaboré dans le cadre du passage en communauté urbaine et vise à accompagner le projet de transformation en métropole. L'objectif était de rétablir le climat de confiance entre les maires comme préalable à l'évolution de l'intercommunalité et de travailler à la mise en œuvre d'une gouvernance partagée et élargie.

Ainsi, le pacte est l'occasion de définir des engagements réciproques entre l'EPCI et les communes relatifs notamment à l'information et à l'association lors de la mise en œuvre des politiques publiques. Un processus décisionnel, reposant sur la co-construction et l'arbitrage collégial est

prévu faisant l'objet d'une association renforcée des communes.. En particulier, les décisions se construisent en adéquation avec les communes et sont portées par l'ensemble de l'exécutif. Pour ce faire, outre les instances formelles, un COMEX auquel participent les Vice-Présidents et les maires se tient chaque lundi afin d'évoquer l'ensemble des sujets en toute transparence et dans l'objectif de co-décisions.

Le pacte a pour ambition de poser les bases d'un nouveau mode de gouvernance fondé sur des valeurs communes, des objectifs partagés et plaçant les communes au centre du processus de décision. Il est conclu pour la durée du mandat 2014-2020 mais peut être révisé en cours de mandat à l'initiative de la

conférence des maires. Sa révision est soumise à la conférence des maires puis aux conseils municipaux avant d'être présentée en conseil communautaire. Le pacte intègre :

L'affirmation de valeurs partagées :

- le respect des identités et des souverainetés communales ;
- la solidarité, la proximité et l'équité au cœur de la coopération intercommunale ;
- le respect et la transparence comme principes fondateurs.

L'identification d'objectifs communs :

- placer l'habitant au cœur du projet de développement ;
- travailler à l'attractivité du territoire ;
- garantir une offre de services de qualité et performants ;
- répondre aux besoins d'ingénierie des communes tout en rationalisant les moyens humains, matériels et financiers.

La définition du futur mode de gouvernance :

- une gouvernance représentative de la diversité des communes et de la pluralité politique des élus ;
- une recherche permanente du consensus.

La description de la composition et du rôle des instances communautaires : conseil de communauté, bureau, conférence des maires, comité exécutif (ou « Comex ») : instance

restreinte autour du Président et de vice-présidents, dont le rôle est de préparer la conférence des maires ; sa composition varie en fonction des sujets traités)...

En posant par écrit certains engagements de l'intercommunalité vis-à-vis de ses communes membres, le pacte de gouvernance et de confiance d'Orléans Métropole a fourni aux maires des garanties qui ont permis de lever les réticences liées à la transformation en métropole. L'élaboration du pacte a également offert l'opportunité de trouver des compromis concernant le transfert de certaines compétences présentant une importance particulière aux yeux des communes (délivrance des autorisations d'urbanisme).

Si l'instrument n'est pas juridiquement opposable à la métropole par les communes, son respect est de nature à entretenir une confiance mutuelle : « le respect du pacte de gouvernance et de confiance donne du crédit à la métropole » indique un directeur d'Orléans Métropole.

Ainsi, le pacte de gouvernance et de confiance vient en support technique et pragmatique du **projet métropolitain**, qui définit quant à lui les ambitions du territoire d'Orléans Métropole et les décline en 8 axes stratégiques. La fédération qui s'est faite autour du projet métropolitain repose sur un horizon de long terme, dépassant celui du mandat, et sur des projets alliant attractivité et proximité qui ont suscité l'adhésion des communes.



Contact

Pour plus d'informations sur le pacte de gouvernance et de confiance d'Orléans Métropole, contacter la chargée de mission du DGS d'Orléans Métropole et de la ville-centre

B. Co-conception : diversifier les formats de concertation pour construire les poli- tiques publiques



Bien en amont du vote formel en conseil communautaire, les décisions importantes sont préparées et travaillées au sein d'instances associant maires, vice-présidents, élus communautaires et communaux. De dimension et de format très variés, ces instances permettent de sortir du cadre classique commission / bureau / conseil communautaire.

Elles sont l'illustration la plus éclatante de la créativité déployée par les intercommunalités que nous avons rencontrées pour approfondir la relation entre les élus locaux, et notamment entre maire et président, à travers une gouvernance adaptée au territoire et à son histoire. Non prévues par la loi, elles sont formalisées dans la charte de gouvernance. Certaines permettent la réunion de tous les élus d'un territoire infra-communautaire : ce sont les conférences territoriales (**voir fiche-outil n°3**). D'autres à l'inverse privilégient les comités très restreints, voire les rencontres bilatérales entre le président et le maire (**voir fiche-outil n°6**).

On y travaille souvent en dehors du siège de l'intercommunalité, sur des thématiques aux périmètres variables adaptés à l'actualité de la collectivité (**voir fiche-outil n°4**).

Le pragmatisme est de mise, « on y fait moins de "politique" » selon les participants interrogés mais on cherche à améliorer la prise en compte des « spécificités communales », en donnant à chacun une parole parfois difficile à prendre dans les instances officielles.

Les services communautaires sont présents à ces rencontres: ils assistent aux échanges, pour remonter les informations et anticiper la prise des décisions. Ils se réunissent aussi en amont avec les services municipaux pour en assurer la préparation (**voir fiche-outil n°6**). En effet, en complément de la présidence qui anime et incarne la gouvernance politique, la personnalité et le savoir-faire du DGS de l'intercommunalité jouent également un rôle central dans l'animation et la régulation de ces dispositifs politiques et techniques.



Les conférences territoriales

Des instances de gouvernance infra-communautaires

Du fait du nombre de communes et/ou de la taille de leur territoire, certaines intercommunalités ont souhaité mettre en place des instances territoriales. Ce découpage en secteur du territoire intercommunal permet d'organiser un dialogue à plus petite échelle entre communes et EPCI. Il concerne seulement 20% des intercommunalités françaises prises dans leur ensemble, mais 50% des intercommunalités urbaines¹.

Le plus souvent nommées « conférences territoriales », elles réunissent les élus de communes voisines selon un périmètre défini par le conseil communautaire. Elles peuvent être animées ou co-animées par le président de l'intercommunalité, par un vice-président ou par un maire membre de la conférence. La définition de leurs modalités précises de fonctionnement peut être laissée à la charge de leurs membres. Leur composition est à géométrie variable

selon les intercommunalités. À Rennes Métropole par exemple, les maires peuvent associer leurs adjoints concernés par l'ordre du jour du « comité de secteur ».

Elles sont le plus souvent des instances d'échanges et de consultation entre les communes et l'intercommunalité mais aussi entre les communes d'un même territoire.

Ces conférences permettent de partager les éléments de diagnostic et la compréhension des spécificités de chaque territoire. Elles sont des lieux d'expression des besoins et attentes des communes pour leur territoire et favorisent la concertation dans l'élaboration et la mise en œuvre territorialisée des politiques intercommunales. En ce sens, elles sont également parfois liées avec la territorialisation des services intercommunaux lorsqu'elle existe².

Renforcer l'interconnaissance et la concertation avec les communes

Ces conférences ont pour objectif de permettre à l'intercommunalité et aux communes de travailler des sujets propres à un territoire et de renforcer la collaboration entre les communes et entre les communes et l'intercommunalité.

Elles permettent aux élus des communes d'avoir un espace de discussion moins contraint que celui des conférences des maires ou des conseils communautaires, dans lequel les spécificités communales sont davantage explicitées et partagées. Les sujets, la taille et la configuration de ces conférences favorisent un espace de prise de parole de l'ensemble des maires et la possibilité pour ces derniers d'évoquer des sujets plus spécifiques.

En fonction des différentes intercommunalités, elles peuvent traiter soit exclusivement de sujets communaux, soit exclusivement intercommunaux, soit des deux.

Les conférences sont un lieu d'échanges d'information sur les projets communaux et intercommunaux. Elles peuvent être sollicitées pour travailler ou rendre un avis sur la définition d'un projet ou d'une politique publique, par exemple à la suite d'un premier débat en conférence des maires. Elles peuvent aussi être le niveau de décision pour l'allocation d'enveloppes mutualisées de compétences de proximité (par exemple, la voirie), et de ce fait préfigurer ou accompagner la territorialisation des politiques publiques et des services intercommunaux.

Le cadre juridique

La loi MAPTAM a institué ces instances territoriales pour la Métropole de Lyon³. Elles sont nommées « conférences territoriales des maires » et ont un rôle consultatif. Elles préexistaient depuis 2002 sur la Communauté urbaine de Lyon sous le vocable de conférences locales des maires.

Le projet loi MAPTAM avait envisagé de généraliser cette disposition pour toutes les autres métropoles de droit commun mais les parlementaires avaient finalement supprimé cette disposition afin de garder le maximum de souplesse d'organisation au

local. De fait, plusieurs métropoles ont donc mis en place des conférences territoriales sous des formes variées. Ces instances reprennent un découpage en territoires pour réunir des communes voisines mais varient dans leur organisation et fonctionnement. Par exemple, Grenoble-Alpes métropole réunit 2 à 4 fois par an des conférences territoriales ouvertes aux conseillers métropolitains ainsi qu'à 3 élus par commune.

Une instance à intégrer dans le processus de concertation

La bonne articulation avec les autres instances de gouvernance existantes (conseil communautaire, conférence des maires, commissions...) est essentielle.

Elles doivent trouver un « espace » propre et complémentaire des autres instances pour ne pas se borner à être de simples réunions d'informations, d'autant plus si elles concernent pour une partie au moins les mêmes personnes (en l'occurrence les maires).

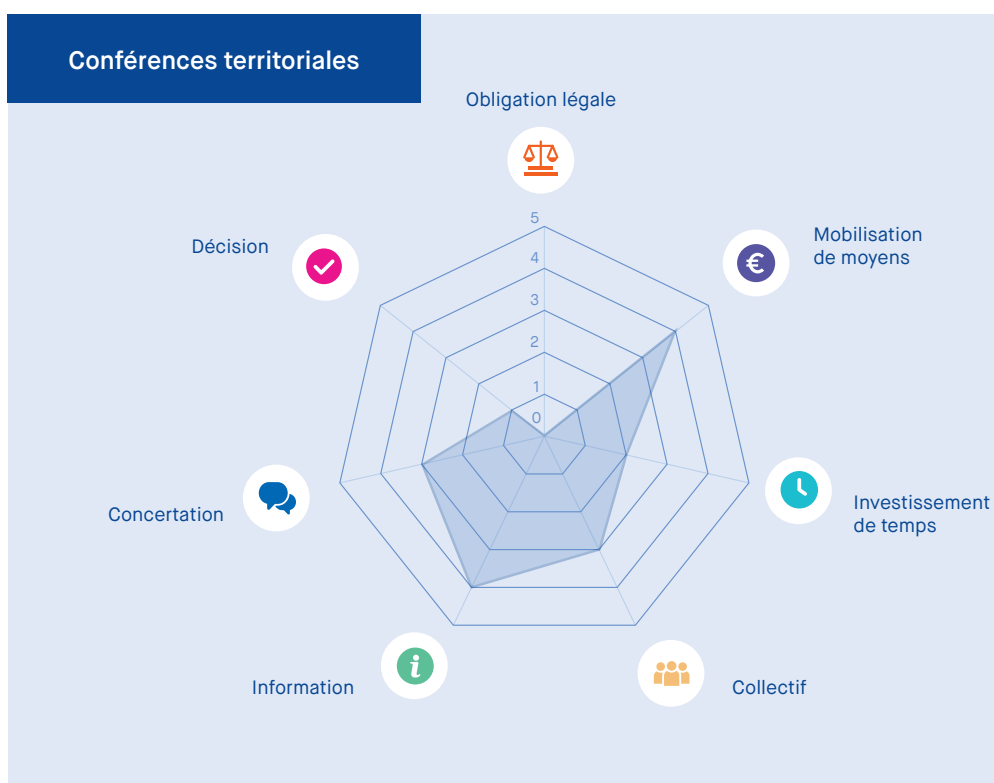
Par ailleurs, il n'est pas toujours simple de concilier des sujets relatifs à un territoire avec des compétences intercommunales.

Elles nécessitent un soutien organisationnel de la part des services de l'intercommunalité pour préparer les séances et faire le suivi des sujets qui peut être chronophage.

Le Pacte de cohérence métropolitain de la Métropole de Lyon insiste sur le fait que « les conférences territoriales ne doivent pas se substituer aux relations entre communes et la métropole. Au contraire, elles contribuent à l'efficacité de ces relations et aident chaque maire à les faire vivre ».

Positionnement de l'outil pour les intercommunalités

Aucune obligation légale n'existe pour la création de conférences territoriales. C'est un outil qui nécessite des moyens afin d'organiser la préparation des séances et le suivi de ces dernières. En fonction du rythme de réunion, cette organisation peut être assez gourmande en temps. Ce sont des instances collectives d'information et de concertation. Elles n'ont le plus souvent que peu de pouvoir de décision.



¹ Source : Enquête AdCF/France urbaine relative à la gouvernance des intercommunalités urbaines à paraître

² Cf. fiche-outil 11

³ Art. L. 3633-1 du Code Général des Collectivités Territoriales



L'exemple de la Métropole de Lyon

Expérimentées en 2002, confirmées en 2011 et transcrites dans la loi en 2015, les conférences territoriales des maires sont au nombre de neuf et regroupent de 2 à 17 communes selon les bassins de vie.

Leurs périmètres sont fixés par délibération. Chaque conférence territoriale des maires est animée par un président et un vice-président élus par leurs pairs. Ils sont assistés d'un agent de la métropole en charge de la coordination territoriale.

Elles sont consultées pour avis lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de la Métropole. Un élu de l'exécutif assure le pilotage de ce dispositif.



Contact

Délégation Territoires et Partenariats du Grand Lyon

Prospective

Le plus souvent ces instances restent principalement informatives. Le souhait de certains maires serait d'une part de les doter de moyens humains et financiers⁴ pour en faire de véritables échelons de déconcentration, d'autre part de les doter d'une faculté d'émettre un avis sur certaines décisions de la métropole de Lyon.

⁴. Rapport sénatorial Sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon



Commissions et comités de pilotage ad hoc

Des instances de concertation souples dans leur composition

Les intercommunalités ont mis en place, sur le modèle des commissions communales, des commissions intercommunales chargées de préparer et d'étudier les décisions relevant de leur thématique, et qui seront soumises au vote du conseil communautaire ou métropolitain.

Un de leurs principaux intérêts, au regard des autres instances décrites dans ce rapport vient de la composition de leurs membres : peuvent y participer non seulement les élus communautaires, mais également les conseillers municipaux s'il en est décidé ainsi. Ainsi, certaines intercommunalités ont fait le choix d'ouvrir très largement leurs commissions à travers un appel à candidatures à tous les élus municipaux organisé en début de mandat (c'est le cas de Rennes Métropole par exemple).

Néanmoins, le caractère formel et descendant de ces instances, qui se réunissent avant le conseil communautaire alors que les décisions ont déjà été largement discutées politiquement en amont, semble susciter souvent un sentiment d'usure difficilement combattu, et qui se concrétise par une désertion progressive des commissions. De manière à lutter contre ce désengagement des élus, plusieurs des intercommunalités rencontrées privilégient la mise en place d'instances ad hoc qui n'ont vocation à vivre que sur le temps de préparation de projets stratégiques. Souvent nommées « comités de pilotage », ces instances semblent répondre de manière plus efficace au besoin de co-conception des décisions intercommunales.

Combiner les atouts de deux modes de fonctionnement différents

Les commissions ont principalement **un rôle d'information** sur un domaine de l'action communautaire, en amont de la prise de décision. **Réunies tout le long du mandat**, elles constituent une instance régulière dans laquelle les élus communautaires sans délégation peuvent être mis au courant des dossiers. Elles peuvent être particulièrement utiles pour le lancement d'une politique publique en début de mandat.

Les comités de pilotage répondent d'ailleurs à une logique de projet. **Mis en place pour la préparation et les arbitrages néces-**

saires à une nouvelle politique publique, un nouveau document stratégique, un nouveau projet, etc., **leur existence ne dure parfois que le temps de la prise de décision**. Les élus membres sont réunis moins longtemps, mais à une fréquence plus importante, pour toutes les phases clefs du projet. **Leur caractère ad hoc rend très souple leur composition**, qui peut s'adapter au projet en question et intégrer notamment des maires.

Le cadre juridique

Sur le modèle des communes (article L. 2121-22 du CGCT), le conseil communautaire peut former des commissions spéciales ou permanentes chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises. Aucune disposition n'encadre la création des comités de pilotage.

Garantir la participation des élus et le suivi des travaux

Il ressort des entretiens menés que deux conditions de réussite sont particulièrement importantes pour ces deux types d'instances.

La première concerne la capacité à maintenir la présence et la participation effective des élus sur le temps de la vie de l'instance, qui peut être celui du mandat. Plusieurs intercommunalités jouent ainsi à la fois sur le lieu et sur le format pour renouveler l'intérêt des membres de ces instances :

- par la « délocalisation » des commissions et comités de pilotage hors du siège de l'intercommunalité, permettant de mettre en valeur la commune hôte auprès des autres élus du territoire ;
- par la variation du format : visite de sites, audition d'experts, etc.

La seconde concerne davantage les comités de pilotage et le crédit qui est attaché à leur production. Cette légitimité dépend en amont de leur composition, arbitrée pour respecter des équilibres politiques, géographiques ou démographiques et ainsi garantir la représentativité de leurs membres. Elle dépend en aval des suites données aux arbitrages pris pendant les réunions. Sur des sujets particulièrement sensibles (par exemple : Plan local de l'habitat (PLH), révision de la dotation de solidarité communautaire (DSC), etc.), le sérieux du travail et le respect des décisions prises conditionnent évidemment la crédibilité qui sera donnée au travail de ce comité de pilotage, mais également celle qui sera projetée par les élus pour les comités de pilotage suivants.

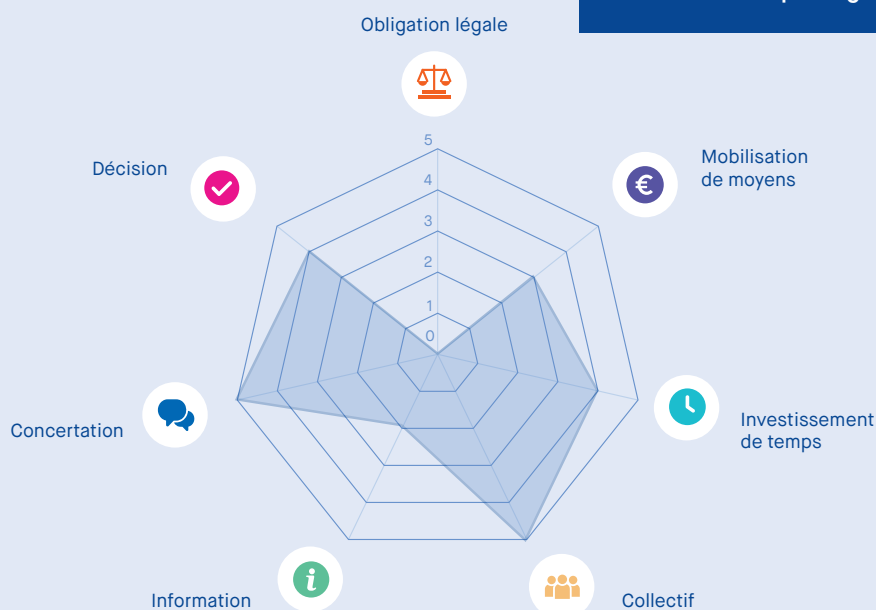
Deux outils complémentaires

Réunissant des collectifs d'élus intéressés à une thématique particulière, les commissions et les comités de pilotage répondent à des enjeux différents mais complémentaires : il s'agit pour les commissions d'informer voire consulter les élus

sur un sujet en amont d'une délibération ; quand il s'agit davantage pour un comité de pilotage de faire participer les élus à la préparation d'une décision (liée à une politique publique, au fonctionnement communautaire, etc.).



Comités de pilotage



Un exemple : l'Eurométropole de Strasbourg

L'Eurométropole de Strasbourg, qui compte trente-trois communes, dispose d'une conférence des maires dédiée à la concertation sur des enjeux stratégiques et à la préparation des décisions métropolitaines.

Le président peut proposer, à l'occasion de dossiers politiques particulièrement sensibles, de désigner un comité de pilotage chargé de préparer les propositions qui seront soumises à cette conférence des maires.

Cette formule a été retenue pour la révision des critères de la dotation de solidarité communale, rendue obligatoire

lors d'une fusion de la métropole avec une communauté de communes. Le comité de pilotage a été constitué en veillant à intégrer des représentants des petites et des moyennes communes ainsi que Strasbourg. Très réactif, ne comptant qu'une douzaine de personnes (dont le DGS et la directrice des finances de l'Eurométropole), le comité de pilotage a mené le travail en un temps très court d'un mois et demi. Le résultat a ensuite été validé collectivement par tous les maires en conférence des maires.

> Contact

Pour plus d'informations, contacter la mission intercommunalité de l'Eurométropole de Strasbourg (missionintercommunalite@strasbourg.eu)

Prospective

Les comités de pilotage sont des instances non prévues par le CGCT, qui sont investies par les intercommunalités en tant qu'ils permettent de débattre et de travailler de manière à la fois concrète (sur un projet, pour la préparation d'une décision ...) et efficace (en petit groupe, réuni fréquemment sur une courte période).

Paradoxalement, ils participent aussi de fait au sentiment de multiplication des réunions, qui pousse les élus moins disponibles à arbitrer leur présence et à se désengager d'autres instances perçues comme moins efficaces.

Cette multiplication amène d'une part à un besoin, travaillé dans la charte de gouvernance, de bien penser l'articulation et la complémentarité des différentes instances de gouvernance. Elle amène d'autre part, pour corriger les défauts d'instances perçues comme uniquement descendantes, de veiller à leur opérationnalité tout comme à la capacité d'animation de ceux qui les préparent et les président.



Réunion bilatérale président / maire



Légalement, le fonctionnement de l'intercommunalité repose sur des instances collectives qui réunissent l'ensemble des représentants des communes membres, comme le conseil communautaire ou les commissions thématiques. Elles doivent permettre l'échange entre les membres de la communauté et la prise de décision sur les politiques publiques et les projets communautaires.

En plus de ces instances collégiales, la plupart des intercommunalités urbaines interrogées organisent des rencontres bilatérales entre l'exécutif communautaire et celui de chaque commune.

Elles peuvent être informelles, organisées en fonction de l'actualité ou la demande de la commune et de l'intercommunalité. Elles peuvent aussi être planifiées comme dans le cas de la communauté urbaine Creusot Montceau et participer pleinement à la chaîne de décision.

Un temps de rencontre privilégié entre le président et les maires

Ces temps de rencontre en « tête à tête » permettent d'aborder des sujets plus spécifiques. Ils sont l'occasion de faire le point sur les projets que partagent l'intercommunalité et la commune. Ils sont aussi l'occasion d'une revue de projets pour voir les avancées et problématiques relatives aux services intercommunaux mis en œuvre sur la commune.

Le maire peut s'en saisir pour présenter les besoins de sa commune sur des compétences communautaires, solliciter un accompagnement technique ou financier et envisager des projets de mutualisation.

L'échange permet au président de l'intercommunalité de mieux connaître les projets à venir sur le territoire communal et au maire d'échanger sur les projets intercommunaux.

C'est un moment privilégié de discussion entre les deux exécutifs sur les orientations stratégiques du projet de la communauté. Le temps de parole consacré au maire est plus important et la parole plus libre que lors des instances collectives.

Le cadre juridique

Aucun

Une planification à adapter à la géographie de l'intercommunalité

La planification à rythme régulier permet d'intégrer ces rencontres dans le processus de décision. C'est un moyen pour l'intercommunalité de concerter commune par commune en amont des projets.

L'organisation systématique de rencontres par commune peut se révéler chronophage, voire particulièrement difficile pour des intercommunalités regroupant un nombre

important de communes. Une autre limite est la conciliation nécessaire des points de vue de chaque commune au niveau intercommunal pour alimenter le projet commun.

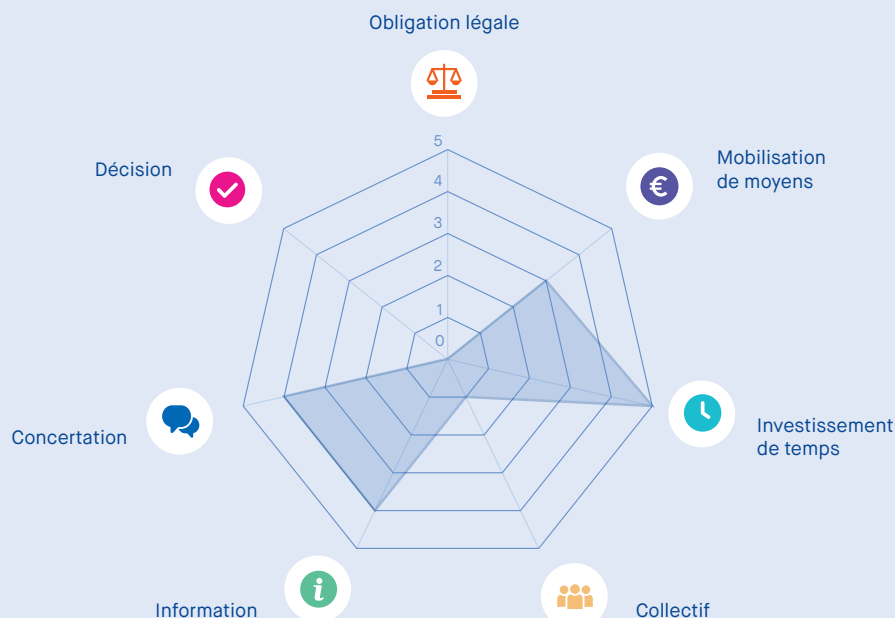
Lorsqu'ils sont planifiés, ces rendez-vous sont le plus souvent réalisés avec les directeurs généraux des services afin d'assurer une mise en œuvre et un suivi des sujets évoqués.

Positionnement de l'outil

Ces rencontres ne sont pas une obligation légale. Elles mobilisent des moyens (préparation, suivi, mise en œuvre des décisions) mais sont surtout un investisse-

ment en temps. Elles sont par définition peu collectives et plutôt des instances d'informations et de concertation que de décision.

Réunion bilatérale président / maire



Exemple : la tournée d'été au sein de la communauté urbaine Creusot Montceau

Chaque année, lors de la période d'été, le président se rend dans les 34 communes de la communauté urbaine.

Cette rencontre avec chaque maire, accompagné des adjoints de son choix, permet de faire le point sur les dossiers en cours, d'échanger sur l'actualité de la commune et celle de la communauté. Elle sert à établir les besoins commune par commune en matière de travaux de voirie. Ces informations contribuent à la construction budgétaire

de l'année suivante. Une fois le budget voté, une rencontre est réalisée par territoire¹ afin de définir la programmation opérationnelle des travaux sur l'année.

Le président cite cette série de rencontres comme un temps politique clef de la communauté urbaine, particulièrement utile pour être au plus près de chaque commune. C'est un temps aussi apprécié par les maires et élus communaux.



Contact

Direction générale des services de la CU Creusot Montceau

Prospective

Un des enjeux dans l'avenir pourrait être de parvenir à associer un plus grand nombre d'élus communaux tout en gardant un format restreint et une simplicité dans le fonctionne-

ment. C'est une préoccupation énoncée par le président de la communauté urbaine du Creusot Montceau qui rejoint celle d'autres communautés.

¹ La communauté urbaine Montceau Creusot est découpée en 6 territoires.



La réunion des DGS

Instance très répandue¹, la réunion des DGS impulse et prépare la mise en œuvre de la politique communautaire sur un plan technique. Mais, en tant que lieu de préparation des réunions politiques, la réunion des DGS est également l'appui administratif nécessaire au bon fonctionnement politique de l'intercommunalité.

Constituer et animer un collectif de travail en appui de la gouvernance politique

Les réunions des DGS sont un outil essentiel de coopération entre l'intercommunalité et ses communes membres pour la mise en œuvre des politiques publiques. De leur bon fonctionnement découle la qualité de la collaboration entre les différents services administratifs de l'EPCI et des communes membres, aux échelons hiérarchiques inférieurs. Elles précèdent et prolongent les conférences des maires et les réunions du conseil communautaire, en préparant les décisions politiques et en anticipant et organisant la mise en œuvre

des décisions actées. Elles sont un lieu d'échange d'informations concernant tant l'action de l'intercommunalité que la connaissance du territoire. Elles permettent enfin l'émergence d'un réseau propice à l'entraide entre DGS sur des sujets variés touchant aux ressources humaines, à la conduite de projets, etc. « *Le travail avec les DGS est vraiment central. Le fait de se réunir tous les mois permet de former une véritable équipe* », indique ainsi un directeur à Clermont Auvergne Métropole

Le cadre juridique

La réunion des DGS relève d'un choix d'organisation interne de l'intercommunalité. Les entretiens menés traduisent tous néanmoins le caractère stratégique de son

bon fonctionnement tant pour préparer les décisions collectives des maires que pour la mise en œuvre de la politique communautaire par la suite.

Mettre en place une organisation incitant à la collaboration

Il ressort des entretiens menés que l'efficacité de cette instance dépend de la capacité de celui qui l'anime à instaurer un climat de confiance entre des DGS de communes différentes. Il s'agit également d'insuffler une dynamique collaborative à ces réunions.

→ L'organisation, le lieu, la périodicité et la durée des réunions doivent offrir l'opportunité à tous les DGS, y compris ceux des petites communes, d'y participer. Le risque est en effet que certains DGS ou secrétaires de mairie, issus notamment de petites communes,

s'en désintéressent, par manque de moyens matériels, de temps ou parce qu'ils se sentent dépassés sur le plan technique. En réponse à cette éventuelle difficulté, l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir organise tous les deux mois des réunions spécifiques avec les DGS des communes qui ne bénéficient pas des mêmes ressources que les autres communes.

→ La détermination de l'ordre du jour doit permettre de trouver un juste équilibre entre partage d'informations et travail collaboratif. Elle peut être réalisée de façon collaborative avec les DGS des

¹: 65% des intercommunalités interrogées ont déclaré organiser régulièrement une réunion des DGS communaux (source : Enquête AdCF/France urbaine relative à la gouvernance des intercommunalités urbaines à paraître).

communes : ainsi, les ordres du jour des réunions des DGS de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir sont établis en commun par les DGS.

→ La posture du DGS de la ville-centre revêt une importance particulière, a fortiori s'il cumule cette fonction avec celle de DGS de l'intercommunalité : une attitude de partage et de co-construction pourra favoriser la participation des DGS de communes dont l'adhésion au projet intercommunal n'est pas acquise. « *Le Maire d'Orléans et Président d'Orléans Métropole, parle de la métropole comme d'une "coopérative" et se positionne comme un maire parmi d'autres. De même, la posture du DGS de la ville centre influence grandement la portée du comité des DGS. Une*

attention particulière est donc portée au partenariat, à la co-construction, lors de ces réunions » indique un directeur d'Orléans Métropole. Le développement d'une véritable culture professionnelle d'animation, de médiation et de régulation est un point clef de la posture des DGS d'intercommunalité en charge de faire fonctionner cette « fédération » de DGS communaux.

→ Il convient de préparer ces réunions en amont, pour faciliter les arbitrages, en informant et échangeant plus particulièrement avec chaque DGS. Ainsi, une mission d'animation du réseau des DGS de l'intercommunalité peut être confiée à un ou une chargé(e) de mission. Ce rôle incombe par exemple à la chargée de mission du DGS d'Orléans et d'Orléans Métropole.

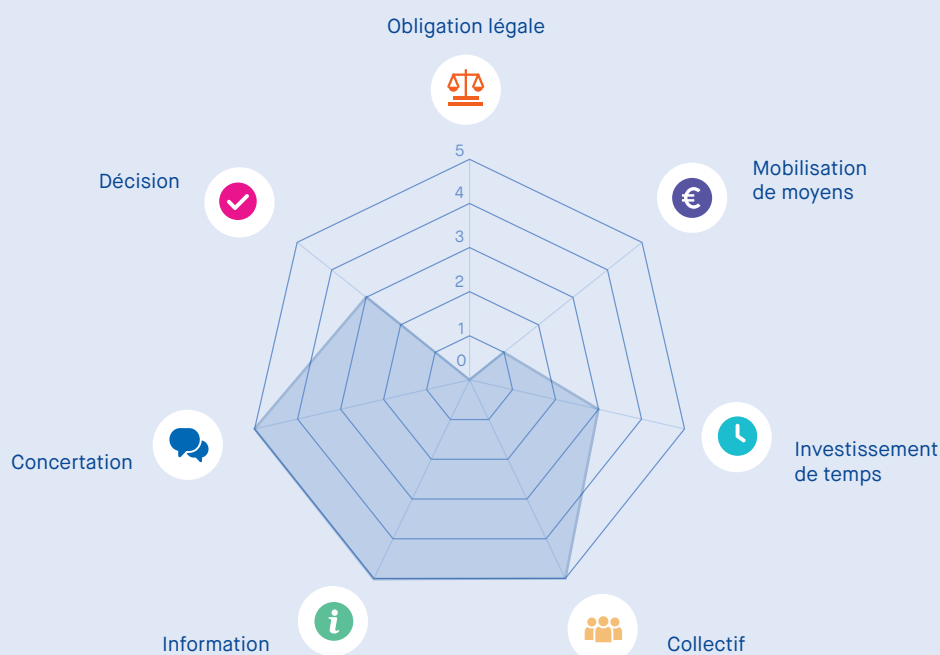
Selon la taille de l'intercommunalité, le nombre de participants aux réunions des DGS peut être élevé et rendre nécessaire le renvoi de certains éléments de l'ordre du jour à des groupes de travail plus restreints, organisés par thématique, afin de désengorger celui-ci. La périodicité des rencontres plénières peut être adaptée en fonction, afin de favoriser la participation en évitant de peser exagérément sur les agendas souvent déjà chargés des participants.

Positionnement

Il n'existe pas d'obligation légale d'organiser une réunion des DGS. Celle-ci est peu mobilisatrice en moyens mais nécessite un temps de préparation important. La réunion des DGS est essentielle à la naissance d'un sentiment d'appartenance collective, il s'agit d'un temps d'échange d'informations et de

concertation réciproque. Si les décisions stratégiques sont prises en conseil communautaire, des décisions visant la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques et la coopération entre services sont prises par les DGS lors de leurs rencontres.

Réunion des DGS



Exemple : La réunion des DGS d'Orléans Métropole

Les 22 DGS de la métropole se réunissent une fois par mois en amont du conseil métropolitain, dans l'une des communes membres. Le lieu du rendez-vous varie à chaque rencontre, de manière à ce que les DGS des communes puissent accueillir les autres DGS de la métropole chacun leur tour. En n'accueillant pas systématiquement cette réunion, la ville-centre entend se placer sur un pied d'égalité avec les autres communes membres et favoriser l'implication de chaque DGS dans le bon fonctionnement de l'intercommunalité. La réunion dure une matinée et est suivie d'un déjeuner, qui est l'occasion de partager un moment de convivialité et d'échanges moins formels.

La réunion des DGS d'Orléans Métropole permet d'aborder 3 types de sujets :

- ceux faisant l'objet d'un travail collaboratif, en lien avec la métropolisation ;
- ceux relatifs à la politique menée par la métropole, avant soumission aux commissions thématiques et au conseil communautaire ; des modifications d'ordre technique peuvent être apportées aux projets ;

→ des questions diverses (partage d'informations relatives notamment au territoire).

Sur certains sujets comme celui de la mutualisation des polices, des groupes de travail thématiques ont été mis sur pied. Ils sont pilotés par des binômes constitués du DGS d'une commune membre et d'un directeur de la métropole et intègrent un ou deux autres DGS, choisis de manière à ce que soient représentées des communes diverses dans le groupe de travail. Leur existence permet de désengorger l'ordre du jour des réunions des DGS de la métropole, qui sont alors l'occasion de points d'étapes sur l'avancée des travaux de ces groupes et de remontée de propositions.

À noter que de façon complémentaire les directeurs de cabinet des communes de la Métropole ont également une réunion chaque mois il en est de même, à une fréquence pouvant varier en fonction des thématiques, pour les directeurs des ressources humaines ou les directeurs de communication par exemple.



Contact

Pour plus d'informations sur la réunion des DGS d'Orléans Métropole, contacter la chargée de mission du DGS d'Orléans Métropole et de la ville-centre, en charge de l'animation du réseau des DGS de l'intercommunalité.

Prospective

Sans remettre en cause la pertinence de l'existence d'une réunion des DGS, la forme et l'organisation de celle-ci pourraient sans doute être repensées à l'avenir dans un certain nombre d'intercommunalités afin d'en améliorer encore l'efficacité (dé-

sengorgement de l'ordre du jour, durée/fréquence des réunions...), la portée (dimension collaborative) et de favoriser la participation (techniques d'animation, convivialité...).



MONOGRAPHIE

Rennes Métropole, une gouvernance renouvelée pour préparer le passage en métropole

Rennes Métropole compte aujourd'hui 43 communes, pour une population de 443 000 habitants en 2016.

Issue d'une longue histoire démarrée en 1970 par la création du District de Rennes, la métropole s'appuie sur un projet territorial fort qui a fédéré dès le départ ses communes membres. Ce projet repose notamment sur deux valeurs socles : la solidarité entre les communes pour le développement du territoire ; l'aménagement équilibré entre la ville-centre et les communes (à travers le modèle de la ville-archipel, sans continuité urbaine entre les communes). L'intercommunalité a accédé au statut de métropole en 2015.

Depuis plusieurs mandats, l'organisation des relations entre la métropole et les communes s'appuie sur une charte de gouvernance, portée par le Président et établie à l'issue de chaque élection. Elle prévoit notamment les modalités de mise en place d'une conférence des maires.

Elle indique : « *Pour concevoir et mettre en œuvre son projet, la Métropole s'appuie sur une gouvernance ouverte, partagée et respectueuse de la diversité des communes membres, garantie de l'efficacité et de l'appropriation des politiques métropolitaines* ».

Issue de travaux conduits par les nouveaux élus en 2014, la charte de gouvernance du mandat en cours introduit plusieurs nouveautés qui visent à améliorer l'efficacité de la prise de décision et anticiper la transformation de la communauté d'agglomération en métropole. Elle a été élaborée au sein d'un atelier dédié à l'association des maires et élus communautaires représentant la diversité politique et géographique de l'EPCI.

Elle passe notamment par la création de nouvelles instances visant à améliorer le dialogue avec les élus municipaux : les comités de secteurs.

Les comités de secteur

Au nombre de huit, ils comptent chacun six à huit communes (sauf Rennes qui constitue seule un secteur) réparties en secteurs géographiques. Assis sur des structures de solidarité préexistantes (par exemple, d'anciens syndicats de communes), leur périmètre a été proposé par les communes et validé par la métropole. Leur mise en place répond à deux constats :

- la conférence des maires à 43 membres est une instance dont la taille peut être impressionnante, dans laquelle certains maires ne se sentent pas à l'aise pour s'exprimer ;
- il était nécessaire de préparer la mise en place politique et le suivi opérationnel de nouvelles compétences de proximité (notamment la voirie).

Réunis trois à quatre fois par an, les comités de secteur sont co-présidés par un maire et par le vice-président de la métropole en charge de l'animation territoriale. Ils ont pour avantage d'autoriser une composition plus souple que la conférence des maires : en fonction de l'ordre du jour, co-établi par la métropole et par les communes, les maires peuvent être accompagnés de leurs adjoints en charge des sujets traités ainsi que du DGS. Le mode de fonctionnement détaillé est laissé à la charge de chaque comité de secteur.

Le format est informel : la réunion se fait en petit comité, la parole est très libre, le tutoiement est de mise... Cela facilite la prise de parole de tous. Comme l'indique un maire de deuxième couronne : « *On est entre maires, on se sent plus à l'aise et plus libres d'intervenir. Ce sont les vice-présidents et les agents métropolitains qui viennent dans les communes vers les élus municipaux* ».

Ainsi, les comités de secteur sont l'instance idéale pour entendre et intégrer les spécificités communales aux projets stratégiques développés par la métropole. Ils permettent aussi de travailler entre maires sur des compétences hors-métropoles. Ce travail de co-construction des décisions politiques fournit le terreau propice pour construire des arbitrages y compris financiers entre les communes et la métropole : c'est à ce niveau qu'est déclinée la PPI dédiée à la voirie. Le comité de secteur est donc à la fois un lieu de co-construction et de suivi qui apporte une réelle plus-value par rapport aux instances existantes. Un maire rencontré en entretien le souligne : « *Merci au comité de secteur, ça aurait été beaucoup plus difficile sinon de débattre de ces sujets forcément compliqués* ».

Les commissions restreintes et les comités de pilotage

Les commissions sont ouvertes à l'ensemble des élus municipaux, en tant que lieux d'acculturation et d'information sur les décisions à prendre. Cette ouverture n'empêche pas une certaine désaffection en cours de mandat de la part des élus municipaux. Pour répondre à ce constat, Rennes Métropole a mis en place deux outils complémentaires visant à mieux répondre à la disponibilité et aux attentes des élus municipaux et communautaires :

D'une part, elle a mis en place les commissions restreintes, réunies tous les mois avec les maires et les conseillers métropolitains, pour préparer les décisions politiques.

D'autre part, elle a institué la création temporaire de comités de pilotage ad hoc, dédiés à des projets stratégiques métropolitains. Nécessitant un suivi régulier, ils sont réunis à une fréquence supérieure à celle des réunions et demandent donc une disponibilité forte des élus sur un temps restreint. La charte de gouvernance précise qu'ils intègrent à la fois des élus municipaux et des élus communautaires.

Une chaîne de co-conception associant les élus municipaux

L'ensemble de ces instances dessine une chaîne, un processus de co-conception visant à garantir une prise en compte de la parole communale et des spécificités communales par les métropoles. Elle permet aussi à chaque commune de mieux connaître les enjeux de ses voisins. Cette chaîne de co-conception à chaque étape du processus se définit :

- par un cadrage et une ouverture des débats validés en conférence des maires ;
- par un dialogue en proximité au sein des comités de secteurs pour travailler les propositions, en complément du travail éventuel d'un comité de pilotage dédié ;
- par un partage des informations en commission, puis une validation en commission restreinte ;
- par une validation des orientations en conférence des maires, puis en Bureau ;
- puis par un vote en Conseil métropolitain.

C. Décision : un déplacement du centre de gravité vers des instances fédératives ?



Comme pour toutes les collectivités, l'assemblée délibérante de l'intercommunalité est la clef de voûte du processus démocratique. Ainsi, le conseil communautaire est désigné par le CGCT comme « l'organe délibérant chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de l'intercommunalité dans la limite des missions qui lui ont été transférées ». Le moment du vote et de l'adoption en conseil communautaire est donc, juridiquement, le moment où est prise la décision politique.

Il serait néanmoins bien entendu trop réducteur de limiter la prise de décision aux temps de réunion de l'assemblée délibérante. D'abord, parce que le CGCT prévoit que le conseil peut déléguer de larges champs de compétences à l'exécutif (président, bureau) en vue d'accélérer la mise en œuvre des politiques publiques¹. De plus, le chef de l'exécutif dispose de pouvoirs propres. Mais surtout, parce que la prise de décision sur des sujets stratégiques relève de processus longs, nécessitant de multiples arbitrages rendus avec différents acteurs dont les élus locaux, de manière à ce que la décision par l'assemblée soit la plus sécurisée possible, tant politiquement que techniquement.

À l'issue des entretiens que nous avons conduits, deux instances apparaissent principalement comme les « vrais » lieux d'arbitrage et de validation : la conférence des maires (**voir fiche-outil n°7**) et le bureau (**voir fiche-outil n°8**). Toutes les intercommunalités rencontrées utilisent l'un ou l'autre de ces deux outils pour préparer politiquement, et tout particulièrement avec les maires, la prise de décision en conseil communautaire.

¹ 72% des intercommunalités urbaines ont délégué de nombreuses compétences au bureau pour éviter d'engorger leur conseil communautaire contre 44% dans l'ensemble des intercommunalités françaises (source : Enquête AdCF/France urbaine relative à la gouvernance des intercommunalités urbaines à paraître)

« La gouvernance politique des intercommunalités »

Dans 64 % des intercommunalités françaises, 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. Parmi les 61 % de communautés où l'ensemble des maires ne

fait pas partie du bureau communautaire, la grande majorité (42 %) les réunit régulièrement au sein d'une instance distincte du bureau (conférence des maires, etc.).



Rappel juridique sur le conseil communautaire

Le conseil communautaire est l'organe délibérant chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de l'intercommunalité dans la limite des missions qui lui ont été transférées.

Composition

Les conseillers communautaires qui composent l'assemblée communautaire sont issus de chaque commune, élus au suffrage universel direct par fléchage sur les listes des candidats aux élections municipales depuis 2014 dans les communes comptant 1 000 habitants ou plus.

Chaque commune est ainsi représentée par un ou plusieurs conseillers municipaux, issus d'une ou plusieurs listes. Les sièges à pourvoir sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, c'est-à-dire proportionnellement au nombre d'habitants de chaque commune. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, c'est le maire, le premier adjoint, et ainsi de suite qui sont automatiquement conseillers communautaires, en fonction du nombre de sièges attribués à la commune.

Le nombre de sièges de conseillers communautaires dépend pour partie du nombre

d'habitants de l'intercommunalité : de 16 conseillers pour les intercommunalités de moins de 3 500 habitants, jusqu'à 130 conseillers pour les intercommunalités de plus d'un million d'habitants. Ce nombre de sièges initial est ensuite réparti à la proportionnelle entre les communes et peut se trouver augmenté afin que chaque commune soit pourvue.

Organisation

Le conseil communautaire se réunit au moins une fois par trimestre. Les conseillers communautaires reçoivent (au moins 5 jours avant la date du conseil) une convocation comprenant l'ordre du jour et les documents nécessaires à la prise de décision.

Les conseillers s'expriment librement dans le cadre du débat qui précède la mise au vote de la délibération. Les décisions sont prises à la majorité absolue, dès lors que la moitié au moins des membres en exercice sont présents.

Les séances du conseil communautaire sont publiques.





La conférence des maires

Les conférences des maires ne sont pas obligatoires, sauf pour les métropoles. Elles sont pourtant très largement mobilisées par l'ensemble des intercommunalités. Ainsi, 81% des intercommunalités interrogées par l'AdCF dans son enquête de 2019 sur la gouvernance politique des intercommunalités indiquent réunir l'ensemble des maires à échéance régulière au sein du bureau (**voir fiche-outil n°8**) ou de la conférence des maires.

Présidées par le président de l'intercommunalité, elles remplissent différentes fonctions allant de la simple information des maires jusqu'à la co-construction de politiques publiques. Réunies en amont des conseils communautaires, ces conférences des maires s'apparentent de plus en plus à des lieux de construction de la décision politique, devenant le passage obligé pour tout projet ou orientation stratégiques porté par l'intercommunalité.

Faire vivre un collectif des maires

À l'envers des règles de représentation démographique du conseil communautaire, les conférences des maires permettent de faire vivre une instance dans laquelle « une commune = une voix ». Une voix, et non un vote, car dans la plupart des intercommunalités rencontrées, les décisions prises en Conférence des maires ne font pas l'objet d'un vote formel : le fonctionnement privilégié est celui de la construction d'un consensus entre les maires et le président de l'EPCI. Les approches partisanes sont ainsi davantage mises de côté que dans des instances telles que les conseils communautaires et métropolitains.

Par la présentation et la mise en débat d'un projet communautaire intéressant les communes, il s'agit à la fois de :

- acter collectivement un projet communautaire stratégique étape par étape : certains sujets majeurs, tels que le PLUI, peuvent ainsi passer plusieurs fois en conférence des maires ;
- prendre en compte certaines spécificités communales dans l'établissement de ce projet ;
- déterminer les points de tension éventuels avant passage en conseil communautaire ;
- amender, corriger la proposition voire reporter la prise de décision si nécessaire ;
- assurer une décision partagée et assumée par les maires.

Une instance constituée de manière volontariste par les intercommunalités

Seules les métropoles ont donc actuellement l'obligation de mettre en place une « conférence métropolitaine », définie comme « une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités » (article L. 5217-8 CGCT). Le CGCT précise que ces rencontres doivent se tenir au minimum deux fois par

an, à l'initiative du Président ou de la moitié des maires de la métropole.

Au jour de rédaction de cette étude, seules les métropoles ont légalement l'obligation de mettre en place une « conférence métropolitaine », lors de l'élaboration des PLUI (article L. 153-8 du code de l'urbanisme). Cette conférence intercommunale est obligatoire à deux moments de l'élaboration des PLUI, dans toutes les intercommuni-

tés : d'abord pour définir les modalités de collaboration avec les communes, puis préalablement à l'approbation du PLUI.

Le projet de loi Engagement et proximité, en cours d'examen à l'heure où sont écrites ces lignes, pourrait intégrer le terme de

conférence des maires dans le CGCT pour les autres intercommunalités, sans à ce stade rendre obligatoire la mise en place de cette instance.

Un mode de fonctionnement qui doit traduire les valeurs portées par l'intercommunalité en matière de gouvernance locale et de relation avec les communes

Pour assurer la bonne contribution de la conférence des maires à la gouvernance intercommunale, plusieurs conditions de réussite sont requises :

- constitution d'un ordre du jour cohérent par rapport à l'ambition attendue : mise à l'ordre du jour systématique de tout sujet d'importance stratégique pour les communes et/ou de tout sujet soulevé par une commune¹ ;
- intégration dans la chaîne de décision : la conférence des maires doit être positionnée dans le processus au bon moment. Elle peut par exemple intervenir après un premier travail en comité de pilotage, et bien entendu avant le passage en conseil communautaire ;
- préparation par les DGS des communes : elle participe à la bonne appropriation des dossiers par les maires avant la réunion.
Voir fiche-outil n°6.

Le bon fonctionnement de la conférence des maires repose tout particulièrement sur l'investissement personnel du ou de la président.e, qui peut en faire un marqueur de son mode de relation avec les maires :

- en montrant une qualité d'écoute des maires quelle que soit la taille et l'importance de leur commune ;
- en promouvant et incarnant la recherche de consensus, par démarcation avec le fonctionnement et les postures davantage politiques qui ont lieu au sein du conseil communautaire ;
- en étant garant du pragmatisme qui doit conduire les débats ;
- en respectant vis-à-vis les positions prises : par une intégration des remarques, par un report éventuel des décisions si les conditions ne semblent pas réunies pour obtenir une unanimité sur un sujet majeur ;

Il faut noter à cet égard que si pour 80% des intercommunalités françaises un projet

communautaire important doit être décidé à l'unanimité, les grandes intercommunalités urbaines considèrent à 70% qu'une majorité suffit (hormis le cas où une commune est particulièrement concernée et peut exercer son droit de veto). Il serait intéressant de savoir si cette différence apparente dans les réponses est le signe d'une plus grande maturité du projet communautaire qui pourrait donc accepter le débat, ou un simple pragmatisme du fait d'un nombre de communes plus élevé.

Plusieurs points de vigilance nous ont été rapportés :

- le dialogue de proximité avec l'ensemble des maires peut s'avérer plus difficile à mener au sein de la conférence des maires lorsque l'intercommunalité comporte un très grand nombre de communes. Certaines intercommunalités rencontrées ont mis en place d'autres instances de maires avec un découpage géographique, de manière à renforcer cette proximité (**voir fiche-outil n°3**) ;
- l'ordre du jour doit rester cohérent au regard du rôle stratégique donné à l'instance : tout peut être évoqué en conférence des maires, mais sans pour autant faire passer l'ensemble des projets de délibérations ;
- certains vice-présidents non maires, généralement élus de la ville centre, peuvent ne pas être de facto membres de la conférence des maires alors même qu'ils portent des projets stratégiques pour l'intercommunalité. Dans ce cas, il est important de prévoir les modalités de leur présence en fonction de l'ordre du jour, ou tout du moins les modalités de transmission des conclusions rendues. En miroir, il s'agit aussi d'anticiper et de réguler les modalités de participation des élus disposant d'une « double casquette » de maire et de vice-président, à la fois porteurs de la proposition et parties prenantes au débat.

¹ Selon l'enquête de l'AdCF sur la gouvernance politique des intercommunalités (2019) : dans 40% des intercommunalités l'ordre du jour de la conférence des maires est de la seule responsabilité du président, dans 60% les maires peuvent ajouter des points. Cette proportion est la même quel que soit le type d'intercommunalité, il n'y a pas de variation observée dans les intercommunalités urbaines.

Positionnement

L'obligation légale ne vaut que pour les métropoles. Les moyens humains à y consacrer seront plus ou moins importants selon la fréquence de réunion de la conférence des maires. Un temps de préparation technique et politique puis un temps de restitution sont à prévoir et organiser (pour l'intercommunalité comme pour les communes). Cet outil par essence

collectif dépasse de loin le simple objectif d'information des maires, même s'il y contribue. Il constitue davantage un outil de concertation voire de décision sur une série d'objets, parmi lesquels l'évolution même de l'intercommunalité et les orientations politiques et stratégiques pour le territoire.



Un exemple : la conférence des maires de Rennes Métropole

La conférence des maires à Rennes Métropole fait partie des outils prévus par la charte de gouvernance, établie à l'issue de chaque élection.

Chaque projet d'orientation stratégique, intéressant le développement du territoire à moyen et long terme, fait l'objet d'une voire de plusieurs présentations en conférence des maires. Parmi les sujets mis à l'ordre du jour, figurent par exemple le PLUI et le PLH, le plan climat air énergie territorial, le projet de nouvelle ligne de métro, la construction d'une nouvelle salle de spectacle, ou encore la définition de la compétence voirie. Sur ces sujets structurants, le chaînage est le suivant :

- **première présentation en conférence des maires : ouverture de la concertation ;**
- travail en comité de pilotage et/ou en comité de secteur (le comité de secteur réunit les maires, et leurs adjoints en

fonction de l'ordre du jour, de 6 à 8 communes d'un secteur géographique et est présidé par le vice-président en charge de l'animation territoriale) ;

- présentation en commission élargie et en commission restreinte ;
- **nouvelle présentation en conférence des maires : fin du processus de concertation ;**
- passage en bureau métropolitain ;
- vote en conseil métropolitain.

Les services de la métropole sont présents en faible nombre à la conférence des maires : y assistent la DGS, les DGA et le directeur ou la directrice concernés par le dossier présenté.

Le réseau des DGS de la métropole et des 43 communes est systématiquement réuni après chaque réunion de la conférence des maires, pour faire suite à ce qui a été évoqué.

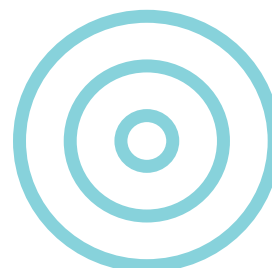


Prospective : du volontarisme à l'incitation ?

Loin de constituer une simple étape dans la préparation des décisions communautaires, la conférence des maires tend dans certaines intercommunalités rencontrées à prendre une certaine autonomie, en disposant d'un périmètre de décision qui lui est propre. Certains sujets particulièrement sensibles pour les communes peuvent ainsi faire l'objet d'accords spécifiques en Conférence des maires. Cette évolution signale une certaine maturité dans le fonctionnement des instances de gouvernance mises en œuvre par ces intercommunalités, tout comme elle peut aussi questionner sur l'équilibre à construire entre représentativité communale et représentativité démographique.

La mise en place de plus en plus fréquente d'une conférence des maires dans les intercommunalités non métropoles amène également à poser la question de la généralisation de cette instance. À ce stade, à l'issue de la discussion au Sénat, le projet de loi « Engagement et

proximité » ne rend pas obligatoire la mise en place d'une conférence des maires. Il la mentionne néanmoins dans son article 1^{er}, comme élément pouvant figurer, « le cas échéant », dans la charte de gouvernance que l'intercommunalité pourrait décider d'adopter après renouvellement des mandats. La charte de gouvernance aurait alors pour rôle de déterminer la composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence. Pour l'instant, cette disposition laisse donc toute latitude aux élus pour décider de l'opportunité comme des modalités de fonctionnement de cette instance, dont il est certain qu'elle ne peut trouver son efficacité que si son intérêt est réellement identifié et partagé par les élus, et si ses modalités peuvent être adaptées aux spécificités du territoire (notamment lorsque une intercommunalité compte un nombre très important de communes et donc de maires).





Le bureau

Le bureau, dont la constitution est prévue par le code général des collectivités territoriales (art. L 5211-10), est un lieu de décisions déléguées par le conseil communautaire. Il se réunit en règle générale une à deux fois par mois. Émanant de l'organe délibérant, il vise à permettre la réflexion, le débat et la prise de décisions en comité plus restreint, et porte la ligne politique de l'intercommunalité.

Une instance réactive et décisionnaire

Composé d'un nombre plus resserré de membres que le Conseil, l'existence du bureau permet de porter la politique communautaire avec une grande réactivité. Il peut être également le lieu de débats de fonds, rendus parfois difficiles en conseil communautaire, en raison du nombre élevé de participants. Le bureau constitue alors un lieu de négociation entre communes, ainsi qu'entre des communes et l'intercommunalité en dehors du conseil communautaire. Les échanges au sein du bureau peuvent jouer, selon les interlocuteurs interrogés, un rôle décisif sur le déroulement du conseil communautaire et sur la facilité de prise de décision au sein de celui-ci. À Clermont

Auvergne Métropole, c'est une instance consultative pour l'ensemble des dossiers destinés à être présentés en conseil communautaire. À Bordeaux Métropole, le bureau examine tous les dossiers à fort enjeu avant leur soumission au conseil métropolitain, jouant ainsi un rôle proche de celui de la Conférence des maires dans d'autres territoires. Certaines chartes de gouvernance prévoient d'ailleurs que les dossiers qui ne font pas l'objet d'un consensus en conférence des maires ou en réunion du bureau ne sont pas présentés en conseil communautaire (Clermont Auvergne Métropole).

Le cadre juridique

L'article L 5211-10 du code général des collectivités territoriales se borne à fixer un nombre plafond de vice-présidents membres du bureau (15 pour les communautés, 20 pour les métropoles) et prévoit en sus la possibilité de désigner en son sein un ou plusieurs élus communautaires n'ayant pas le statut de vice-président. Le bureau peut recevoir

des délégations de compétence du conseil communautaire. En outre, dès lors que tous les vice-présidents sont titulaires d'une délégation, le président peut décider de déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau qui ne sont pas vice-présidents (article L 5211-9 du CGCT).

Une composition à géométrie variable

L'articulation du travail du bureau avec ceux du conseil communautaire et de la conférence des maires dépend des délégations reçues et de la composition de celui-ci.

Le CGCT prévoit que, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation. Certaines intercommunalités font le choix de ne

confier aucune délégation au bureau, de manière à laisser la majorité des dossiers aux décisions du président et du conseil communautaire. La charte de gouvernance de Clermont Auvergne Métropole mentionne expressément que le bureau demeure une instance consultative. Si un vote au sein du bureau peut avoir lieu sur un projet de délibération à la demande d'au moins un tiers de ses membres, celui-ci reste indicatif.

FICHE-OUTIL 8

Un enjeu peut être d'éviter une redondance entre le bureau prévu par les textes et la nouvelle conférence des maires. Dans certaines intercommunalités, le bureau intègre l'ensemble des maires du territoire, particulièrement lorsque l'intercommunalité n'a pas mis en place de conférence des maires, l'utilisant alors comme alternative à celle-ci. À l'inverse, dans certaines métropoles ayant mis en place une conférence des maires politiquement très forte (à laquelle s'ajoute parfois réunions de l'exécutif (ensemble des vice-présidents) voire réunions de majorité), le bureau ne joue alors plus qu'un rôle de « commission permanente » en charge de valider les décisions courantes nécessaires à la bonne exécution des politiques publiques communautaires dans le cadre des compétences déléguées par le conseil. La conférence des maires peut aussi être une formation du bureau. À Tours Métropole Val de Loire, le bureau métropolitain est composé des 22 maires et

de 3 vice-présidents. Il se réunit tous les mois en tant que bureau mais 3 fois par an, ses réunions deviennent des conférences des maires.

La composition du bureau présente un caractère stratégique, en particulier lorsqu'il s'agit d'un organe de décision en formation restreinte. Ainsi, la question de la représentativité territoriale et politique au sein du bureau revêt une importance particulière : selon l'enquête AdCF sur la gouvernance politique des intercommunalités de 2019, la bonne représentation des équilibres politiques et géographiques du territoire était le premier objectif des élus lors de la composition du bureau. Cette mixité du bureau est de nature à favoriser la construction de consensus en vue de prises de décisions facilitées au sein du conseil communautaire, ainsi qu'à favoriser la délégation de compétence du Conseil. Ce choix a été fait à Orléans Métropole, dont le bureau intègre des membres de la minorité. « La minorité a intégré l'exécutif en cours de

mandat et c'est une véritable réussite : les rapports sont maintenant adoptés par le conseil communautaire avec une grande majorité » un directeur d'Orléans Métropole.

La possibilité de désigner, au sein du bureau, des conseillers communautaires qui n'ont pas le statut de vice-président permet de contourner le plafond introduit par la loi, le CGCT fixant uniquement un nombre maximal de vice-présidents membres du bureau. Il s'agit d'un moyen pour certaines intercommunalités de disposer d'un bureau plus représentatif que l'exécutif des différentes tendances politiques au sein du conseil communautaire. La Métropole Européenne de Lille dispose par exemple d'un bureau composé de 20 vice-présidents, ce qui correspond au plafond légal, ainsi que d'une vingtaine de conseillers métropolitains dont les sièges ont été répartis en fonction de l'importance de leur groupe politique.

Positionnement

L'existence du bureau est une obligation légale. Il s'agit d'une instance peu mobilisatrice en moyens, mais l'investissement en temps peut être important, notamment dans les intercommunalités où le bureau est très actif. Le bureau participe à l'existence d'un sentiment collectif d'appartenance, en particulier s'il intègre l'opposition. Il s'agit d'une instance permettant l'échange d'informations et la concertation. La prise de décision dépend de la délégation reçue par l'organe délibérant.



L'exemple de Clermont Auvergne Métropole : préparer les décisions métropolitaines

Le choix a été effectué, à Clermont Auvergne Métropole, de constituer un bureau incluant l'ensemble des 21 maires de l'intercommunalité. 14 sont vice-présidents de la métropole. Les 7 autres se sont vu confier des délégations spécifiques.

Le bureau se réunit de façon hebdomadaire. Il s'agit à Clermont Auvergne Métropole d'une instance consultative, et est le lieu privilégié des débats sur la politique communautaire. Il examine et formule des avis sur l'ensemble des dossiers prévus pour être présentés en conseil communautaire. Tout projet de modification des statuts, du périmètre ou des compétences de la métropole doit lui être soumis pour réflexion et débat avant toute proposition de décision au conseil communautaire.

La représentativité du bureau permet d'assurer l'implication active des communes dans le processus de réflexion qui précède la prise de décision, compensant d'une certaine façon la perte de compétences communales au profit de l'intercommunalité et favorisant la participation des plus petites communes. Le consensus y est recherché autant que possible. Elle offre également, en particulier du fait de la pluralité des horizons politiques représentés, la possibilité d'aplanir, en amont du conseil métropolitain, un certain nombre de difficultés, de manière à ce que la prise de décision y soit rendue plus consensuelle et fluide.



Contact

Pour plus d'informations, contacter la Direction
des dynamiques communautaires et politiques
contractuelles de Clermont Métropole

Prospective

La période électorale à venir, qui verra la recomposition des bureaux, sera l'occasion d'ajuster si nécessaire le nombre de leurs membres. L'intégration de membres de l'opposition pourrait être envisagée par plus d'intercommunalités, de manière à favoriser le consensus au sein de l'intercommunalité.

Par ailleurs, la mise en place de nouvelles conférences des maires pourrait éventuellement avoir pour effet de modifier le positionnement et le rôle du bureau dans certaines intercommunalités.



MONOGRAPHIE

À Grenoble-Alpes Métropole, un processus de prise de décision qui repose sur des instances politiques et techniques

L'évolution d'une intercommunalité de projet vers une métropole aux compétences plus fortes.

Grenoble-Alpes-Métropole existe en tant que communauté d'agglomération depuis 2000 et a fusionné avec 3 nouvelles communautés de communes en 2014, avant de se transformer en métropole en 2015. Cette évolution a contribué à transformer une intercommunalité de projet (faibles compétences, production d'études) en une métropole avec des compétences plus fortes, de nouveaux élus et une majorité de communes rurales de petites tailles (30 communes sur les 49 comptent moins de 4000 habitants). Il y a donc eu rapidement une forte nécessité d'organiser la gouvernance entre la métropole et les communes membres et de composer avec des besoins très différents selon les types de communes.

La métropole a été divisée en 4 territoires mais ne repose pas sur un contrat de territoire ou un pacte financier formalisé. Les mutualisations et la territorialisation des compétences s'effectuent selon un mode « à la carte » à l'exception de la voirie et des déchets qui sont organisés en directions techniques de secteurs territorialisés.

Le rôle central de la conférence des maires dans le processus de décision :

La conférence des maires réunit les 49 maires 12 fois par an et permet à ces derniers d'échanger sur des sujets de leur intérêt, intercommunaux ou communaux.

Dans le processus de décision elle se situe après la définition des projets par le bureau exécutif métropolitain et avant de les soumettre au vote en conseil métropolitain. Les transferts de compétences, le PLUi ou

encore la création d'un organisme de foncier solidaire sont des exemples de sujets pouvant être présentés en conférence des maires. L'orientation des sujets qui y sont abordés est tournée vers l'avenir ; aucun bilan de l'action métropolitaine n'y est discuté, seuls les projets y sont débattus.

N'ayant pas de pouvoir délibératif, la conférence des maires constitue toutefois un organe qui permet de recueillir l'avis des maires sur des sujets qui intéressent les communes avant de présenter le projet au conseil métropolitain. Les maires y siègent davantage avec une logique territoriale qu'avec une étiquette partisane. Par ailleurs, elle est une instance importante pour le dialogue territorial : certains maires ne sont pas conseillers métropolitains.

Cette instance est très fréquentée, sa principale limite est néanmoins son ordre du jour, décidé par la métropole, qui en fait ainsi une instance à l'information plutôt descendante.

Les sujets présentés en conférence des maires sont préparés en amont par des instances techniques :

La prise de décision politique s'appuie aussi sur des instances techniques qui ne constituent pas des instances de décision en tant que telles mais qui permettent de préparer la décision par de la circulation d'information, de la coordination technique et de la co-conception.

Les **groupes techniques** rassemblent les DGS et des techniciens (invités par les DGS) et sont pilotés conjointement par un agent de la métropole et un DGS d'une commune membre. Ce binôme est chargé de préparer et d'animer les réunions de ces groupes techniques, et d'en faire ressortir les positions principales. Ils sont regroupés autour de 4 thématiques :

- le groupe « niveau de service » : ce groupe concerne principalement les transferts de compétence et permet de définir le périmètre d'exercice d'une compétence ;
- le groupe « équité et soutenabilité » : ce groupe s'assure de la neutralité financière au moment

des transferts de compétences et veille à l'équité financière entre les communes ;

- le groupe « mutualisation » : au-delà des actions prévues au schéma de mutualisation, les mutualisations s'effectuent également sur la base d'opportunités et du volontariat ;
- le groupe « accueil et relations aux usagers », (initialement dénommé groupe « relations communes / Métropole ») : ce groupe travaille sur l'élaboration et la mise en œuvre du schéma directeur des accueils métropolitains qui intègre également les accueils municipaux (**voir fiche-outil n°15**).

En parallèle des groupes thématiques, un **groupe des petites communes** réunit les DGS des communes de moins de 4000 habitants dans l'objectif d'avoir une discussion libre avec les coordinateurs territoriaux et d'informer les DGS des travaux des groupes techniques auxquels ils ne sont pas toujours en mesure de participer. Ce groupe se rassemble 6 fois par an pour présenter des projets métropolitains, faire de la remontée et de la descente d'information sans prise de décision en tant que telle.

Ces instances techniques de préparation de la décision font l'objet d'une **coordination** tous les 15 jours pendant 1 heure au sein de laquelle les DGS / agents copilotes de chaque groupe se réunissent pour une discussion libre qui alimente l'ordre du jour des réunions des DGS.

Les **réunions de DGS** sont ensuite l'occasion d'échanger chaque mois sur des sujets divers, issus des discussions en groupes techniques. Ces réunions assurent une coordination nécessaire et permettent de créer du lien entre des DGS de communes de tailles très différentes ayant donc des enjeux très différents.



Contact

Pour plus d'information sur la prise de décision à Grenoble-Alpes-Métropole, contacter la mission institution et coordination territoriale (tél. 04.76.59.28.49)



D. Information des élus : La nécessité d'impliquer les élus municipaux non-communautaires

L'information des élus est au fondement même de la prise de décision. Elle constitue un préalable indispensable à la délibération, garanti par la loi et contrôlé par le juge administratif pour les élus communautaires (art L. 2121-13 du CGCT, qui s'applique aux communes mais également aux EPCI).

Toutefois, au-delà de cette obligation pour les élus communautaires, l'analyse comparée a mis en évidence la difficulté au sein de certaines intercommunalités d'assurer l'information des élus communaux non-communautaires. En effet, ces derniers ne siègent pas au sein du conseil communautaire et n'ont donc pas accès à l'information de première main. Ils constituent pourtant des relais majeurs de l'action intercommunale auprès des citoyens, d'où l'importance d'assurer un bon niveau d'information de ces élus.

Des efforts ont déjà été engagés sur ce point, avec leur participation possible aux commissions thématiques¹ (**voir fiche-outil n°4**) et l'envoi, par près de la moitié des intercommunalités², du compte-rendu du conseil communautaire à l'ensemble des élus du territoire (**voir focus ci-dessous**). Certaines intercommunalités ont fait preuve d'inventivité, comme le Grand Nancy avec une « convention des élus de la métropole » (**voir fiche outil n°9**) qui réunit chaque année l'ensemble des élus municipaux de la métropole. D'autres ont fait le choix de mettre à disposition des maires

des outils leur permettant de présenter les travaux de l'intercommunalité en conseil municipal. L'enquête AdCF sur la gouvernance politique des intercommunalités (2019) indique que 68% des intercommunalités interrogées ont développé cette dernière solution contre seulement 57% des communautés urbaines et métropoles interrogées.

La multiplicité et la diversité des outils mis en œuvre pour mieux associer les élus municipaux non communautaires témoigne à nouveau de la grande créativité des intercommunalités étudiées. Elle met aussi en évidence l'importance d'adapter les dispositifs aux spécificités de chaque territoire. Sur l'enjeu de l'information des élus non-communautaires, il est donc nécessaire, probablement encore plus que sur d'autres sujets, de développer un « bouquet » de propositions, avec pour chacune d'entre elles un interlocuteur identifié (le maire de la commune ou bien un membre de l'exécutif de l'intercommunalité) ainsi qu'un format adapté (papier, mail ou bien lors des réunions d'élus).

¹ Selon l'enquête AdCF/France urbaine relative à la gouvernance des intercommunalités urbaines à paraître, celle-ci reste faible en moyenne dans beaucoup d'intercommunalités urbaines.

² Enquête AdCF sur la gouvernance politique des intercommunalités (2019)



Focus

La lettre d'information

Dans certaines intercommunalités rencontrées, l'information des élus communautaires et non-communautaires passe par l'élaboration et la diffusion de lettres d'information régulières.

Ces lettres d'information constituent un canal d'information régulier permettant une diffusion à un très grand nombre de destinataires. De ce fait, elles peuvent constituer un outil complémentaire à la mise en place d'une « convention des élus » (**voir fiche-outil n°10**) qui peut nécessiter une organisation logistique particulièrement lourde quand le territoire compte plusieurs centaines de conseillers municipaux. Elles sont aussi un moyen de transmettre des informations d'une manière plus synthétique et plus attrayante qu'un compte-rendu de bureau ou de commission.

Elles ont l'avantage de pouvoir réunir dans un même document :

→ des informations sur les décisions prises (en conférence communautaire ou métropolitaine, en bureau, en conférence des maires...) ;

→ des informations relatives à la mise en œuvre de compétences métropolitaines, à la modification de dispositifs ou de politiques publiques ayant un impact particulier pour les communes ;

→ des éléments de calendrier permettant de rythmer le mandat par des événements complémentaires aux seuls temps de réunion des instances de gouvernance.

Ainsi et pour exemple, l'Eurométropole de Strasbourg diffuse à l'ensemble des conseillers municipaux (33 communes) une newsletter mensuelle, rédigée par la mission intercommunalité et en lien avec le cabinet du président. En complément, le président organise une fois par an la réunion de tous les élus municipaux du territoire pour un séminaire d'une demi-journée.

L'information des citoyens

Par leur histoire relativement récente, les évolutions de leurs compétences, voire de leurs périmètres, les intercommunalités sont un échelon souvent moins bien identifié par les citoyens qui conservent un attachement historique à la commune.

Ainsi, il est important pour les intercommunalités d'adopter une stratégie de communication à destination des citoyens afin de mieux faire connaître leurs actions, leur fonctionnement et la nature de leurs interactions avec les communes.

Grâce aux nouveaux outils numériques d'information et de participation citoyenne, l'intercommunalité peut espérer toucher un grand nombre d'habitants. Néanmoins, « l'oreille du maire » demeure essentielle pour assurer le lien avec leurs concitoyens. Ainsi certaines intercommunalités font le choix de s'appuyer principalement sur les communes pour diffuser leur information.

Les intercommunalités se sont saisies des outils numériques de participation citoyenne pour renforcer leurs relations avec les citoyens.

Les intercommunalités se sont largement saisies de l'émergence de plateformes numériques de démocratie participative pour renforcer leurs relations avec les citoyens. 18 métropoles sur 22 et plusieurs communautés urbaines utilisent des outils numériques de participation citoyenne.

Si ces plateformes ne remplacent pas « l'oreille du maire », la commune restant le premier interlocuteur des citoyens, les intercommunalités les utilisent néanmoins pour gagner en visibilité, transmettre de l'information et consulter sur des projets métropolitains. Elles permettent également à l'action communautaire de gagner en efficacité en faisant remonter des informations du terrain (par exemple, des applications permettent aux citoyens de faire remonter des dysfonctionnements ou des remarques géolocalisées sur l'état de la voirie).

Pour que ces plateformes atteignent leur objectif de connecter l'intercommunalité à ses citoyens, elles doivent :

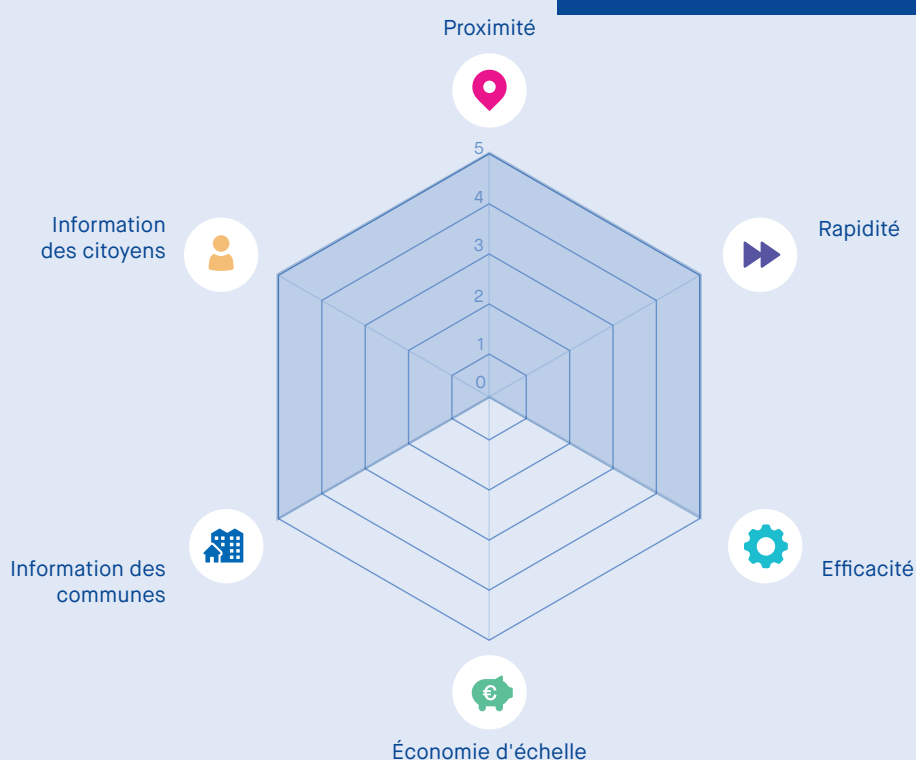
- **informer** : fournir des informations exhaustives et à jour sur les services et projets communautaires, rediriger vers les sites des communes pour ce qui relève de leurs compétences.
- **recueillir des témoignages/alertes sur des dysfonctionnements** : à l'image du dispositif « Allô Toulouse », ces plateformes constituent un moyen pour une intercommunalité d'être informée des besoins des citoyens et des problèmes techniques sur son territoire et d'être ainsi plus réactive.
- **consulter** : ces plateformes peuvent récolter l'avis et les propositions des citoyens sur les projets métropolitains (aménagement, budget participatifs, événements...)
- **rendre compte** : le suivi des participations citoyennes en ligne est un critère de réussite majeur pour créer un lien de confiance avec le citoyen

Radar

Les plateformes d'information et de concertation des citoyens participent à la proximité et à l'efficacité des politiques publiques en permettant aux citoyens de faire remonter leurs attentes et les éventuels dysfonctionnements constatés.

Elles contribuent à l'information des communes et des citoyens de manière simple, complète et actualisée.

Plateforme de participation citoyenne



Exemple : la plateforme de participation citoyenne de la Métropole Européenne de Lille

- La plateforme MELCOM recense les services métropolitains de proximité (transports, déchetteries, piscines, médiathèques, équipements sportifs, agenda des événements...)
- Les consultations en ligne FAB MEL : les consultations en ligne sur divers sujets (habitat, aménagement, loisirs...) sont couplées à des ateliers participatifs sur le territoire.
- Les rencontres physiques « MEL à l'écoute des habitants » (rencontres des vice-présidents de la MEL avec les citoyens pour recueillir les constats et propositions des citoyens)
- Des instances de consultation : conseils citoyens, conseils de développement...

Prospective : Vers une articulation entre plateforme numérique et communes

Ces plateformes citoyennes numériques ont vocation à s'étendre à l'ensemble des intercommunalités et à s'appuyer davantage sur les relais communaux (points d'accueils physiques ; rediriger vers les sites des communes pour leurs

compétences) et sur des plateformes physiques de participation citoyenne (coupler les consultations en ligne à des consultations physiques).



La convention des élus de l'intercommunalité

Actuellement en dehors du cas spécifique de la métropole de Lyon, les conseillers communautaires sont élus parmi les conseillers municipaux (au suffrage universel direct par fléchage pour les communes de plus de 1 000 habitants, par vote du conseil municipal pour les autres). En dehors de la possibilité qui peut leur être donnée de participer aux commissions, les autres conseillers municipaux non communautaires peuvent donc se sentir exclus d'une partie du débat concernant l'avenir de leur territoire, ou a minima ne pas avoir le même niveau d'information.

Ce sentiment existe en particulier dans les intercommunalités qui présentent d'importants écarts de population entre les communes. En effet, les règles de droit commun actuellement en vigueur imposent une répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec au moins un siège pour chaque commune. De ce fait, les petites et moyennes communes ne bénéficient généralement que d'un à quatre représentant(s). Afin de lutter contre une forme de démobilitation des conseillers municipaux des communes, les EPCI peuvent mettre en place des instances complémentaires. L'enquête à paraître de France urbaine et l'AdCF sur la gouvernance des intercommunalités urbaines montre que 24% des EPCI réunissent une fois par an l'ensemble des élus municipaux du territoire (33% dans les communautés urbaines et métropoles)

Informar l'ensemble des élus municipaux

L'association des conseillers municipaux non communautaires à travers une instance complémentaire répond à un enjeu démocratique. Il s'agit notamment d'assurer la transmission d'information sur le projet et l'action communautaire à ces derniers, afin d'en faire des relais auprès des habitants.

Ces instances permettent également, de manière indirecte, de renforcer le degré d'adhésion des élus communaux au projet intercommunal.

Cadre juridique

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne prévoit pas explicitement la possible création d'une instance intercommunale ouverte aux conseillers municipaux

non communautaires. Cependant, le texte ne l'interdit pas non plus, ce qui ouvre la voie au volontarisme et à la créativité des intercommunalités.

Un dispositif moins adapté pour les grandes intercommunalités

L'association des conseillers municipaux au sein d'une instance intercommunale n'est envisageable que pour les EPCI qui comptent un nombre approprié de communes, et donc un nombre limité de conseillers municipaux. Aucune jauge ne peut être arbitrairement établie, mais il semble délicat d'envisager de reproduire ce type de dispositif pour les intercommunalités dites « XXL », de plus de 50 ou 80

communes selon les commentateurs (plus de 2000 élus municipaux sur le territoire du Grand Reims par exemple).

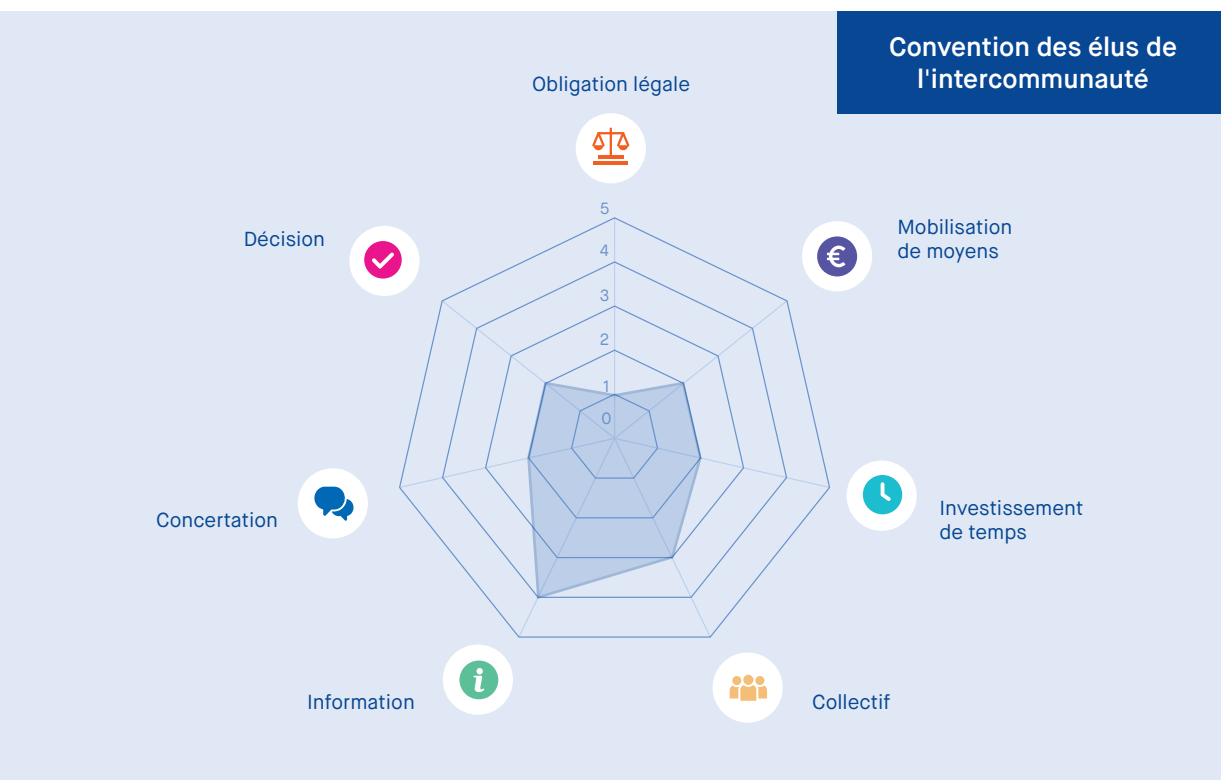
De plus, pour l'exemple du Grand Nancy, les acteurs interrogés insistent sur l'ancienneté de la culture intercommunale comme facteur clé de réussite dans l'association effective des conseillers municipaux.

Radar

La convention des élus de l'intercommunalité n'est pas une obligation légale et mobilise peu de ressources. Le principal enjeu consiste généralement à identifier un lieu en mesure d'accueillir l'ensemble des élus municipaux du territoire.

Du fait du nombre très important de participants, cette instance participe essentiel-

lement à l'information des élus, et très peu à la concertation ou à la prise de décision, même si le partage de réflexions stratégiques peut participer à moyen terme à la montée en ambition du projet de territoire.



L'exemple de la « convention des élus de la métropole » du Grand Nancy

Chaque année, la métropole du Grand Nancy organise une « convention des élus de la métropole » qui réunit l'ensemble des conseillers municipaux des 20 communes membres, soit près de 570 personnes.

À cette occasion, le président de la métropole fait un discours sur l'état de la métro-

pole ainsi que sur les enjeux majeurs sur lesquels elle est amenée à intervenir.

Pour le DGA partenariats métropolitains, la convention des élus de la métropole est « une instance de confortation de l'identité communautaire ».



Contact

Pour plus d'informations, contacter la DGA partenariats métropolitains du Grand Nancy.

Prospective

Ce type d'instance pourrait éventuellement être répliquée dans les intercommunalités comptant un nombre approprié de communes, avec une tradition coopérative ancienne. Du fait de ces critères, sa reproductibilité apparaît donc limitée.

Pour autant, l'idée de mieux associer les conseillers municipaux pourrait être creusée à travers l'évolution des règles de

participation aux conférences territoriales et/ou aux commissions thématiques (certaines intercommunalités ayant déjà fait le choix d'ouvrir ces dernières à l'ensemble des élus municipaux : voir monographie de Rennes en I. B).



MONOGRAPHIE

Le Grand Nancy : La coopération intercommunale en héritage

Le Grand Nancy, devenu métropole au 1^{er} juillet 2016, se caractérise par une culture intercommunale ancienne : le district de l'agglomération nancéienne a été institué dès 1959. Cette coopération intercommunale, qui a fêté ses 60 ans d'existence en 2019, trouve ses origines dans la nécessité de lutter contre les inondations récurrentes et s'est développée autour de la nécessité de maintenir le dynamisme économique et démographique du territoire.

Aujourd'hui, le Grand Nancy est l'une des intercommunalités les plus intégrées, avec un coefficient d'intégration fiscale (CIF) supérieur à 60%.

Description des outils, finalités et fonctionnement

Les relations politiques et administratives entre le Grand Nancy et ses communes membres sont facilitées par l'ancienneté de la culture intercommunale ainsi que par le nombre réduit de communes membres (20). Il est donc plus facile d'associer l'ensemble des élus.

Outre le bureau, le « comité exécutif » sert de véritable lieu de concertation. Il réunit chaque semaine

l'ensemble des vice-présidents et des maires de la métropole. Comme peu de vice-présidents ne sont pas maires, cette instance conserve une dimension raisonnable (moins de 30 participants) et permet des échanges fluides tout en assurant l'association de l'ensemble des maires (y compris ceux qui ne seraient pas vice-présidents). La conférence des maires (organisée chaque semaine en alternance avec le « comité exécutif ») assure également l'association de tous les maires de la métropole.

Afin d'associer plus largement les élus municipaux, le Grand Nancy a mis en place une convention des élus

de la métropole (cf. fiche-outil 9), et autorise les élus municipaux à assister aux travaux des commissions. En outre, des réunions de l'ensemble des DGS de la métropole sont organisées tous les deux mois.

L'articulation entre ces différentes instances est spécifiée dans le pacte de gouvernance, scellé entre les groupes politiques au moment du passage en métropole.

Au-delà de la volonté affirmée d'associer largement les acteurs communaux, le Grand Nancy a cherché à construire son projet métropolitain en associant l'ensemble des acteurs de la société civile du territoire. Pour cela, une consultation collective a été mise en place entre 2016 et 2018. Elle visait à rassembler les élus et agents de la métropole, mais également les acteurs socio-économiques, responsables d'associations, responsables d'institutions publiques et privées, Conseil de développement durable, chercheurs et enseignants. Plusieurs séminaires collaboratifs, ateliers et conventions ont permis de partager les enjeux, puis de les structurer autour de quatre défis : l'audace, le bien-être, les liens et la cohésion des acteurs publics. Ce « projet métropolitain » a été adopté lors du conseil du 21 septembre 2018, mais se veut évolutif, sur la base d'un processus itératif.

Articulation des outils entre eux

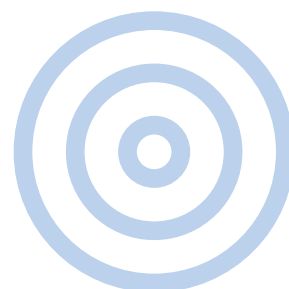
Le fonctionnement des instances et des outils spécifiques au Grand Nancy ne pose pas aujourd'hui de difficulté majeure. En revanche, comme dans de nombreuses autres intercommunalités, la vitalité et le taux de participation des commissions posent question. Si les élus non métropolitains se distinguent par leur assiduité, les élus communaux ont tendance à délaisser ces instances, qu'ils considèrent comme peu stratégiques.

La place des communes dans l'organisation du Grand Nancy reste un enjeu majeur de gouvernance. S'il n'existe pas de territorialisation politique ou administrative de la métropole, des « référents de proximité » ont été mis en place. Ces agents organisent une

interface directe avec le maire et ses services sur l'ensemble des questions relatives à l'espace public de la commune. En revanche, la mairie reste l'interface privilégiée pour les demandes des usagers.

Prospective

Sous le double effet de la contrainte financière qui pèse sur les communes et de l'antériorité du travail en commun, les acteurs politiques du Grand Nancy évoquent aujourd'hui ouvertement une évolution institutionnelle majeure. En 2018, le débat sur la possible création d'une commune nouvelle, sur le périmètre de la métropole a été ouvert par André Rossinot, président de la Métropole, et Laurent Hénart, maire de Nancy, en y associant l'ensemble des maires. L'adoption le 24 juillet 2019 de la proposition de loi sur l'adaptation des communes nouvelles à la diversité des territoires (dite « Gatel ») est venue renforcer cette hypothèse. En effet, l'article 4 de la proposition de loi prévoit la possibilité de créer une « commune-communauté », ce qui permet à une intercommunalité existante de devenir une commune nouvelle sans être obligée d'adhérer à une nouvelle intercommunalité. Cette disposition pourrait lever une partie des freins qui empêchaient jusqu'ici les élus du Grand Nancy de franchir le pas de la commune nouvelle.



I. Relation commune-intercommunalité : quelle gouvernance pour prendre les décisions ?

Conclusion intermédiaire

Sur l'ensemble du processus de décision, de l'élaboration d'un projet politique à l'information des élus, les intercommunalités étudiées ont fait preuve d'une grande créativité dans leurs relations avec les communes. La souplesse du cadre juridique actuel autorise aujourd'hui l'invention d'instances de gouvernance locales protéiformes : par leur objet d'abord (instances d'information et de consultation, de concertation voire de co-décision), par leur dimensionnement ensuite (des échanges bilatéraux aux grands rassemblements collectifs), ou encore par leur échelle (faisant notamment émerger des échelles infra-communautaires regroupant plusieurs communes).

Chacune de ces instances s'insère dans un système de gouvernance locale particulier, lié aux spécificités politiques et démographiques du territoire, et venant servir le projet de territoire porté par l'intercommunalité.

La présente étude s'est attachée à décortiquer certains des outils les plus communément mis en œuvre par les collectivités étudiées. Leur réussite tient à une série de paramètres esquissés tout au long de cette première partie, parmi lesquels :

- la valorisation et la revendication d'un esprit de pragmatisme, de consensus, mis en opposition avec les scènes davantage politiques et partisans que sont les conseils communautaires et métropolitains ;
- des compétences d'animation et de négociation fortement portées par l'exécutif et les techniciens communautaires, pour construire des compromis au sein de ces instances et permettre ainsi la construction des politiques publiques ;
- un temps long de construction de relations de confiance entre les exécutifs intercommunaux et communaux, qui perdure au-delà

des cycles électoraux. Il s'appuie souvent sur la continuité du socle qui fonde le projet de territoire, et permet l'approfondissement progressif des relations entre les communes et leur intercommunalité. Cet approfondissement s'exprime notamment dans certains intercommunalités par l'émergence d'instances territoriales de gouvernance, faisant vivre plusieurs espaces inter-communaux au sein d'une même intercommunalité.

La créativité des élus communautaires porte tout à la fois sur la diversité des outils de gouvernance imaginés, tout comme sur leur combinaison. Dans ce cadre, une étape suivante de l'étude pourrait consister à analyser les différentes combinaisons mises en œuvre, les différents modes d'articulation entre les instances qui viennent organiser le processus de décision pour éventuellement essayer d'en faire émerger des archétypes. À titre d'illustration, l'encart page suivante propose une schématisation indicative des processus de prise de décision pour trois métropoles. L'étude AdCF « La gouvernance politique des intercommunalités en

France » (octobre 2019) esquisse quelques modèles d'articulations entre instances de décision et de concertation.

En l'état, aucun modèle ne semble se dégager. L'élaboration et l'animation de la décision relèvent davantage du « cousu main » (expression de la présidente du Grand Reims) que du prêt-à-porter. Ce travail de dentelle apparaît comme une condition indispensable à l'appropriation des outils et instances par les élus du territoire. Avec toutefois une limite potentielle : la multiplication des instances et la complexification de la gouvernance locale.

L'objet de la première partie de cette étude est précisément de recenser les pratiques innovantes afin de favoriser les « fertilisations croisées » et de contribuer à une meilleure connaissance de la palette d'outils utilisés par les intercommunalités en matière de gouvernance. La seconde partie poursuit cette même logique, en mettant en évidence trois logiques (mutualisation, territorialisation et contractualisation) qui participent de l'efficacité des politiques publiques intercommunales.

Trois métropoles, trois schémas de gouvernance, trois processus de prise de décision

Chacune des intercommunalités urbaines rencontrées a déployé une série d'instances de gouvernance, dont l'articulation dessine un processus de prise de décision spécifique (voir les monographies pp. 37, 48 et 76 pour une description plus approfondie des trois exemples esquissés).

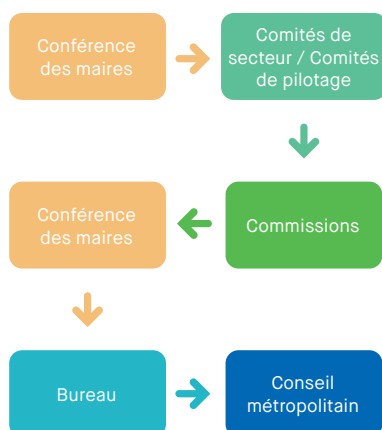
Ainsi, Rennes Métropole a mis au cœur de son schéma de gouvernance la conférence des maires. Celle-ci ouvre le démarrage de la concertation sur tout nouveau projet stratégique ou nouvelle politique publique. C'est également la conférence des maires qui clôt cette phase, avant passage en bureau et en conseil métropolitain, ce qui confère à ses membres un rôle proche de la co-décision.

La particularité de Grenoble Alpes Métropole tient à la mise en place de nombreux groupes techniques, qui alimentent tout autant les débats du bureau que ceux de la conférence des maires. Ces groupes techniques sont pilotés conjointement par un agent de la métropole et un DGS d'une commune-membre. Il faut noter que

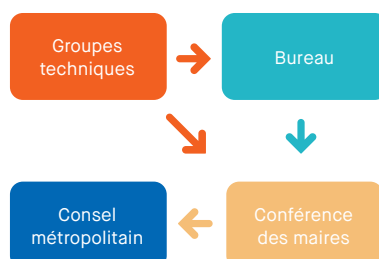
l'initiative dans la définition des projets métropolitains revient au bureau.

Enfin, à Nantes Métropole, la construction de la décision s'effectue également avant le passage en commissions et conseil métropolitain, en conférence des maires mais aussi en réunion de l'exécutif. Le bureau n'intervient lui qu'à l'issue du passage en conseil, pour l'exécution des politiques publiques au regard des délégations qui lui sont conférées. La territorialisation de la gouvernance permet d'associer les commissions locales de pôle en amont (pendant la concertation) et en aval (pour la mise en œuvre des politiques publiques).

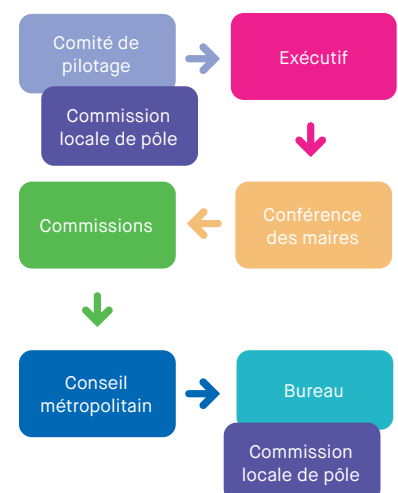
Rennes Métropole



Grenoble-Alpes Métropole



Nantes Métropole



II.

**Relation communes-
intercommunalité :**
quel mode de mise
en œuvre des
services et des
politiques publiques ?

Si la relation communes-intercommunalité préside à la définition des politiques publiques intercommunales, elle structure aussi la mise en œuvre de ces dernières. C'est un élément essentiel de l'efficacité des politiques publiques du bloc local. Les intercommunalités urbaines ont su construire différents outils de dialogue avec les communes pour renforcer la cohérence et l'efficacité de leurs services. Le degré de développement de chacun des outils et leur articulation sont spécifiques à chaque communauté. Ils dépendent de l'histoire de la construction intercommunale, des spécificités du territoire (superficie et densité de population) ou encore de la structuration des services communaux.

La mutualisation (A) renforce les synergies du bloc local, favorise les économies d'échelle et renforce les compétences mobilisables pour réaliser le service public. La territorialisation (B) est un moyen complémentaire de renforcer le partenariat entre communes et intercommunalités. Elle adapte les politiques publiques aux spécificités de territoires infra communautaires. La contractualisation (C) peut formaliser des coopérations sur des projets ponctuels entre une ou plusieurs communes et l'intercommunalité. Enfin, l'information des citoyens (D), qui utilisent indifféremment services communaux et intercommunaux, est un enjeu de collaboration entre les communes et l'intercommunalité.

II. Relation communes-intercommunalité : quel mode de mise en œuvre des services et des politiques publiques ?

A. La mutualisation, des formes variées au service d'une ambition commune : renforcer la cohésion territoriale en harmonisant les pratiques



Les intercommunalités se sont construites sur la base d'une volonté partagée des élus d'un territoire de mettre en commun des moyens et de l'expertise pour répondre à des défis qui dépassent les périmètres communaux. La mutualisation, en tant que traduction opérationnelle possible de cette volonté, est donc ontologiquement liée au fait intercommunal. Prenant des formes variées (**voir fiche-outil n°10**), elle participe toujours d'une volonté de renforcement des relations entre les communes et l'intercommunalité.

Si la loi RCT (2010) a rendu l'adoption d'un schéma de mutualisation obligatoire pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, les niveaux d'avancement de la mutualisation entre communes et intercommunalités sont très variables. Souvent, la mutualisation avec l'intercommunalité concerne uniquement la ville-centre lorsqu'elle est mise en place sous la forme d'un service commun. D'autres modalités de mutualisation, sous la forme de prestations de services ou de groupement de commandes, sont alors proposées au reste des communes. Une partie des intercommunalités interrogées expliquent ce faible développement de la mutualisation par la nécessité de traiter en priorité les transferts de compétences. En effet, les communautés d'agglomérations devenues métropoles en peu de temps (Saint-Etienne Métropole ou encore Montpellier Méditerranée Métropole en constituent deux exemples significatifs) ont dû prioritairement or-

ganiser les transferts de compétences depuis les communes avant d'envisager de nouvelles mutualisations.

Certaines intercommunalités ont mis en place des modèles ambitieux de mutualisation, avec une association large des communes sur un vaste panel de fonctions. C'est notamment le cas de Bordeaux Métropole (**voir monographie ci-dessous**).

Enfin, en matière de mutualisation, le volontarisme des acteurs locaux apparaît comme un facteur clé de réussite. C'est généralement l'envie de répondre collectivement, par le développement d'une expertise partagée, à un enjeu local fort qui est à l'origine d'une mutualisation. La Métropole Européenne de Lille (MEL) en constitue un exemple, avec un service commun dédié à la prévention des risques liés aux carrières souterraines. La mutualisation constitue donc autant un enjeu de gouvernance que d'organisation administrative.

Les évolutions législatives à venir pourraient confirmer cette tendance. Par exemple, le projet de loi « engagement et proximité », dans sa version adoptée en première lecture par le Sénat le 22 octobre 2019, prévoyait d'intégrer les modalités de mutualisation de services entre l'intercommunalité et ses communes membres au sein du pacte de gouvernance. Ce faisant, l'obligation d'adopter un schéma de mutualisation dans l'année qui suit le renouvellement du conseil communautaire disparaîtrait. Le caractère volontariste de la mutualisation serait ainsi conforté. En revanche, pour France urbaine et l'AdCF, une suppression pure et simple du schéma de mutualisation, comme parfois envisagée, ferait courir le risque que cet enjeu majeur pour l'efficacité des politiques publiques locales disparaisse des agendas et ne soit pas examiné par les nouveaux élus dans la suite de leur élection.



Le schéma de mutualisation

Contexte d'émergence de l'outil

La mise en commun des moyens des communes au service de leur projet de territoire constitue le moteur historique de la construction intercommunale. Dans un contexte à de baisse tendancielle des dotations de l'État, voire de désengagement de ses services (cas des autorisations du droit des sols), et d'asymétrie de moyens entre communes partageant les mêmes enjeux, la mutualisation apparaît comme une piste explorée par de nombreuses intercommunalités pour maintenir la qualité du service public, et même renforcer les expertises territoriales par la mise en commun de savoirs.

De manière schématique, la mutualisation au sens large peut prendre 5 formes (selon un degré croissant d'intégration) :

- coordination d'action sans nécessairement création d'une structure commune (ex : groupement de commande) ;
- prestation de service ;
- mise à disposition ;
- service commun ;
- transfert de compétence ; cette modalité ne sera pas spécifiquement abordée dans cette fiche-outil. En effet, bien que pouvant être considéré comme le degré le plus avancé de mutualisation, le transfert est de nature juridique différente, certaines compétences mutualisables, comme par exemple les fonctions support, ne pouvant pas être transférées.

Dans la pratique, les formes de mutualisation les plus avancées généralement mises en œuvre par les intercommunalités concernent avant tout la ville-centre et l'intercommunalité. Dans ce cas, les mutualisations peuvent atteindre un

degré très élevé, allant jusqu'à la création de services communs. C'est notamment ce qui a été mis en place à Toulouse Métropole, avec notamment une direction générale des services partagée entre la ville-centre et la métropole.

Lorsque les mutualisations concernent d'autres communes, elles sont généralement mises en œuvre sous la forme de prestation de services. Ainsi sur Nantes Métropole, l'administration municipale nantaise et métropolitaine sont très intégrées, tandis que les autres communes ont plutôt fait le choix de bénéficier de prestations de services.

Enfin, des mutualisations entre communes peuvent également être initiées par l'intercommunalité. C'est notamment le cas à la Métropole Européenne de Lille, dont les services favorisent les mises en réseau entre communes membres.

Les finalités

La mutualisation peut servir plusieurs objectifs. Elle peut viser à favoriser une réduction de la dépense publique par les économies d'échelles qui résultent de la mise en commun, ou bien à améliorer le niveau de service de certaines communes par l'harmonisation des pratiques. Ces deux finalités ne sont par ailleurs pas contradictoires, les économies d'échelle pouvant financer tout ou partie de la hausse du niveau de service. La mutualisation est également l'occasion de repenser l'organisation des politiques publiques et des structures qui les produisent.

En pratique, les économies réalisées, lorsqu'elles existent, concernent essentiellement les communes qui ne supportent plus la dynamique des charges, celle-ci étant assumée par l'intercommunalité. Du point de vue communautaire, l'amélioration de la cohésion territoriale communautaire et l'harmonisation de la qualité de la politique publique sur l'ensemble du territoire sont donc souvent les premiers objectifs d'une mutualisation avant les aspects financiers.

Le cadre juridique

Actuellement, l'article L5211-39-1 du CGCT, ajouté par la loi RCT (2010), oblige les EPCI à fiscalité propre à adopter un schéma de mutualisation dans l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux, ainsi qu'un rapport annuel d'avancement du schéma de mutualisation présenté lors

du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

Le schéma doit notamment prévoir « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

Si le texte du CGCT est précis sur les impératifs qui incombent aux EPCI à fiscalité

propre en matière de mutualisation, il ne donne en revanche pas de définition juridique de la mutualisation.

Enfin, comme évoqué plus haut, le projet de loi « engagement et proximité » pourrait faire disparaître le caractère obligatoire du schéma de mutualisation en intégrant les modalités de mutualisation des services au sein du pacte de gouvernance (lui-même facultatif).

Points de vigilance

Les premiers schémas de mutualisation adoptés par les EPCI à fiscalité propre ont parfois été marqués par la contrainte calendaire (ils devaient être adoptés lors de la première année de mandat). Avec plusieurs années de recul, des points de vigilance peuvent être identifiés. Ces derniers pourraient faire l'objet d'une clarification dans le schéma de mutualisation :

- affirmer le modèle juridique privilégié pour les mutualisations à venir : service commun, prestation de service ou mise à disposition ;
- affirmer le modèle financier privilégié pour les mutualisations à venir : clef de répartition entre communes, modification

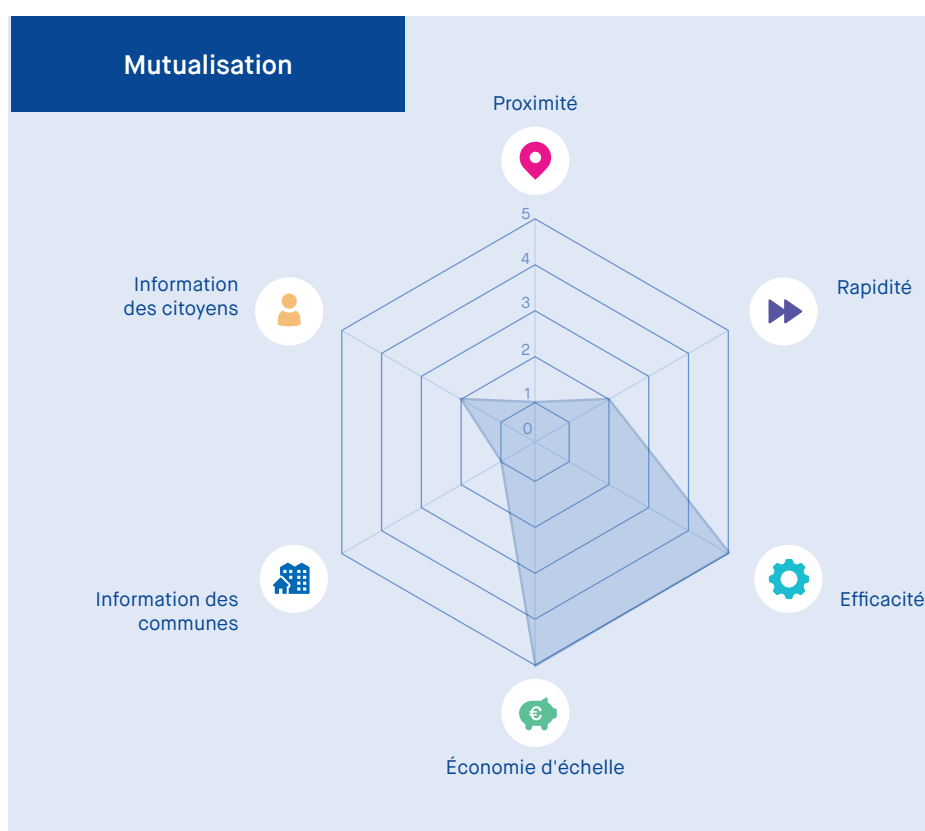
forfaitaire de l'attribution de compensation de chaque commune ou refacturation au réel ;

- définir les modalités précises de l'évaluation du niveau de service avant et après la mutualisation.

Enfin, les retours d'expériences témoignent de l'importance d'une vision affirmée sur l'objectif de la mutualisation. Cette dernière n'est en effet qu'une modalité de production de services publics, qui doit avant tout répondre à une vision partagée du développement territoriale. Un « projet métropolitain de mutualisation » apparaît donc nécessaire.

Positionnement de l'outil

Les effets attendus de la mutualisation concernent essentiellement le renforcement de l'efficacité des politiques publiques et les économies d'échelles. Cependant la mutualisation contribue indirectement à une forme d'éloignement dans la mesure où les services communs sont le plus souvent rassemblés en un lieu unique. De même, la mise en commun de moyens et d'agents peut favoriser la spécialisation et la montée en compétences au détriment peut-être d'une forme de polyvalence et donc de rapidité d'intervention des agents communaux. Pour atténuer ces tendances, la territorialisation des fonctions mutualisées est une option retenue par certaines intercommunalités.



Prospective

La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) prévoyait, en son article 55, l'introduction d'un « coefficient de mutualisation » qui devait notamment servir de critère de répartition de la DGF des communes et des EPCI. Cette disposition a cependant été abrogée en raison du caractère difficilement applicable de ce coefficient et du biais qu'il introduisait sur le choix des

modes de gestion. Dès lors, il n'existe pour l'heure pas de dispositif financier spécifique ayant un caractère incitatif en faveur de la mutualisation.

La majorité des intercommunalités urbaines ont déjà mutualisé une partie de leurs services, au moins avec la ville-centre. Pour les années à venir, deux pistes peuvent être explorées : l'approfondissement des mutualisations avec les communes déjà concernées, ou bien

l'élargissement du nombre de communes intégrées aux mutualisations.

Pour plus d'informations sur les mutualisations :

Guide des coopérations à l'usager des collectivités locales et de leurs groupements, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.



MONOGRAPHIE

Bordeaux Métropole : une mutualisation « à la carte »

Jusqu'en 2014, la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB, devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015) était l'une des grandes intercommunalités les plus faiblement mutualisées. Le schéma de mutualisation adopté en novembre 2014 visait à combler ce retard, mais également à aller au-delà en proposant une mutualisation qui ne concernerait pas uniquement la ville-centre.

C'est dans cette perspective qu'une mutualisation « à la carte » a été affirmée dans le schéma de mutualisation. Ce dernier propose 130 activités mutualisables, regroupées en 14 domaines (exemples : finances, RH, affaires juridiques, autorisations d'occupation des sols, numérique et systèmes d'information). Chaque commune décide du nombre de domaines sur lesquels elle souhaite mutualiser ses services, ainsi que du rythme de ces mutualisations (chaque année depuis 2016, un cycle de mutualisation est ouvert).

La grande flexibilité de ce système pour les communes constitue l'une des clés de son succès. 15 communes se sont inscrites dans la démarche dès le premier cycle de mutualisation. Au 1er janvier 2020, 21/28 communes de la métropole bordelaise auront mutualisé au moins une activité.

En revanche, un modèle unique de financement de la mutualisation a été mis en place (voir détail

ci-dessous) et le « service commun » est affirmé comme la modalité privilégiée de mutualisation : les agents des communes concernés par la constitution du service commun sont, de plein droit, transférés à l'EPCI.

La mutualisation comme résultat d'une contractualisation commune / intercommunalité

Le modèle de mutualisation mis en place par Bordeaux Métropole repose sur deux outils contractuels complémentaires :

- La convention cadre de création de services communs (obligation légale) : elle identifie précisément les moyens transférés pour l'exercice des activités mutualisées.
- Le contrat d'engagement : ce contrat est une spécificité de la métropole bordelaise instituée par le schéma de mutualisation. Pour chaque domaine, il recense :
 - les activités mutualisées par la commune ;
 - les modalités de mise en œuvre ;

- les priorités d'action de la commune ;
- les engagements réciproques et les indicateurs de suivi qui y sont liés ;
- le cas échéant les interfaces détaillées entre la commune et le service commun.

Le contrat d'engagement fait l'objet, deux fois par an, d'une revue de contrat permettant un suivi partagé des services communs, dans une démarche d'amélioration continue.

Le principe de financement retenu à Bordeaux Métropole est une imputation annuelle sur l'attribution de compensation (AC), définie lors de la mise en place des conventions de création de services communs. Le montant de cette imputation est défini à partir de l'estimation du coût total que représentait le service pour la commune avant la mutualisation. Cette estimation, dite de « l'agent environné », repose sur 5 piliers :

1	2	3	4	5
Coût des ETP Coût réel des équivalents temps plein transférés par les communes (salaires chargés + prestations sociales ou collectives)	Charges réelles directes du service Charges directes réelles de fonctionnement indispensable à l'activité propre du service	Coût de renouvellement des immobilisations Déterminé sur la base d'un coût de renouvellement annualisé (véhicules, matériels, bâtiments transférés...)	Forfait dépenses d'entretien par m² Forfait entretien des bâtiments non transférés par m ² et par agent transféré	Forfait charges de structure Comprend les assurances, ... Est dégressif de 15% à 2% en fonction du périmètre du transfert des fonctions supports

Il convient de noter que la dynamique des charges (GVT, variation des coûts des carburants, etc) est supportée par la métropole. Le dispositif proposé est donc financièrement avantageux pour les communes dès la première année de mutualisation.

Un lien permanent avec les communes

Autorité hiérarchique / fonctionnelle

L'engagement contractuel entre Bordeaux Métropole et la commune porte sur le niveau de service : la commune est libre de définir et de faire évoluer le niveau de service ainsi que les priorités d'action du service commun pour son compte. Cela relève de l'autorité fonctionnelle exercée par le maire. Pour cela, la commune peut engager chaque année une « révision de niveau de service » afin de solliciter la métropole pour une évolution, à la hausse ou à la baisse, du service rendu.

L'organisation des moyens mis en œuvre pour atteindre le niveau de service contractualisé avec chaque commune est en revanche du ressort de la métropole. Le service commun organise librement les moyens dont il dispose pour atteindre le niveau de service défini contractuellement. Cette liberté d'organisation relève de l'autorité hiérarchique, exercée par Bordeaux Métropole.

Territorialisation des services communs

Afin de maintenir un lien de proximité entre les communes et les services mutualisés, Bordeaux Métropole a mis en place une territorialisation de ces derniers au sein de 4 pôles territoriaux, dont un pôle pour la seule ville de Bordeaux. Ainsi, les effectifs déconcentrés dans les pôles territoriaux ont été multipliés par 3 et représentent 1/3 des effectifs totaux de la Métropole.

Vers une évolution du modèle ?

Le modèle bordelais de mutualisation est particulièrement atypique, notamment du fait de sa grande flexibilité pour les communes. Si cette caractéristique explique le taux élevé de participation des communes, elle induit des évolutions importantes pour l'organisation des services communs. En effet, les communes de la métropole peuvent décider d'intégrer un nouveau service commun chaque année (cycles de mutualisation annuels).

Le prochain schéma de mutualisation pourrait éventuellement viser à adapter le système mis en place en 2014. Pour cela, il pourrait être envisagé de passer « de la carte au menu » à travers deux évolutions. La première consisterait en une réduction de la fréquence des cycles de mutualisation (actuellement annuels). La seconde, déjà en partie amorcée,

pourrait venir imposer une mutualisation par blocs d'activités, pour être plus efficace dans la gestion du domaine, ou encore par exemple rendre obligatoire de mutualiser les systèmes d'information avant de mutualiser les autres fonctions support. Le directeur général des services de Bordeaux Métropole se montre cependant très prudent sur toute évolution

qui pourrait rigidifier le modèle existant. Comme il le souligne, "la force de notre modèle, c'est sa grande souplesse". Il rappelle en outre que, quelle que soit l'option retenue, elle relèvera d'un consensus politique qui ne pourra émerger qu'à l'issue du renouvellement des conseillers métropolitains en 2020.



Contact

Pour plus d'informations, contacter la Direction Générale des Territoires de Bordeaux Métropole.



Mutualisation et Territorialisation : deux dynamiques complémentaires ?

À première vue, mutualisation et territorialisation apparaissent comme des dynamiques contradictoires. Tandis que la mutualisation viserait à regrouper les compétences (et donc les effectifs) afin de réaliser des économies d'échelle, la territorialisation viserait à les rapprocher au maximum du terrain dans le respect du principe de subsidiarité. Dans la pratique, cette opposition est moins nette.

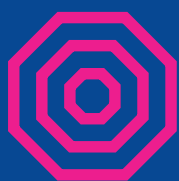
En effet, comme la mutualisation mise en place à Bordeaux Métropole tend à le montrer, mutualisation et territorialisation ne sont pas irréconciliables. Au contraire, la territorialisation peut constituer un gage de proximité pour les communes qui hésitent à rejoindre une dynamique de mutualisation. À ce titre, les pôles territoriaux (organisations administratives infra-communautaires) apparaissent

comme des structures intermédiaires qui peuvent faciliter les mutualisations. Il incombe cependant aux directions métiers de veiller à l'harmonisation des pratiques entre les pôles.

Au-delà du lien qui peut exister avec la mutualisation, la territorialisation des politiques intercommunales recouvre plusieurs enjeux clairement exprimés par les maires :

- Comment identifier le périmètre de l'échelon pertinent entre la commune et l'intercommunalité ?
- Quelle capacité d'intervention des maires dans l'exercice des compétences territorialisées ?
- Quelle réactivité des pôles territoriaux face aux demandes des usagers ?

B. Territorialisation : une réponse aux besoins de proximité ?



Sous l'effet des transferts de compétences et/ou de l'élargissement des périmètres intercommunaux l'organisation des services se trouve interrogée dans nombre de communautés et métropoles à l'aune des problématiques de proximité et d'efficacité.

La territorialisation consiste à décliner ou adapter les politiques intercommunales suivant des périmètres géographiques distincts. Elle répond à trois enjeux :

- déterminer le(s) échelon(s) le(s) plus pertinent(s) ;
- assurer la participation des maires et élus des communes concernées ;
- améliorer l'efficacité du service public.

Le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ne prévoit pas expressément la création de secteurs, mais le conseil communautaire a toute latitude pour sectoriser le territoire. Alors qu'il ressort de l'enquête nationale de l'AdCF¹ que 20% des communautés répondantes ont « découpé leur territoire en secteurs géographiques », la territorialisation est un sujet pour les 15 intercommunalités urbaines rencontrées lors de l'enquête qui ont toutes mis en place à des degrés divers une forme de territorialisation de leur action publique. La sectorisation territoriale semble donc être un trait marquant de la construction intercommunale des territoires urbains, sans qu'il soit encore possible de dire si cela est dû à la spécificité de leurs territoires, une plus grande ancienneté ou à la nature de leurs compétences obligatoires (ex : voirie, collecte des déchets, etc.).

La sectorisation peut se faire à différentes échelles. Pour les intercommunalités issues d'une fusion, les pôles territoriaux peuvent s'adosser aux territoires des intercommunalités préexistantes. C'est le cas de la communauté urbaine du Grand Reims. Ce modèle a permis de valoriser les infrastructures communautaires préexistantes, et donc d'être rapidement opérationnel, mais il pose la question de faire vivre à moyen terme l'identité collective de la nouvelle intercommunalité. Pour les autres intercommunalités, le plus souvent les pôles sont définis autour de bassin de vie regroupant plusieurs communes. Ils peuvent être construits en tenant compte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) comme pour la communauté urbaine du Creusot Montceau. Enfin, ils peuvent se libérer du découpage communal comme c'est le cas pour les pôles de Nantes Métropole². Il n'y a donc pas de modèles types mais une définition propre à chaque intercommunalité urbaine en fonction des spécificités géographiques, des bassins de vie ou des compétences territorialisées.

La sectorisation peut émerger sous deux formes qui peuvent se combiner sur un même territoire :

- la territorialisation des services ;
- la territorialisation des politiques publiques.

¹ AdCF, « La gouvernance politique des intercommunalités en France : l'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée », étude d'octobre 2019

² C'est le cas pour la ville de Nantes qui est divisée en plusieurs pôles de proximité qu'elle partage le cas échéant avec des communes limitrophes.

La territorialisation des services porte sur l'organisation technique que choisit la collectivité pour mener son action au niveau le plus adapté. La territorialisation des politiques publiques quant à elle implique le passage d'une politique uniforme et centralisée, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire, à une politique adaptée aux spécificités de chaque espace identifié, avec le cas échéant un pilotage en proximité.

Pour ce faire, la question centrale est la capacité d'association des acteurs locaux à la définition et/ou la mise en œuvre de l'action publique. Pour l'intercommunalité, c'est en premier lieu l'implication des maires et élus municipaux. La sectorisation permet dans un premier temps une meilleure information des communes par l'identification de référents de proximité et la présence des équipes intercommunales. Dans l'exemple de la communauté d'agglomération du Creusot Montceau, les élus communaux sont réunis tous les mois par secteur pour participer à la programmation et au

suivi des travaux de voirie. Enfin, certaines intercommunalités délèguent des moyens financiers, des enveloppes par pôles, ouvrant le chemin à une certaine forme de subsidiarité.

Enfin, il faut noter que les compétences qui font en premier l'objet d'une territorialisation sont celles en lien avec l'espace public : voirie, espace et propreté urbaine... En effet, elles sont partagées ou étroitement liées à des compétences mises en œuvre par les communes. Une action concertée entre la communauté et les communes est le plus souvent nécessaire pour mener un projet d'aménagement cohérent. De plus, ce sont des compétences qui nécessitent un lien étroit avec les habitants et ce dernier est généralement assuré par l'intermédiaire des élus ou services communaux.

Des variables récurrentes mais pas de schéma type

Organisation territoriale



Sectorisation

- anciennes intercommunalités
- regroupements de communes
- fractions de communes

Compétences

- une compétence
- plusieurs compétences
- toutes les compétences

Animation

- hiérarchique par le central
- animation territoriale
- pilotage par les instances politiques territoriales



Mise en œuvre territorialisée des services de proximité

Contexte d'émergence de l'outil

La territorialisation est un moyen d'adapter la mise en œuvre des politiques aux spécificités des différents territoires qui composent l'intercommunalité. Dans ce schéma, les communes, voire des fractions de communes sont regroupées en fonction des bassins de vie¹. Ces territoires font l'objet d'une mise en œuvre déconcentrée et différenciée des politiques et des services de l'intercommunalité.

La territorialisation se concentre le plus souvent sur les compétences techniques en lien avec l'espace public communal : voirie, propreté urbaine...

Sur ces services de proximité, les maires sont souvent interpellés directement par les habitants. Ils souhaitent être en capacité d'apporter une réponse claire et rapide.

Les finalités

Les équipes techniques communautaires réparties sur le territoire sont en plus grande proximité de leur zone d'action. Cela favorise leur rapidité d'intervention. De plus, la présence physique des équipes matérialise l'action de la communauté sur l'ensemble du territoire.

Cette déconcentration contribue à renforcer les relations avec les élus et les techniciens des communes. Elle raccourcit le circuit de décision et le place au plus proche du territoire. Le suivi pour les communes est facilité et permet une information plus lisible pour l'utilisateur.

Un rôle particulier peut être dévolu au directeur du service territorialisé, qui s'inscrit comme l'interlocuteur privilégié voire comme la porte d'entrée des maires pour l'ensemble des politiques communautaires. Il devient ainsi le point de « croisement des regards », l'interface entre la vision métropolitaine et les spécificités des territoires. Comme l'indique un maire de Nantes Métropole, il s'agit de faire preuve de « *bon sens et d'intelligence, entre la décision métropolitaine et l'application sur les territoires : quand tout n'a pas été anticipé, il faut de la souplesse* », apportée par les services territorialisés.

Cela conduit aussi à une plus grande répartition des moyens sur le territoire. La concentration des moyens sur une seule commune peut donner l'impression de desservir une partie du territoire.

Les communes interrogées dans le cadre de l'enquête ont plébiscité ce mode de fonctionnement. Elles mettent en avant la plus-value du lien humain qui se crée avec les équipes intercommunales.

La territorialisation peut aller de pair avec des mutualisations de services pour réaliser des économies de moyens sans trop éloigner les équipes du territoire.

Le cadre juridique

Pas de cadre juridique particulier

¹ Le plus souvent en tenant compte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Les conditions de réussite

La territorialisation des services de l'intercommunalité est à penser de concert avec le schéma de mutualisation. En effet, la territorialisation des compétences induit de penser l'articulation entre les équipes communales et communautaires. Le rapprochement géographique peut ainsi conduire à un rapprochement organisationnel. Par exemple, la territorialisation des équipes de voirie peut permettre de mutualiser les centres techniques, le matériel et les ressources humaines.

La constitution des territoires doit concilier la proximité et les coûts de gestion. En effet, la multiplication des sites sur le territoire va à l'encontre d'une rationalisation. En ce sens, leur périmètre doit être choisi

de manière à optimiser les délais d'intervention tout en assurant des économies d'échelle. La décision de la commune d'implantation des équipes communautaires peut aussi soulever des questions. Le plus souvent le choix est fait de s'appuyer sur des « bourg-relais »² afin d'assurer une forme de centralité et de pouvoir mutualiser avec des équipements existants.

En termes de management, l'éloignement des équipes et un possible double rattachement en cas de mutualisation sont à prendre en compte afin d'assurer une clarté dans la priorisation des missions et la ligne de décision.

Positionnement de l'outil

La territorialisation est avant tout un outil permettant d'être au plus proche du terrain grâce à la répartition sur le territoire des équipes communautaires. Elle renforce la réactivité et la rapidité d'intervention en raccourcissant la chaîne de décision et favorise ainsi l'efficacité des services rendus au public. Elle n'entraîne pas d'économie d'échelle en elle-même, au

contraire elle peut être source de dispersion des ressources, mais elle peut être la condition à la mutualisation ou au transfert de certaines compétences de proximité. Elle contribue à la bonne information des élus et techniciens communaux sur la mise en œuvre des politiques publiques. Elle peut aussi renforcer la communication en direction des citoyens.



². Au sens du Schéma de Cohérence Territoriale.

L'exemple de la Communauté urbaine du Creusot Montceau

La Communauté urbaine du Creusot Montceau a constitué 6 territoires. Ils regroupent autour d'une commune d'appui un bassin de population d'environ 15 000 habitants.

Chaque commune d'appui accueille une équipe polyvalente communautaire compétente sur la voirie, l'entretien et la propreté de l'espace public. Cette équipe est coordonnée par un référent mutualisé entre la Communauté et la commune d'appui.

Le référent a une mission d'interface sur son territoire. Il organise une réunion mensuelle regroupant les communes du ressort territorial pour planifier les interventions en matière de voirie, de propreté et d'entretien de l'espace public et répondre aux différentes questions.

Un élu du territoire a insisté sur ce point lors de l'entretien en rappelant qu'avant la territorialisation il était compliqué pour les élus de joindre les équipes intercommunales et qu'il y avait une prévalence des grosses communes.

Cette organisation permet aux maires et aux adjoints d'avoir un suivi au plus près des interventions, de connaître leur interlocuteur et d'avoir une équipe en proximité. Les élus communaux ont accès au système informatique intercommunal de suivi des interventions.

La proximité entre les équipes communales et intercommunales permet du prêt de matériel et la programmation d'actions communes sur les espaces verts ou l'éclairage public.



Contact

Direction générale des services de la
communauté urbaine du Creusot Montceau

Prospective

Une des pistes d'évolution pourrait être d'étendre cette territorialisation à d'autres compétences que les compétences techniques par exemple sur les questions de commerce et d'aménagement. Elle va de pair avec le renforcement de la mutualisation.

Cette étape d'approfondissement de la territorialisation peut à son tour créer des tensions dans l'organisation de l'intercommunalité, entre directions centrales porteuses des grands objectifs communautaires et services territorialisés,

lorsque ceux-ci développent et portent des démarches stratégiques propres. Des enjeux d'articulation entre la cohérence des politiques publiques et le suivi des relations avec les communes, peuvent alors se poser. C'est ce que fait actuellement la Métropole de Nantes, qui fût une des pionnières avec la mise en place de ses « pôles de proximité », avec une démarche de réflexion sur l'organisation de la territorialisation (voir monographie ci-dessous)



MONOGRAPHIE

La territorialisation au Creusot-Montceau et au Grand Reims, deux modèles pour deux histoires

Communauté urbaine Creusot Montceau

Une communauté urbaine volontaire

La communauté urbaine Creusot Montceau s'est constituée le 13 janvier 1970 à une époque où aucun seuil de population n'était requis. Elle était alors la 6^e communauté urbaine créée en France.

Cette alliance est née de la volonté de préserver le tissu industriel. C'est la motivation du regroupement des 16 communes fondatrices. C'est en premier lieu, l'aménagement du territoire et le développement économique qui constituent « l'ADN » de la Communauté urbaine comme le rappelle un élu de l'intercommunalité. Cette dernière a joué un rôle déterminant dans les moments de transition économique. Elle a développé des projets d'infrastructures, comme la gare TGV ou la zone logistique, pour soutenir le développement économique et attirer les

entreprises. Un de ses grands chantiers fut la reconversion de l'ancien site industriel de Creusot-Loire en 1984.

Une Communauté urbaine bicéphale qui s'est élargie

La Communauté urbaine du Creusot Montceau rassemble aujourd'hui trente-quatre communes et compte 97 000 habitants. Le territoire présente la caractéristique de s'articuler autour de deux villes centres : au nord, Le Creusot (22 000 habitants), centre industriel et au sud, Montceau-les-Mines (18 000 habitants), bassin minier. Cette particularité en fait un cas unique au sein des intercommunalités urbaines françaises.

Les élargissements successifs de la Communauté urbaine ont conduit à l'intégration de communes plus rurales, d'abord huit communes en 2014, puis sept autres en 2017, représentant 8 000 habitants supplémentaires sur 97 000.

Cette configuration bicéphale et l'entrée des nouvelles communes ont nécessité de repenser les relations aux communes que ce soit dans la gouvernance politique comme dans la mise en œuvre des compétences.

Un projet de territoire précisant les axes d'intervention de la communauté urbaine

Avec un territoire plus vaste et un nombre de communes plus important, la gouvernance et la mise en œuvre des politiques ont évolué.

La communauté urbaine s'est dotée en avril 2015 d'un rapport informatif qui identifie quatre piliers pour l'action de l'intercommunalité :

- premier pilier : le développement économique, recherche et innovation ;
- deuxième pilier : l'urbanisme ;
- troisième pilier : la solidarité (subvention aux associations...) ;
- quatrième pilier : la proximité (compétence eau, assainissement, voirie, propreté urbaine).

Sur les piliers 2 et 4 qui intéressent au premier chef les communes, la gouvernance de la Communauté urbaine associe plus étroitement les communes et particulièrement les maires. Pour le Président de la communauté urbaine, c'est une condition de réussite essentielle du projet.

Une territorialisation des services de proximité

La territorialisation a été expérimentée en 2012 puis déployée en 2013 et 2014. La Communauté urbaine a créé 6 territoires d'environ 10 000 à 15 000 habitants. Ils sont construits autour d'une commune d'appui (le plus souvent un bourg-centre). Cette dernière héberge les équipes techniques intercommunales et mutualise un référent.

C'est le plus souvent le Directeur des services techniques de la commune d'appui qui est mutualisé et consacre une partie de son temps de travail (environ 30%) aux compétences intercommunales. Il a pour mission d'animer les équipes intercommunales et de faire le lien avec les différentes communes du territoire dans la programmation et le suivi des travaux.

De manière générale, les maires plébiscitent cette proximité qui permet d'assurer une réactivité dans la mise en œuvre des interventions et une bonne information des communes et des usagers. Un autre objectif de cette territorialisation est d'assurer une économie de moyen avec des équipes polyvalentes tout en conservant des services implantés sur différents points du territoire. Cette organisation en territoire des compétences techniques (voirie,

entretien et propreté urbaine) va de pair avec une gouvernance associant largement les communes.

Une chaîne de décision associant les communes

Sur ses compétences de « plein exercice » comme l'aménagement du territoire et le développement économique, la Communauté urbaine permet de porter des projets d'envergure que les communes ne pourraient investir seules. Ils sont pensés à l'échelle du territoire au-delà des découpages communaux.

D'autres compétences telles que « voirie », ou « entretien et propreté des espaces verts » sont étroitement liées à l'espace public de la commune. La Communauté urbaine du Creusot Montceau a fait le choix d'associer les maires à la décision et la mise en œuvre de celles-ci. L'objectif est de travailler ensemble et d'identifier les possibilités de mutualisation.

Cela se traduit par un processus d'association de la commune aux différentes étapes de la chaîne de décision. À l'été, le Président de l'exécutif rencontre chaque commune pour identifier les priorités en termes de voirie, de propreté et d'entretien de l'espace public. Ce travail de recensement permet de construire le budget pour l'année à venir. Le vote du budget en Conseil communautaire décide des grandes orientations de l'année. En début d'année, une réunion par territoire permet de programmer le planning de travaux.

Il est à noter que les budgets ne sont pas construits par territoire. Ils sont définis en fonction des besoins et sont totalement fongibles.

Une communauté urbaine assumant ses compétences et assurant un appui aux communes membres

En 2015, le choix a été fait de recentrer la Communauté urbaine sur ses compétences (développement économique, urbanisme). Peu de transferts de compétences ont donc été opérés.

Pour le Président de la Communauté urbaine, ce positionnement permet une meilleure efficacité et de mettre fin à une logique de guichet pour jouer pleinement un rôle d'accompagnement des communes. En ce sens la communauté urbaine n'enlève pas de prérogative aux communes. Au contraire, elle intervient en appui de ces dernières et leur permet de poursuivre la mise en œuvre de projets, tout en assurant les projets structurants du territoire.

Le mode de fonctionnement de la Communauté urbaine Creusot Montceau pourrait être comparé à celui de l'Union européenne. Sur ses compétences « propres », à savoir le pilier 1 (développement économique) et le pilier 3 (solidarité) la gouvernance

est traditionnelle avec un travail des commissions, du bureau et de l'exécutif. Sur les piliers 2 (urbanisme) et 4 (voirie et propreté et entretien urbain), notamment sur ce dernier le fonctionnement associe plus étroitement les communes comme dans le modèle intergouvernemental européen.

Communauté urbaine du Grand Reims

« La communauté urbaine la plus rurale de France » (Catherine Vautrin, Présidente du Grand Reims)

La communauté urbaine du Grand Reims est issue de la fusion de neuf intercommunalités au 1^{er} janvier 2017. Elle regroupe aujourd'hui 143 communes pour 300 000 habitants, ce qui fait d'elle la plus grande communauté urbaine de France par le nombre de communes. La création de cette communauté urbaine « XXL », répond au souhait de certains maires ruraux de maintenir, voire de renforcer, leurs liens avec l'agglomération rémoise. Ce rapprochement fait également écho à la notion de bassin de vie, traduite dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) dont les frontières sont très proches de celles du Grand Reims. Comme le constate un membre de la direction générale, la création du Grand Reims a aggloméré de nombreuses communes de petite taille autour de la ville-centre, Reims. Tout l'objet de l'intercommunalité est donc de gérer la « dualité ruralité / urbanité » selon l'expression employée de la Présidente du Grand Reims.

Une territorialisation basée sur les anciens périmètres intercommunaux

La communauté urbaine du Grand Reims a opté pour une territorialisation qui respecte le périmètre des anciens EPCI dont elle est issue. De ce fait, les locaux des anciennes communautés de communes sont devenus ceux des pôles territoriaux. Outre l'économie réalisée et la rapidité du processus d'installation, cela permet de maintenir une identification forte pour les usagers. Pour les élus, ces pôles restent également un échelon de référence, car c'est à ce niveau que sont organisées les conférences de territoires.

Trois principes ont guidé la constitution des pôles territoriaux du Grand Reims :

- les pôles territoriaux mettent en œuvre les compétences de la communauté urbaine qui présentent des enjeux forts de proximité : voirie, éducation et enfance-jeunesse, équipements sportifs, culturels, touristiques de proximité, centres d'intervention-pompiers volontaires ;

- les pôles territoriaux assurent des missions administratives déconcentrées ;

- le personnel des anciennes communautés reste affecté à chaque pôle, sans qu'aucun ne soit obligé à une mobilité. Ils sont sous l'autorité hiérarchique du directeur du pôle.

Une forte exigence de transversalité pour les pôles

Dans la pratique, les directeurs/trices de pôles sont les anciens DGS des communautés de communes qui ont été intégrées au Grand Reims. Cependant, ces pôles ont récupéré des compétences qu'ils n'exerçaient pas lorsqu'ils étaient en communauté de communes. La gestion du quotidien pose donc parfois des difficultés.

En outre, les pôles territoriaux ne se suffisent pas à eux-mêmes pour les sujets transversaux ou nécessitant une forte expertise. Le pôle territorial est chargé de nombreuses compétences et n'a pas toujours les moyens humains qualifiés pour y répondre ce qui nécessite un appui des directions centrales. La directrice générale des territoires (DGT), auprès de qui les directeurs et directrices de pôles sont directement rattachés, reconnaît que leur positionnement n'est pas toujours évident : ils doivent tout à la fois gérer la relation aux élus, être les représentants du Grand Reims sur le territoire, et assurer la gestion de proximité avec une forte polyvalence. Afin de faciliter cette transversalité et d'harmoniser les pratiques, la DGT organise mensuellement un point avec l'ensemble des directeurs et directrices de pôles.



MONOGRAPHIE

La métropole de Nantes : quelles perspectives pour une territorialisation au cœur du pacte métropolitain ?

D'abord constituée sous forme de district (né en 1992), la Communauté urbaine de Nantes a été créée en 2001 sous l'impulsion de plusieurs maires parmi lesquels le maire de Nantes de l'époque Jean-Marc Ayrault. Dès cette transformation, des choix politiques majeurs ont été opérés, en faveur d'une territorialisation des politiques publiques, adossée à une gouvernance et une organisation métropolitaine territorialisées. Depuis lors, la Communauté urbaine s'est transformée en une Métropole dont les compétences tout comme la vision stratégique se sont profondément renforcées.

La territorialisation : pacte fondateur de la Communauté urbaine de Nantes

Issue d'un accord politique entre les maires de la communauté urbaine, le choix de la territorialisation politique tout autant que technique a donné lieu à la constitution dès 2001 :

- de la **conférence des maires**, lieu de concertation entre l'ensemble des maires (aujourd'hui au nombre de 24) ;
- de **commissions locales de pôles**, consolidant cette intégration des maires dans le processus décisionnel et leur garantissant l'apport de réponses à leurs besoins lors de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- de **pôles de proximité (au nombre de 7 aujourd'hui)**, assurant la mise en œuvre de nombreuses compétences métropolitaines et la cohérence de leur mise en œuvre sur les territoires, ainsi que la relation de proximité avec les maires.

Elle a été complétée par la signature de **contrats de codéveloppement** passés entre la métropole et chaque commune membre. Cette contractualisation, principalement financière lors de la constitution de

la communauté urbaine, visait à fournir à chaque maire de la visibilité, et un suivi de la programmation financière en matière d'espaces publics et de voirie. Elle a évolué pour apporter aujourd'hui une vision intégrée du déploiement des politiques publiques métropolitaines sur le territoire de chaque commune, mise en regard avec les politiques publiques communales.

Une territorialisation spécifique en matière géographique et administrative

Précurseur d'un mouvement de territorialisation désormais enclenché par plusieurs intercommunalités urbaines rencontrées dans le cadre de l'étude, ce modèle nantais de territorialisation repose sur une série de spécificités :

La première tient à la constitution de **pôles de proximité dits « mixtes »**, comprenant à la fois des communes-membres et des quartiers de la ville de Nantes. La ville de Nantes est ainsi couverte par cinq pôles de proximité, dont trois pôles mixtes permettant d'alimenter l'interconnaissance avec les communes directement voisines. Les adjoints des quartiers

nantais concernés sont ainsi membres des commissions locales de pôle aux côtés des maires.

La deuxième concerne la place qui a été laissée à une certaine **différenciation** entre les pôles de proximité. Les pôles strictement nantais disposent ainsi de moins de compétences que les autres, notamment en termes de développement urbain, du fait d'une mutualisation plus poussée entre la métropole et la ville de Nantes et d'une territorialisation des services municipaux sur les quartiers nantais. À l'inverse, un pôle parmi les sept actuels est chargé d'un service commun d'instruction réglementaire des autorisations du droit des sols, pour le compte de 8 communes (de moins de 10 000 habitants) sur son territoire.

La troisième spécificité repose sur **l'organisation administrative** constituée pour soutenir cette territorialisation.

Elle s'appuie d'une part sur la mise en place d'un département Territoires et Proximité au sein de la Direction Générale Déléguée à la Cohérence Territoriale, chargé, entre autres, des 7 pôles de proximité.

Elle passe ensuite par la constitution de pôles de proximité regroupant un large panel de compétences : non seulement l'espace public, mais également le développement urbain (en assurant par exemple, avant la mise en place du PLUM, la révision des 24 PLU communaux), le développement économique, certaines actions relatives au foncier, à l'environnement....

Cette organisation étant matricielle, les agents des pôles sont dans un double positionnement :

- sous l'autorité hiérarchique de leur directeur de pôle ;
- dans une relation fonctionnelle avec la direction thématique en charge de la politique publique dont les pôles assurent la mise en œuvre.

Enfin, les pôles sont pilotés par des **Directeurs de pôle**, responsables de territoire, qui ont pour mission d'assurer :

- la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques métropolitaines sur leur territoire, dont ils sont garants de la cohérence ;
- la gestion de l'espace public et des investissements ;
- le dialogue avec les maires et entre les maires du territoire couvert par le pôle, sans constituer pour autant un « guichet unique » obligatoire.

La territorialisation a permis d'accompagner la montée en puissance de la métropole de Nantes

Le pacte politique passé en 2001, faisant de la territorialisation et de la proximité le cœur du contrat passé entre les communes membres et l'intercommunalité, a été confirmé au fur et à mesure des mandats qui ont suivi.

Il a permis aux maires des communes-membres de valider l'intérêt du transfert massif de compétences opéré en 2001, en démontrant qu'ils étaient capables d'investir mieux sur

leur territoire par la mutualisation des moyens au sein de la communauté urbaine, puis de la métropole, tout en conservant un regard et un poids dans son fonctionnement.

De manière à doter les pôles de la taille critique suffisante pour mener à bien les missions qui leur ont été confiées, leur géographie a par ailleurs été repensée. Désormais au nombre de sept (représentant entre 50 000 et 120 000 habitants), contre 10 à la création de la Communauté urbaine, **les pôles regroupent au total un millier d'agents chargés non seulement de la mise en œuvre des compétences de proximité, mais également de la territorialisation des politiques publiques métropolitaines.** À titre d'exemple, les pôles sont ainsi responsables sur leur territoire de l'animation du développement économique, de la mise en œuvre opérationnelle des engagements métropolitains en matière de transition énergétique et de leur animation territoriale.

Ce dispositif s'est accompagné de la montée en puissance des politiques publiques depuis 2008, développement qui s'est accéléré sur ce mandat avec l'adoption d'un PLU métropolitain, du PLH, du PDU, du PCAET, de la feuille de route pour la transition énergétique, du PAT, le renouvellement des stratégies de développement économique... La métropole a assuré une montée en puissance de son projet de territoire en s'appuyant sur les acquis engrangés depuis 2001 avec notamment une version renouvelée des contrats de codéveloppement avec chaque commune.

Après l'approfondissement : quelles perspectives pour la territorialisation ?

Conduites principalement par les directions thématiques de la métropole, les schémas stratégiques posent aujourd'hui la question de leur mise en œuvre territoriale dans le cadre de l'organisation matricielle de Nantes Métropole, ainsi que la place et le rôle des commissions locales de pôle dans la gouvernance locale, au côté de la Conférence des Maires.

Près de 20 ans après la création de la Communauté urbaine, la réflexion est engagée avec les DGS des communes et les directions métropolitaines, les maires et les élus métropolitains, pour préparer une nouvelle étape de l'organisation métropolitaine au prochain mandat en 2020.

Il s'agit à la fois de :

- renforcer le fait métropolitain, dans une intention politique affirmée, par la coresponsabilité entre les communes et la Métropole dans la construction des politiques publiques, et en repenser la gouvernance locale ;
- réaffirmer le rôle de mise en cohérence et de coordination des pôles de proximité sur les territoires au regard des compétences et des responsabilités partagées avec les directions thématiques, appréciées au prisme du principe de subsidiarité ;
- élaborer avec les communes des projets de territoires (supra communaux et infra métropolitains), en intégrant l'alliance des territoires avec les EPCI au-delà de la métropole.

C. Contractualisation : une modalité de mise en œuvre qui permet de renforcer la coopération avec les communes

La contractualisation entre l'intercommunalité et ses communes membres autour des politiques publiques sur leurs territoires peut constituer une modalité de mise en œuvre du projet intercommunal qui permet de renforcer la coopération avec les communes. Au-delà de la simple déclinaison du projet métropolitain à l'échelle de la commune, elle permet d'identifier des objectifs, des priorités et projets partagés et de recréer des marges de manœuvre pour les maires dans la mise en œuvre des politiques publiques dans leurs communes.

La formalisation de l'action communautaire au sein d'un contrat communal sert d'orientation stratégique forte et participe à la mise en cohérence des projets intercommunaux et communaux. La procédure contractuelle assure également une meilleure visibilité aux communes sur l'action de l'intercommunalité sur leur territoire. La définition du contrat fait souvent l'objet d'une co-conception en amont qui participe à l'appropriation des projets intercommunaux par les communes membres. Enfin le caractère opposable du contrat

en fait un engagement réciproque entre l'intercommunalité et la commune, ce qui renforce la confiance entre les deux acteurs.

Ces contrats peuvent avoir des formes et contenus variés comme le contrat de co-développement (**fiche outil n°13**), le plan pluriannuel d'investissement (**fiche outil n°14**) ou les enveloppes de crédits par commune (**fiche outil n°15**).



Contrats de co-développement

Le contrat de co-développement : un outil participant à la mise en cohérence du projet métropolitain avec les projets communaux

Les contrats de co-développement ont été mis en œuvre initialement par des métropoles comme Nantes, Bordeaux et Lille. Dès leur création, l'objectif était de réaliser le projet métropolitain en cohérence avec les projets communaux.

Les contrats de co-développement définissent des objectifs réciproques entre l'intercommunalité et la commune autour de plans d'actions réalistes. Les projets

opérationnels définis dans ces contrats répondent aux priorités partagées par la métropole et ses communes. Ils s'inscrivent dans une démarche de construction collective et solidaire du territoire.

S'ils engagent formellement les deux signataires de la même manière, ils sont également une garantie donnée aux communes que leurs propres priorités seront respectées par la métropole.

Leur élaboration s'effectue en concertation avec les communes membres

Les contrats de co-développement sont élaborés en concertation avec les maires des communes membres de la métropole et votés en Conseil métropolitain. Le contrat porte sur un programme pluriannuel d'actions et par conséquent sur un engagement des dépenses sur le mandat.

Ils s'inscrivent en général dans un plan triennal (Bordeaux, Nantes) ou présentent une clause de revoyure à mi-mandat (Lille) ce qui permet de les renouveler pour s'adapter aux évolutions des besoins des communes. Un point d'étape annuel

est également prévu par la Métropole Européenne de Lille (MEL) et réalisé au moment du vote du compte administratif ; il permet de valoriser les impacts sur les projets et les actions dans chaque territoire et chaque commune.

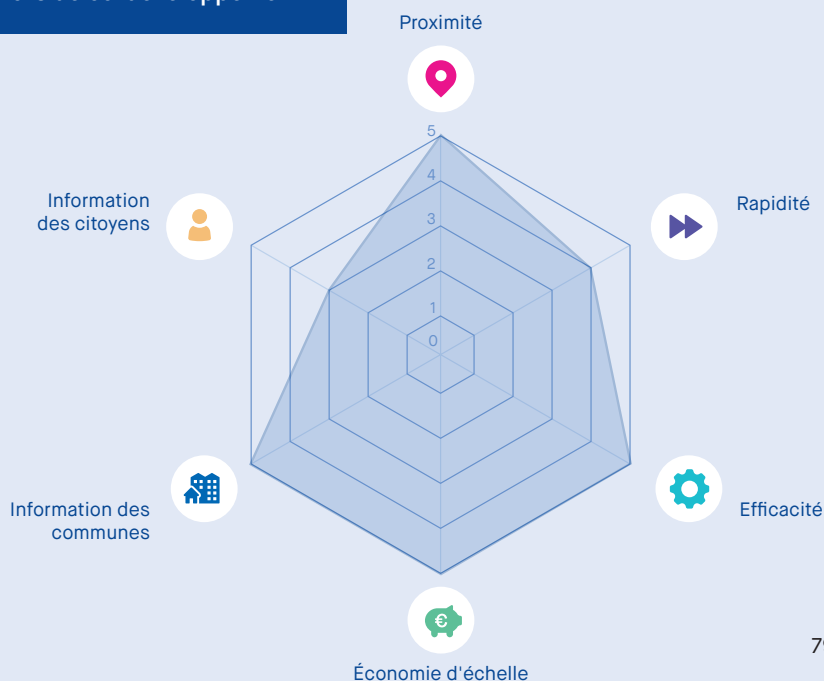
Les contrats comprennent le panel large de l'intervention communautaire sur le territoire communal notamment : projets urbains, développement économique, politique déplacement, politique déchets, eau et assainissement... le tout incluant études et travaux.

Mise en œuvre

Leur mise en œuvre repose sur un volet opérationnel inclus dans le contrat qui comprend :

- Un plan d'actions spécifique de la commune, recensant concrètement l'ensemble des projets et des actions à réaliser, à engager sur le mandat et engageant à la fois la métropole et les communes dans leurs mises en œuvre.
- Les engagements de la commune vis-à-vis de la métropole avec par exemple sa participation au schéma de mutualisation.

Contrats de co-développement



Les contrats de co-développement permettent de renforcer la proximité de l'action intercommunale en l'inscrivant en cohérence avec les projets communaux. Ces documents participent à la rapidité et à l'efficacité des politiques publiques en les déclinant sur le territoire. En renforçant la collaboration entre l'intercommunalité

et les communes, les contrats permettent de réaliser des économies d'échelle et de renforcer le niveau d'information des communes et dans une certaine mesure des citoyens. Leurs signatures peuvent ainsi donner lieu à l'organisation de petites cérémonies avec point presse dans chaque commune.

Les contrats de co-développement de la Métropole Européenne de Lille mettent l'accent sur leur animation

À la MEL, huit contrats de co-développement ont été adoptés en 2016 à l'échelle des territoires de proximité. Ils comprennent un chapitre dédié à chaque commune et des réunions de maires permettent leur animation.

Ces contrats couvrent l'ensemble des compétences de la MEL, avec des accents

sur certaines politiques ciblées par les maires de la métropole. Ils fixent un cadre mais doivent pouvoir s'adapter à la vie des projets et aux évolutions des attentes des maires. Les évolutions annuelles des contrats, présentées en conseil des maires, présentent les projets financés par la MEL de manière personnalisée sur une commune.

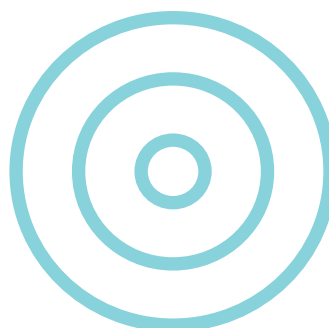


Contact

Pour plus d'information sur les contrats de co-développement, contacter la direction « Gouvernance et dialogues territoriaux » de la Métropole Européenne de Lille

Piste d'évolution

Il serait possible de proposer une actualisation partagée du contrat entre les services de la métropole et des communes qui épouse mieux la réalité opérationnelle des actions.





La programmation pluriannuelle des investissements (PPI)

Document stratégique pour les communes dans la mesure où elle planifie l'intervention de l'intercommunalité sur leur territoire, la PPI définit la forme et les modalités de l'action intercommunale (projets, financements, calendrier de réalisation...) dans des domaines stratégiques pour les communes, et notamment la voirie. La co-conception, la contractualisation ou la déclinaison de la PPI à l'échelle du pôle ou de la commune favorisent le partage et l'appropriation de ce programme commun.

Des engagements au service de la coopération entre les communes membres et leur intercommunalité

La co-conception de la PPI permet de proposer aux maires une contrepartie au transfert de compétences parfois vécu comme une amputation, en particulier dans des domaines visibles pour le citoyen (urbanisme, voirie, espace public...). Elle permet de définir en commun les modalités de réalisation des projets sur le territoire communal, par exemple le calendrier ou les modalités de financement, qui peuvent être partagées entre la commune et l'intercommunalité.

La contractualisation permet d'organiser la coopération intercommunalité-commune tout en offrant à cette dernière sécurité et visibilité sur la réalisation des investissements votés, à l'image des contrats de co-développement à Nantes. Elle présente l'avantage de fixer, dans un cadre juridique défini, certains éléments de l'intervention de l'intercommunalité sur le territoire communal (opérations réalisées, modalités d'information des services communaux,

calendrier des interventions, voire certaines spécifications techniques...). La commune s'engage, en contrepartie, à réaliser certaines actions et à assister les services intercommunaux dans la réalisation des opérations programmées sur son territoire.

La déclinaison territoriale de la PPI, à l'échelle par exemple du pôle, permet la définition de certaines modalités d'intervention au plus proche du terrain, de manière à assurer l'efficacité de l'action intercommunale. La déclinaison territoriale de la PPI peut aussi prendre la forme d'enveloppes de crédits déléguées aux communes : cette pratique, qui permet de leur redonner une marge de manœuvre et d'appréciation dans la réalisation des opérations prévues sur leur territoire, existe dans plusieurs des intercommunalités interrogées (Orléans, Tours, Bordeaux).

Le cadre juridique

Si rien n'oblige une intercommunalité à adopter une programmation pluriannuelle des investissements, néanmoins elle apparaît comme un outil de pilotage de la dépense largement déployé.

Des calendriers et des déclinaisons territoriales variées

Conception de la PPI

Le début de mandat est le moment le plus propice à l'adoption d'une PPI partagée, tant parce qu'elle participe à la définition du programme commun et à la traduction concrètes des engagements de campagne que pour des raisons de durée de réalisation des investissements. C'est le cas par exemple à la communauté urbaine Creusot Montceau.

À Orléans Métropole, en revanche, le passage du statut de communauté urbaine à celui de métropole a eu lieu en cours de mandat, nécessitant l'adoption d'une nouvelle PPI. La solution retenue a été la suivante : en parallèle du nouveau transfert de compétences, Orléans Métropole a repris à son compte les plans pluriannuels d'investissements communaux préexistants. L'engagement a été pris de réaliser, dans le courant du mandat, l'ensemble des opérations qui avaient été prévues par les communes, de manière à permettre aux maires de tenir leurs engagements devant les électeurs.

Contractualisation avec la commune concernant la PPI

Voir fiche-outil dédiée n°12.

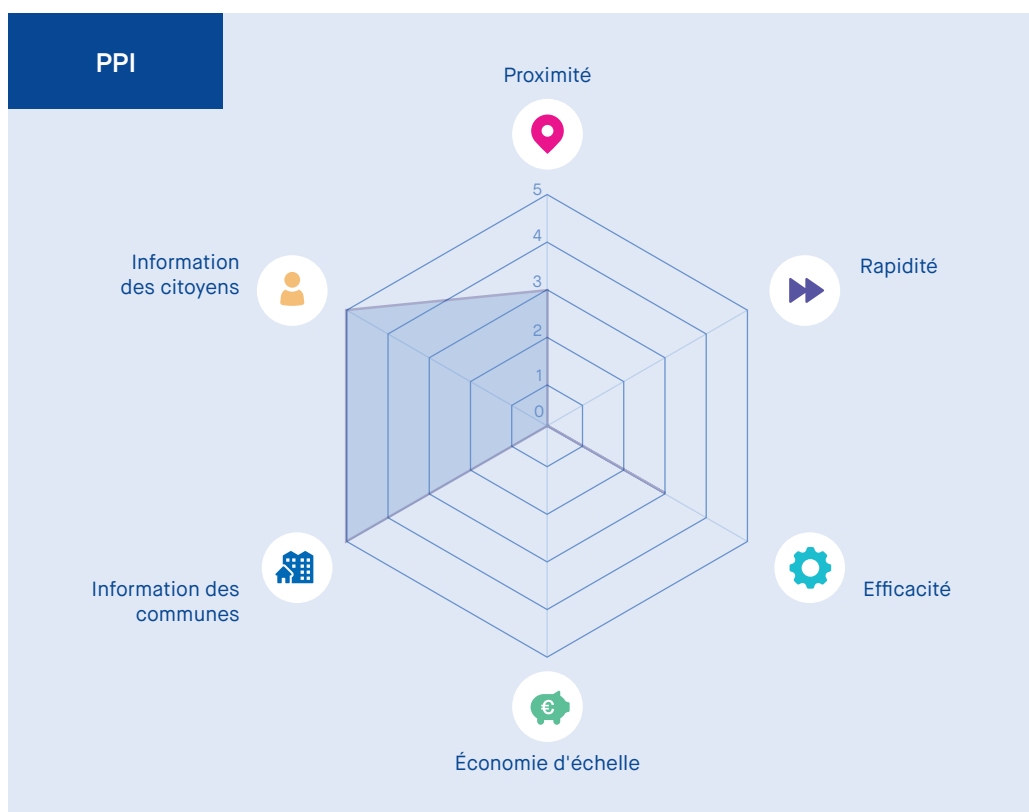
Déclinaison territoriale de la PPI : quelques exemples

À Rennes Métropole, après débat en conférence des maires, la PPI « voirie » est déclinée dans les huit secteurs géographiques correspondant aux huit comités de secteurs, instances de concertation et de suivi mises en place depuis 2014. Chaque comité de secteur dispose ainsi d'une enveloppe financière et détermine lui-même les critères à retenir pour fixer chaque « dotation communale » pour la compétence voirie.

Pour les compétences voirie et assainissement, il existe à Bordeaux Métropole des enveloppes budgétaires à l'échelle des communes : chaque commune propose le programme d'investissements pour son territoire s'agissant de ces compétences. À Tours Métropole Val de Loire, c'est une enveloppe d'investissements voirie et espace public sur laquelle la commune dispose d'un droit de tirage. C'est donc la commune qui définit les investissements financés par cette enveloppe. Une logique de fond de concours est appliquée si elle dépasse ce droit de tirage.

Radar

L'existence d'une PPI et d'outils tels que des enveloppes déconcentrées participe à la proximité. Elle n'influe pas sur la rapidité d'intervention des services intercommunaux. Si la PPI contribue, en tant que programmation, à l'efficacité des politiques publiques, son existence n'engendre pas d'économie d'échelle. Elle est essentielle à l'information des communes et des citoyens sur l'importance de l'intervention communautaire sur leurs territoires.





L'exemple de la communauté urbaine de Creusot Montceau : une association des maires à la programmation d'investissements en matière de voirie

Une PPI concertée avec les maires est définie en début de mandat pour les opérations les plus significatives. Elle court sur la durée du mandat.

Le budget n'est pas décliné par territoire, mais certaines décisions sont co-construites avec les maires lors de réunions de territorialisation. Ces réunions, qui réunissent cinq ou six maires, sont l'occasion d'établir un programme d'action de manière notamment à prioriser les investissements sur le territoire. Ce système de priorisation des investissements par communes au niveau des territoires est revu chaque année.

misées à disposition des communes pour certaines compétences, dont notamment la compétence voirie, peut être intéressante dans la mesure où cette formule permet de redonner un pouvoir de décision aux communes s'agissant des projets réalisés sur leurs territoires, mais elle peut ne pas être adaptée à tous les maillages communaux.

La PPI, un outil d'association des communes

À l'image d'Orléans Métropole, les intercommunalités ne disposant pas encore de véritable PPI partagée devraient se saisir du nouveau mandat pour concevoir, en concertation avec les communes, une véritable PPI intercommunale.

La déclinaison territoriale des investissements, sous la forme d'enveloppes



Enveloppes de crédits par commune

Une enveloppe affectée à chaque commune pour des compétences dites de proximité.

La mise en place de contrats de co-développement (**voir fiche outil n°12**) nécessite une certaine maturité de la relation entre intercommunalité et commune, reposant notamment sur une vision partagée et un dialogue stratégique sur le développement du territoire à long terme. On y inscrit en effet des engagements financiers, mais en les replaçant dans les grandes priorités métropolitaines et communales que l'on souhaite partagées (voir monographie : les contrats de co-développement à Nantes métropole).

Lorsque cette solidarité dans le projet de territoire est moins acquise, certaines intercommunalités ont fait le choix de mettre en place une solution intermédiaire visant à donner une visibilité et une marge de manœuvre aux communes sur les dépenses métropolitaines, uniquement sur des compétences de proximité particulièrement sensibles pour les élus locaux. Cette solution intermédiaire consiste à mettre en place des enveloppes de crédits par commune, par exemple pour la compétence voirie récemment transférée.

Modérer l'impact des transferts de compétence pour les élus municipaux sans perdre en cohérence communautaire

Les enveloppes de crédits par commune répondent à deux objectifs :

- offrir aux communes une visibilité sur les projets métropolitains prévus dans le mandat, inscrits dans une première enveloppe « intercommunale ». Ces projets, décidés et réalisés par l'intercommunalité sur la commune concernée avec son accord, sont de cette manière identifiés par les élus municipaux ;
- en complément de cette première enveloppe, garantir aux communes une enveloppe financière sur laquelle

elles ont la main pour décider sur la durée du mandat des travaux « d'intérêt communal ».

Solution intermédiaire au transfert d'une compétence communale vers l'intercommunalité, cette seconde enveloppe permet aux élus municipaux de conserver un pouvoir de décision pour les travaux relevant directement de l'intérêt de la commune en garantissant au maire un volume d'investissement équivalent à celui que sa commune réalisait en moyenne précédemment tout en assurant leur mise en œuvre par les services intercommunaux.

Cadre juridique

Ces enveloppes ne constituent pas un dispositif obligatoire pour les intercommunalités.

Deux conditions de réussite

Afin d'assurer une cohérence technique des travaux entrepris pour l'intercommunalité ou la commune, il est important que les services techniques communautaires puissent aussi être forces de proposition pour les travaux souhaitables sur la commune.

La définition du montant de l'enveloppe sur la durée du mandat apporte une visibilité importante pour les communes.

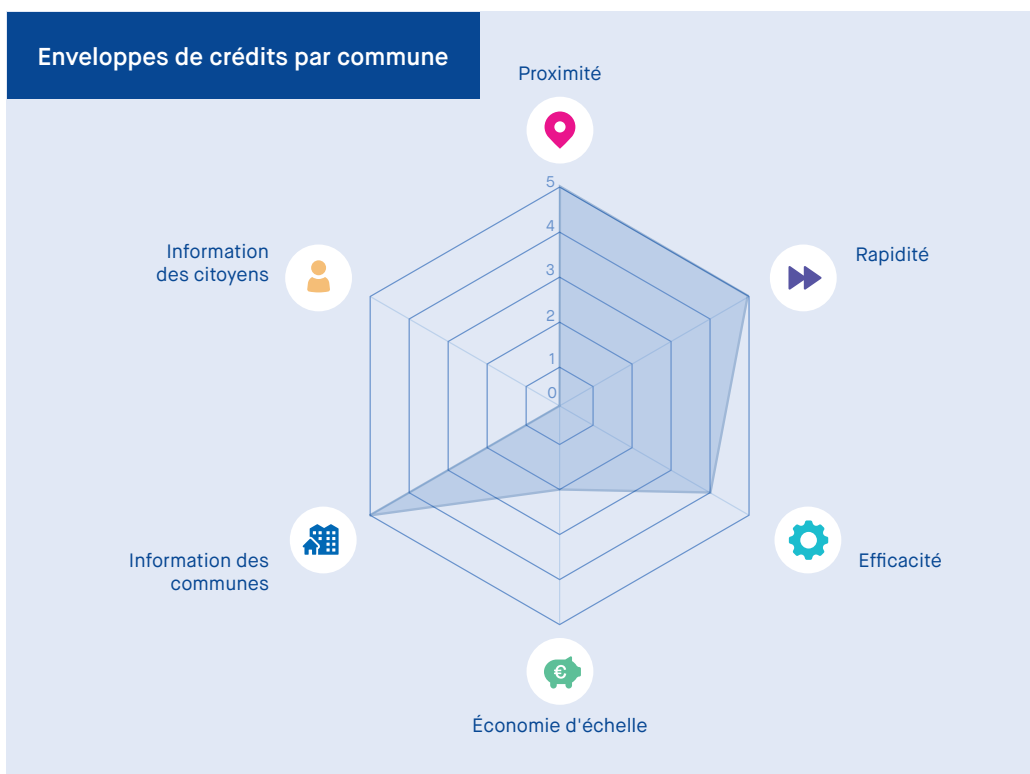
Positionnement

Les enveloppes de crédit affectées par commune ont pour caractéristique d'assurer une plus forte proximité dans la décision prise (à l'échelle communale)

pour des compétences de proximité pour lesquelles l'échelle communautaire peut paraître inadaptée. Cette efficacité ne vaut que si ce principe de subsidiarité est

respecté et que les projets d'intérêt communautaire sont bien arbitrés à une échelle supérieure (territoire ou communauté).

Outil à disposition des élus municipaux, elles ne peuvent permettre qu'indirectement une information des citoyens.



Un exemple : l'Eurométropole de Strasbourg

À l'Eurométropole de Strasbourg, les relations financières entre les trente-trois communes membres et la métropole passent notamment par la définition d'enveloppes de crédits pour la compétence voirie, définies pour la durée du mandat. Ces enveloppes sont au nombre de trois :

- une enveloppe pour les projets obligatoires de maintenance (entretien des ponts, etc.), identifiés et mis en œuvre par les services métropolitains ;
- une enveloppe pour les travaux d'import-

tance métropolitaine (notamment, les travaux liés à l'extension des lignes de transport en commun) ;

- une enveloppe pour les projets d'importance communale, décidés par les élus municipaux et mis en œuvre par les services de l'Eurométropole.

Ces enveloppes apportent un « *équilibre entre expertise technique, choix budgétaires conduits par l'Eurométropole et capacité d'alerte du maire* » sur cette compétence, selon une élue interrogée.

➤ Contact

Pour plus d'informations, contacter la mission intercommunalité de l'Eurométropole de Strasbourg

Prospective

La détermination d'enveloppes par commune peut répondre à une phase de transition de la prise de décision dans le cas de compétences nouvellement transférées telles que la voirie.

En cas de réussite du dispositif, l'étape suivante peut consister à transférer ces enveloppes à un regroupement de communes, organisées par exemple en conférence territoriale (**voir fiche-outil n°3**) et correspondant aux périmètres de services intercommunaux territorialisés (**voir fiche-outil n°11**). Cette échelle su-

pra-communale, qui favorise le dialogue et la solidarité entre élus, signifie que l'enveloppe est mutualisée entre les communes dans une perspective pluriannuelle : une commune n'est pas assurée d'un montant identique de travaux chaque année, mais une petite commune pourra par exemple bénéficier sur une année d'une enveloppe plus importante pour mener une seule fois un chantier particulièrement important pour lequel son enveloppe annuelle n'aurait pas été suffisante.

Conclusion

Les outils présentés dans cette étude sont tous issus d'exemples concrets mis en œuvre par des communautés urbaines et des métropoles. Ils témoignent de l'inventivité et de la diversité des solutions que trouvent les communes et les communautés pour organiser leur dialogue, dans la prise de décision comme dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

Cette étude ne prétend pas à l'exhaustivité. Elle vise à valoriser les expériences et bonnes pratiques qui ont pu être identifiées et présentées de manière pratique sous format de fiches outils. Il existe certainement sur l'ensemble du territoire national d'autres modalités, d'autres outils, d'autres articulations qui auraient également mérité d'être analysés. Néanmoins, nous espérons que les pratiques présentées ici, issues de la créativité des territoires, pourront inspirer des pistes de travail aux élus et techniciens qui seront en charge de l'animation des intercommunalités lors du prochain mandat.

Il ressort de la soixantaine de rendez-vous réalisés avec les élus et techniciens dans 15 intercommunalités urbaines réparties sur l'ensemble du territoire que la relation communes/communauté est un équilibre construit par l'histoire, les spécificités territoriales et les différents acteurs. Chaque intercommunalité trouve son propre chemin en utilisant, en adaptant et en combinant différents outils pour construire une gouvernance conciliant efficacité de la prise de décision et participation des différents acteurs. Les modalités de fonctionnement des intercommunalités sont riches et variées. La souplesse actuelle du cadre législatif facilite l'adaptation et la résilience des processus de gouvernance. La logique apprenante et évolutive a permis à de nombreuses intercommunalités de faire face aux enjeux qui sont survenus durant ce mandat : baisse des financements, évolution des besoins des habitants, nouvelles compétences, voire parfois élargissement des périmètres.

Cela demande une agilité et une adaptation dans les modes de faire, car chaque nouvelle étape peut être source de nouvelles tensions ou de mouvements de balanciers qu'il est nécessaire d'analyser et de travailler. Il ressort des entretiens réalisés que c'est un travail quotidien pour les élus et les techniciens de « faire vivre » la relation communes/communauté. Ainsi, plusieurs communautés rencontrées ont témoigné d'une

évolution de leurs outils en la matière en cours de mandat et de plusieurs réajustements.

Il apparaît aussi que la capacité à fédérer à la fois sur le plan politique et au niveau de l'administration est essentielle. Elle découle du savoir-faire et du savoir-être des élus comme des techniciens. Cette responsabilité incombe au premier chef aux présidents et directeurs généraux des services, qui rappellent la spécificité de la posture politique ou professionnelle à tenir en intercommunalité, au regard des autres types de collectivités territoriales. Elle nécessite un sens de l'écoute et du collectif pour permettre et animer le travail des différents acteurs.

La plus-value de l'intercommunalité réside dans ce travail collectif. Il permet de porter des projets structurants pour le territoire et d'assurer une solidarité : solidarité entre la ville centre et sa périphérie, entre communes urbaines et rurales, entre communes « riches » et « pauvres », sachant que ce ne sont pas toujours les mêmes... Cette solidarité assise sur une communauté de destin est le fondement même du projet intercommunal, nombreux sont les présidents d'intercommunalité qui nous l'ont affirmé. En miroir, plusieurs maires rencontrés ont rappelé que sans l'intercommunalité, leurs communes n'auraient plus les moyens de porter des projets et d'apporter de nouveaux services, voire d'assurer les services publics existants.

Il s'agit donc d'abord de se rassembler pour adapter les politiques aux bassins de vie des habitants, pour assurer le financement des projets structurants, pour donner les moyens aux communes de poursuivre leur projet. L'intercommunalité est un projet au service de ses communes et de ses habitants.

Par ailleurs, se pencher sur la relation commune/intercommunalité conduit à interroger le fonctionnement de la démocratie « indirecte » au niveau local.

Cette dernière prend différentes formes : « communautaire », avec une représentation proportionnelle au nombre d'habitants ou « inter-communales », dans une relation fédérative des communes et de l'intercommunalité. Bien loin de s'opposer, ces deux fonctionnements semblent se compléter pour assurer un équilibre entre une vision sur l'ensemble du territoire et la prise en compte d'un besoin de proximité. C'est ce fonctionnement qui est constitutif du « bloc local », terme désignant l'ensemble constitué par les communes et leurs intercommunalités.

Quels horizons pour cette relation : un renforcement de la démocratie locale ?

La relation entre communes et intercommunalité semble arriver à un tournant.

D'une part, il peut apparaître un certain sentiment d'achèvement. La carte intercommunale couvre l'ensemble du territoire. Les intercommunalités ont atteint une taille suffisante et se sont structurées. Les transferts de compétences souhaitables semblent quasiment achevés.

D'autre part, il existe la volonté d'approfondir la gouvernance des intercommunalités, de poursuivre le renforcement du dialogue au sein du bloc local entre communes et intercommunalité pour le rendre toujours plus efficace et plus démocratique.

Les intercommunalités se sont vues confier par la loi mais aussi par la volonté des communes un nombre croissant de compétences et de moyens financiers. Dans le même temps, les modalités de désignation des élus siégeant au niveau intercommunal n'ont que peu évolué avec l'introduction du système dit de « fléchage ». Or, à n'en plus douter, l'accès à un service public de proximité et le contrôle démocratique sont deux aspirations au cœur des préoccupations des citoyens.

Dès lors, l'avenir de la gouvernance communes / intercommunalité peut se penser de différentes manières qui ne sont pas exclusives les unes des autres :

→ à droit constant, l'approfondissement de la gouvernance est un travail permanent comme le montrent les différentes pratiques mises en avant dans cette étude. C'est le souhait de travailler à un processus de décision collective associant au plus près les communes et les citoyens sans perdre de vue le projet intercommunal. C'est vrai pour les intercommunalités les plus récentes qui doivent construire un vivre ensemble, mais c'est aussi une préoccupation pour d'autres plus

avancées qui réfléchissent au renforcement des mutualisations et de la territorialisation ;

→ au-delà, se pose la question de la légitimité démocratique d'une intercommunalité de plus en plus en puissance, qui demain pourra peut-être exercer un pouvoir réglementaire par délégation de l'Etat. La Métropole de Lyon inaugurera en 2020 une élection propre au suffrage universel direct organisée par circonscription, mais elle repose sur une transformation en collectivité à statut particulier et une fusion avec son département qui n'est pas généralisable à tous les territoires. Lors de la 30e convention de l'AdCF, l'idée d'une élection au suffrage universel de l'exécutif (président seul ou avec les vice-présidents) a ainsi été évoquée par certains participants. Lors des débats du projet de loi Engagement et Proximité, France urbaine a plaidé pour une élection de l'exécutif et du bureau communautaire par un scrutin de liste dans les intercommunalités qui le souhaiteraient¹.

Alternativement, les élus de certains territoires urbains réfléchissent aux possibilités que pourrait offrir le statut de « commune nouvelle » pour l'avenir du projet communautaire :

→ cela pourrait passer par le fait de favoriser une fusion des communes. Ces fusions, qui ont connu un vrai succès parmi les communes rurales, sont quasiment inexistantes dans le monde urbain. Outre les nouveaux moyens de la commune fusionnée, elles peuvent avoir l'avantage de rééquilibrer les discussions au sein de l'intercommunalité entre communes de tailles parfois très différentes ;

→ mais d'autres territoires vont plus loin et réfléchissent activement aux possibilités offertes par la commune-communauté créée par la loi Gatel. Il s'agirait de fusionner l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité. La commune nouvelle ainsi créée peut résoudre la question de la « désynchronisation » entre responsabilité et légitimité électorale, quitte à conserver des « communes d'arrondissement » pour porter la proximité et les identités communales.

Le futur projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration » (dit « 3D ») pourrait être une occasion pour certaines intercommunalités déjà fortement intégrées de faire déboucher leurs réflexions actuelles concernant l'approfondissement de leur gouvernance sur de nouvelles possibilités dans le cadre d'une différenciation qui prendrait en compte les spécificités de chaque territoire.

¹ Actuellement, les vice-présidents et les autres membres du bureau communautaire sont élus individuellement à bulletin secret par une série de votes uninominaux à majorité simple.

Bibliographie indicative

- Rapport AdCF-INET, « Les relations entre communes et communautés, entre continuités et ruptures », 2013
- Jérôme DUPUIS, « Une approche de la gouvernance et de la régulation territoriales et interterritoriales des politiques et projets communautaires à travers l'analyse comparée des contrats de territoire dans deux communautés urbaines », Gestion et Management Public, vol.4, n°1, 2015/3, p.5-28.
- Rapport France urbaine & Deron Consultants, « Organiser la proximité dans les métropoles en France », 2017
- Rapport AdCF, « Fusions 2017 : Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés », 2018
- Enquête AdCF, « La gouvernance politique des intercommunalités en France », 2019
- Étude AdCF, « La gouvernance politique des intercommunalités en France : l'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée », octobre 2019
- Enquête France urbaine – AdCF, « La gouvernance politique des intercommunalités urbaines » (à paraître)
- Rapport CGET-AdCF-France urbaine, « Les coopérations inter-territoriales », 2019
- Antoine LEFEVRE et Patricia SCHILLINGER, Rapport d'information sénatorial « Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques », 2019
- Rapport CGET-AdCF-Acadie, « Les communautés XXL, gouvernance et projet », 2019

Pilotage de l'étude :

Ludovic GROUSSET
*France urbaine, directeur
développement et cohésion
des territoires*

Simon MAUROUX
*AdCF, responsable des affaires
juridiques et institutionnelles*

Suivi de réalisation :

Benoît CORMIER
*France urbaine, chargé
de la communication*

Création graphique :

Mathieu CLAUS

Impression :

Imprimerie ANQUETIL

Dans le paysage territorial français, les intercommunalités se distinguent des autres échelons de collectivités par leur fonctionnement fédératif et collégial, intrinsèque à la coopération entre les communes qui les a fait naître. Parmi elles, les intercommunalités urbaines ont la double particularité de s'inscrire dans le temps long – les premières communautés urbaines datent de 1966 – et de reposer sur un haut niveau de mutualisation et d'intégration. À l'heure où le fonctionnement démocratique des intercommunalités est parfois trop méconnu, France urbaine et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont souhaité objectiver les modes d'organisation politiques et administratifs progressivement construits et expérimentés par les élus urbains pour coopérer et agir à l'échelle de leurs bassins de vie. Cette étude a été réalisée par cinq élèves administrateurs territoriaux de l'INET sur la base d'une enquête de terrain auprès des élus et techniciens

d'une quinzaine de territoires urbains différents. Leur travail met en lumière la variété des outils mis en œuvre par ces intercommunalités pour associer leurs communes membres aux décisions bien au-delà des seules instances prévues par la loi. Ils ont également analysé les modes de mise en œuvre (territorialisation, mutualisation, contractualisation) qui permettent aux intercommunalités et à leurs communes de combiner au mieux efficacité et proximité dans des territoires souvent denses ou étendus. Cette étude constitue un apport précieux à la connaissance du fait intercommunal, et pourra être utile à tous les futurs élus locaux cherchant des pistes de réflexion en vue de l'approfondissement du mode d'organisation collectif de leurs territoires.

Étude réalisée pour l'AdCF et France urbaine par les administratrices et administrateurs territoriaux de la promotion George Sand – 2019-2020

Gaël Astier

Camille Le Bras

Xavier Leibar

Dorine Parravano

Élisabeth Voisin

