

Gouvernance intercommunale et mutualisation des services dans le bloc local

Résultats d'enquêtes auprès des intercommunalités de France (2019, 2021 et 2023)

Gouvernance	1
Bilan des relations communes-intercommunalités à mi-mandature	1
Pactes de gouvernance	3
Conférence des maires	5
Commissions thématiques et conseillers municipaux	6
Implication des conseillers municipaux non élus communautaires	7
Mutualisations entre communes et intercommunalités	9

Les résultats d'enquêtes présentés ci-dessous sont issus de quatre enquêtes réalisées par Intercommunalités de France :

- principalement, deux enquêtes auprès des présidents d'intercommunalités, de septembre 2021 et de septembre 2023 ;
- une enquête sur la gouvernance politique des intercommunalités, de janvier 2019 ;
- une enquête réalisée en janvier 2021 dans le cadre d'une étude de bilan des mutualisations dans les intercommunalités.

GOVERNANCE

Bilan des relations communes-intercommunalités à mi-mandature

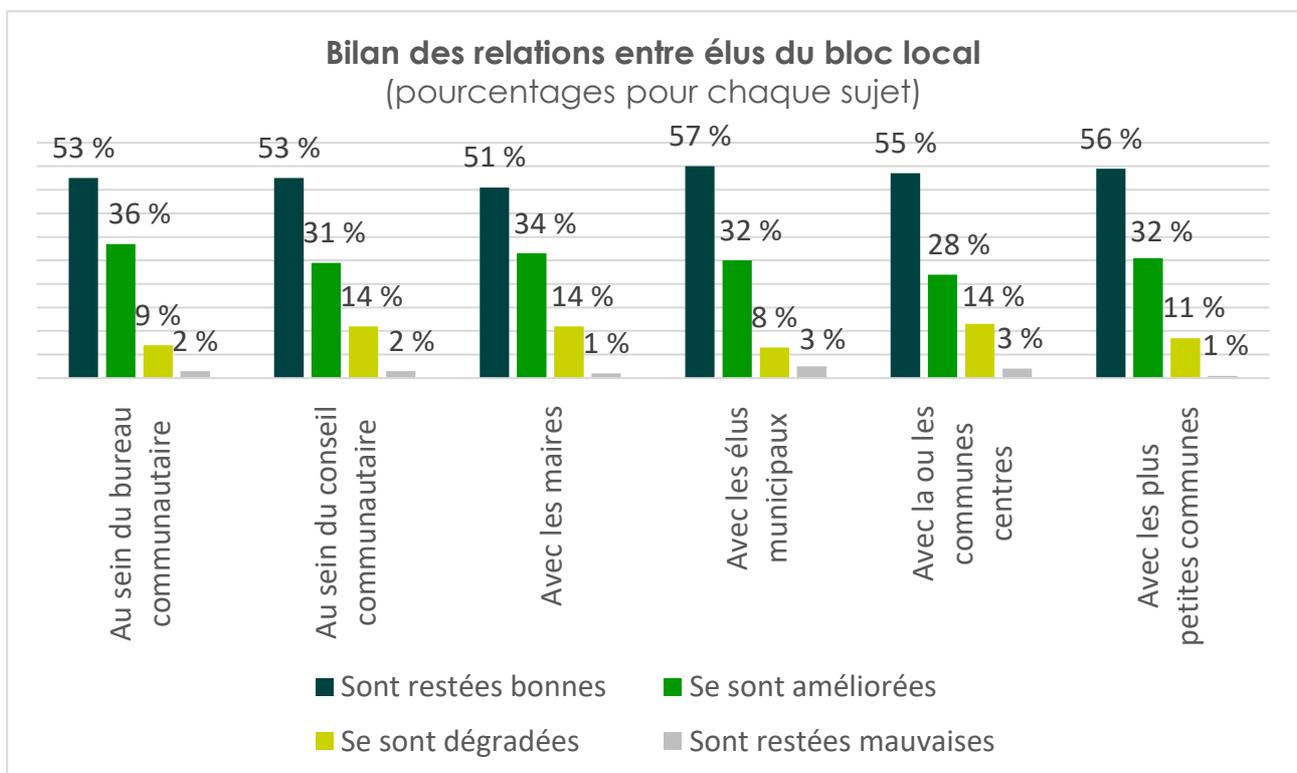
Le fonctionnement propre au bloc local, dans lequel les communes constituent leurs intercommunalités et y mènent des politiques communes, amène régulièrement à étudier la réalité des relations entre les communes et les intercommunalités. Ces dernières années, les nombreux transferts de compétences aux intercommunalités et les changements de périmètres (fusions ou rattachement de communes) décidés par plusieurs lois (2010, 2014, 2015, 2018) ont créé des conditions particulières pour ces relations en raison des réorganisations qu'elles ont impliquées. Le début de la mandature commencée en 2020 a été pour sa part marqué par la crise sanitaire lié à l'épidémie de covid-19.

Il est donc éclairant de lire le sentiment des présidents d'intercommunalités sur ce sujet à mi-mandature, à la suite de ces différents événements.

A la date de septembre 2023, le bilan tiré des relations fait largement état de relations restées bonnes ou devenues meilleures (graphique 1) :

- au sein du bureau communautaire : 89 % des répondants ;
- au sein du conseil communautaire : 84 % ;
- avec les maires : 85 % ;
- avec les élus municipaux : 89 % ;
- avec la ou les communes centres : 83 % ;
- avec les plus petites communes : 88 %.

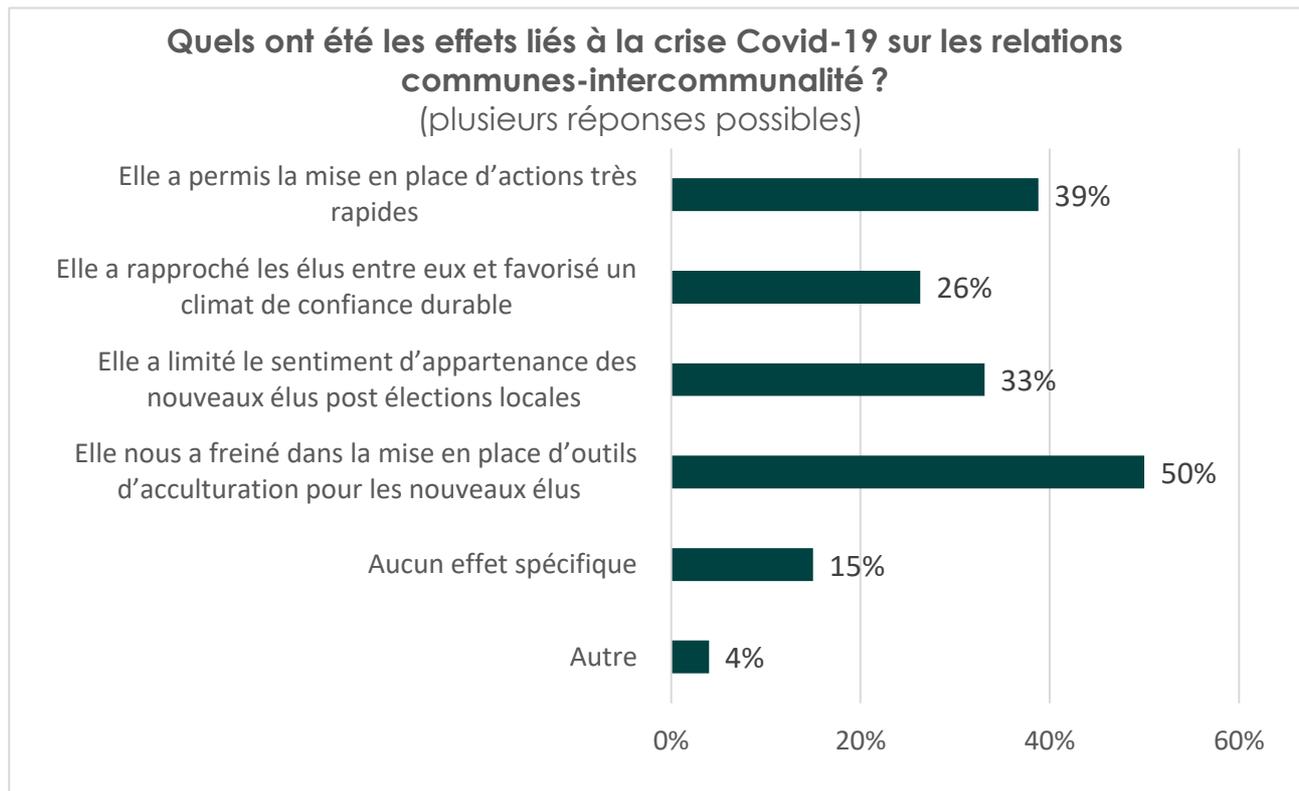
Graphique 1



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

A cette même date, les présidentes et présidents ont fait part de ce qu'ont été, selon eux, les effets de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 (graphique 2). A retenir particulièrement : la moitié des présidents juge que la crise a freiné les élus dans le processus d'acculturation au mouvement intercommunal.

Graphique 2



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Pactes de gouvernance

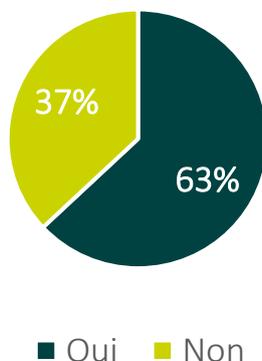
Inscrits dans la loi depuis décembre 2019 (loi « engagement et proximité »), les pactes de gouvernance ont d'abord été des démarches informelles, parfois entreprises de longue date, qui visaient à préciser, selon les circonstances locales, le rôle de chaque instance et la place prévue pour les différents élus qui agissent au niveau de l'intercommunalité, en complément du cadre légal.

La loi prévoit aujourd'hui qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, un débat ait lieu quant à l'opportunité d'adopter un pacte de gouvernance, lequel reste facultatif mais se trouve ainsi conforté comme élément de réflexion à conduire au moment où les nouvelles équipes prennent leurs fonctions.

A ce jour (septembre 2023), 63 % des intercommunalités ont adopté un pacte de gouvernance (graphique 3).

Graphique 3

Avez-vous adopté un pacte de gouvernance ?



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Ce résultat illustre une progression notable par rapport au début de la mandature en cours (graphique 4). Lors de l'enquête réalisée auprès des présidents d'intercommunalités en septembre 2021, 48 % indiquaient disposer d'un pacte de gouvernance dans leur intercommunalité. Chez 17 % d'entre eux, il était alors en cours d'élaboration. 35 % faisaient part du souhait des élus de ne pas élaborer de pacte de gouvernance dans leur intercommunalité.

Graphique 4



Source : Intercommunalités de France, enquête 2021

Conférence des maires

Le rôle incontournable des maires dans la construction intercommunale s'est très tôt affirmé et se trouve régulièrement rappelé tant par les premiers concernés et les présidents d'intercommunalités, que dans les travaux parlementaires. L'une des traductions de cette réalité est la conférence des maires, mise en place dans de nombreuses intercommunalités avant même que la loi la rende obligatoire lorsque les bureaux communautaires ne comptent pas l'ensemble des maires (loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019).

Interrogés en septembre 2023, les présidents d'intercommunalité étaient 78 % à avoir mis en place une conférence des maires.

En janvier 2019, 64 % des intercommunalités répondantes avaient indiqué réunir les maires régulièrement au sein d'une instance distincte du bureau communautaire, alors que la conférence des maires n'avait pas encore été rendue obligatoire. Cette part, déjà élevée, a donc connu une hausse de pratiquement 15 points entre les deux enquêtes.

Toujours en 2019, dans 39 % des intercommunalités ayant répondu à l'enquête, l'ensemble des maires siégeaient au sein du bureau communautaire, qu'il y ait eu ou non une conférence des maires.

Le fonctionnement de la conférence des maires et son objet sont entièrement laissés à l'appréciation des élus locaux. Les réponses des présidents d'intercommunalités illustrent, à mi-mandat (septembre 2023), la diversité des objectifs qui lui sont assignés (graphique 5). Il est notable que, pour la moitié des répondants (47 %), la conférence est notamment un espace pour que les maires échangent sur leurs problématiques propres et les sujets qui concernent avant tout les communes.

Graphique 5



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Commissions thématiques et conseillers municipaux

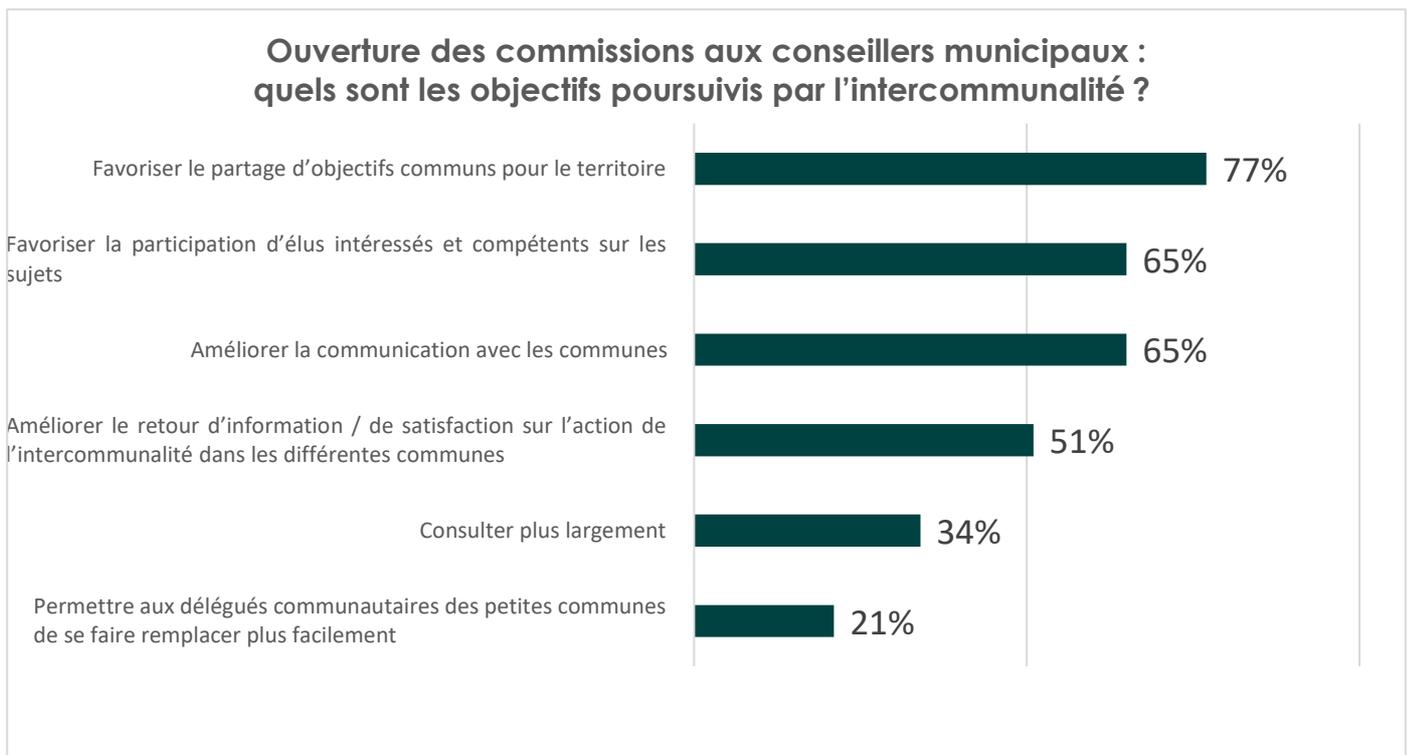
Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, les commissions thématiques créées pour préparer les délibérations et les réalisations de l'intercommunalité peuvent être ouvertes aux conseillers municipaux qui ne sont pas élus communautaires.

En septembre 2023, 89 % des intercommunalités répondantes ont ouvert les commissions aux conseillers municipaux. Elles étaient déjà 79 % à l'avoir fait en janvier 2019.

Ouvrir les commissions de l'intercommunalité aux conseillers municipaux non élus communautaires poursuit plusieurs finalités, aux premiers rangs desquelles (graphique 6, 2023) :

- le partage d'objectifs communs pour le territoire : 77 % des répondants en septembre 2023 ;
- la participation d'élus intéressés et compétents sur les sujets abordés : 65 % ;
- l'amélioration de la communication avec les communes sur les travaux de l'intercommunalité : 65 % ;
- l'amélioration du retour d'information et de satisfaction sur l'action de l'intercommunalité dans les différentes communes : 51 %.

Graphique 6



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

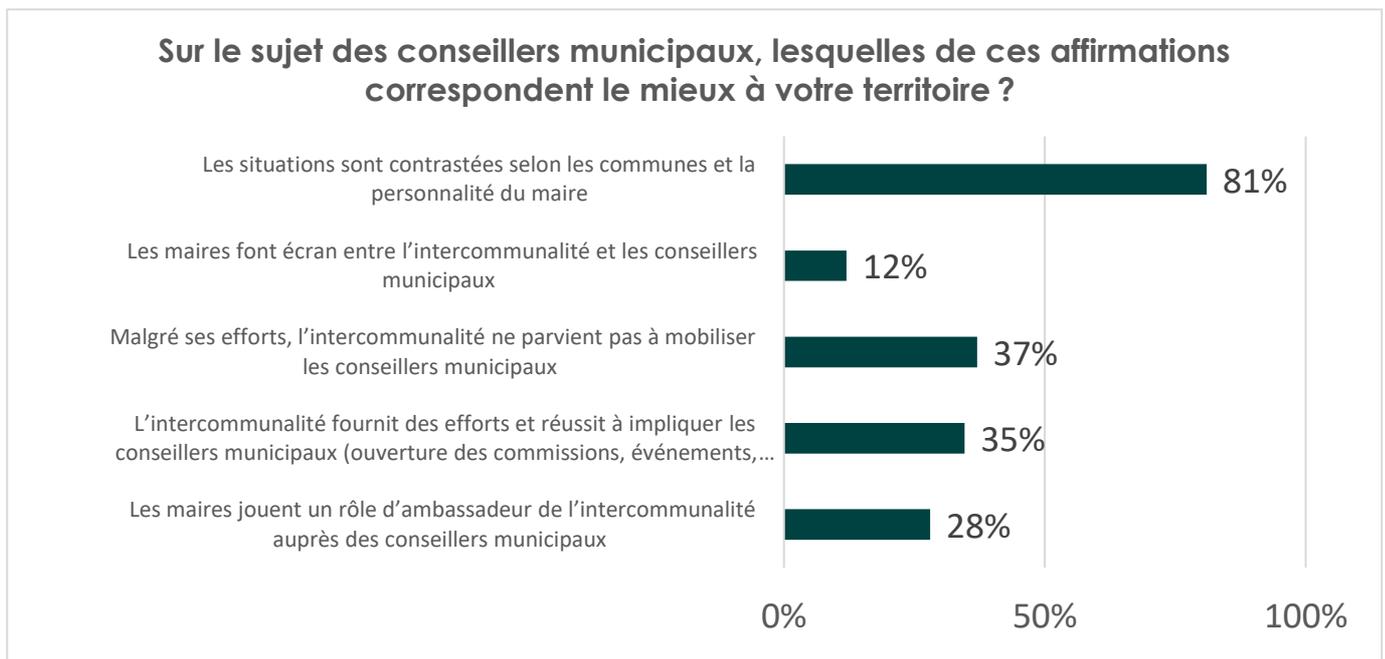
Implication des conseillers municipaux non élus communautaires

L'ouverture des commissions intercommunales aux conseillers municipaux non élus communautaires rejoint le sujet plus large de l'implication de ces derniers dans la vie de l'intercommunalité. Auditionnée lors de l'examen du projet de loi « engagement et proximité » en 2019, Intercommunalités de France (alors appelée AdCF) avait particulièrement insisté sur cette nécessité, plus forte selon ses adhérents que l'association des maires, déjà effective hormis des cas particuliers.

Ce sont d'ailleurs les réalités contrastées et les cas particuliers liées aux personnes, notamment la personnalité du maire, que retiennent le plus majoritairement (81 %) les présidents d'intercommunalités interrogés en septembre 2023 (graphique 7). Ceux-ci sont partagés :

- pour 37 %, l'intercommunalité ne parvient pas à mobiliser les conseillers municipaux ; 12 % considèrent même que les maires font écran entre l'intercommunalité et les conseillers municipaux ;
- mais 35 % jugent que leur intercommunalité fournit des efforts et réussit à impliquer les conseillers municipaux ; 28 % constatent par ailleurs que les maires sont de réels ambassadeurs de l'intercommunalité auprès des conseillers municipaux.

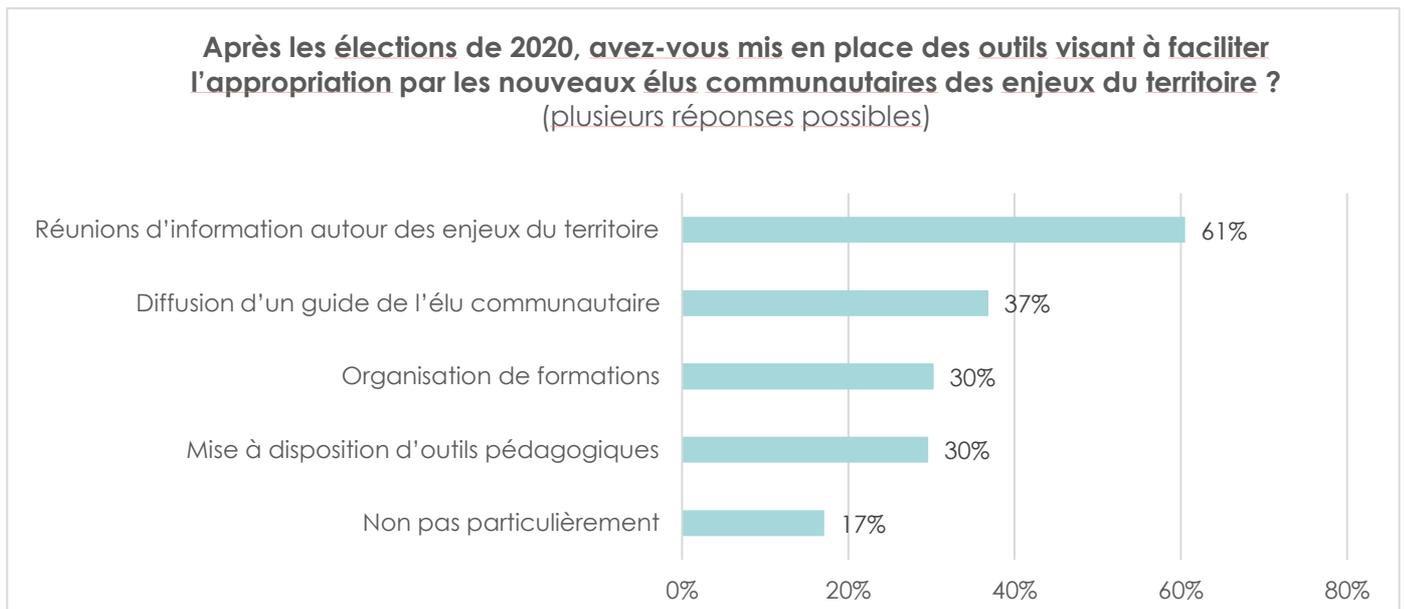
Graphique 7



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

En septembre 2021, 49 % des présidents estimaient que l'intérêt porté par les conseillers municipaux aux enjeux intercommunaux était « moyen » ; 32 % le considéraient comme « faible ». Ceci alors que plusieurs dispositifs ou outils avaient été mis en place pour le favoriser (graphique 8).

Graphique 8



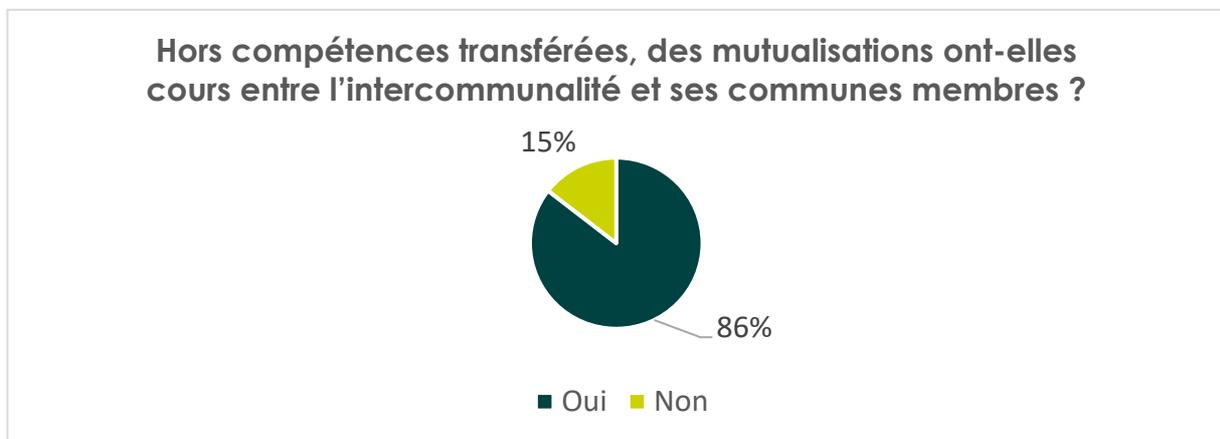
Source : Intercommunalités de France, enquête 2021

MUTUALISATIONS ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITES

La mutualisation correspond à une mise en commun des moyens (humains, financiers, résultant d'équipements, etc.) et l'intercommunalité a été particulièrement attendue pour favoriser ce mouvement visant à appuyer l'action des communes membres et à faciliter la gestion des ressources du bloc local. Elle est entendue comme un phénomène complémentaire des transferts de compétences des communes à l'intercommunalité et prend différentes formes juridiques (graphique 10).

En septembre 2023, 86 % des intercommunalités indiquaient porter une ou plusieurs mutualisations avec leurs communes membres (graphique 9). Le phénomène est donc d'ampleur.

Graphique 9



Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Graphique 10

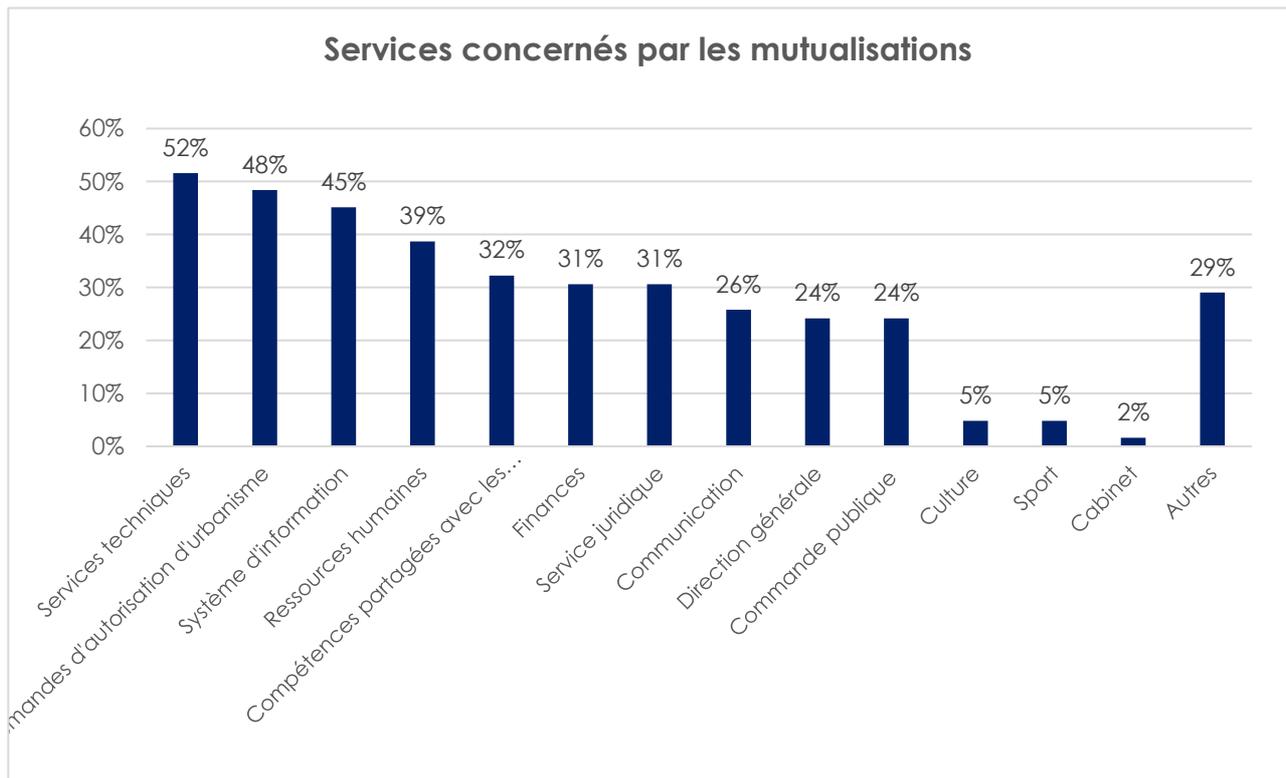


Source : Intercommunalités de France, enquête 2023

Dans une étude qui proposait un bilan des mutualisations en 2021, Intercommunalités de France avait interrogé ses adhérents sur l'objet des services mutualisés (graphique 11). Les répondants

avaient rapporté une grande diversité, ce qui se comprend eu égard à la souplesse des dispositifs juridiques et au développement des pratiques sur une dizaine d'années. Si l'on retient les services les plus fréquemment mutualisés, on constate que plus du tiers faisait alors état des services techniques (52 %), de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme (48 %), des services techniques (52 %), de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme (48 %), des systèmes d'information (45 %) et des ressources humaines (39 %).

Graphique 11



Source : Intercommunalités de France, *Quelles mutualisations en 2021 ?*, étude 2021

Un complément à ce panorama est apporté par l'enquête auprès des présidents d'intercommunalités de septembre 2023 : chez 15 % d'entre eux existe un service mutualisé de secrétaires de mairie, et 20 % indiquent que le sujet est en cours de réflexion (graphique 12). Au premier abord il s'agit d'un résultat relativement modeste, mais qu'il convient de lire au regard des réalités propres à la fonction de secrétaires de mairie :

- à partir d'une certaine population, les communes n'en emploient pas ;
- parmi les communes concernées, beaucoup souhaitent les employer directement parce qu'elles en ont les moyens ou parce que le maire souhaite demeurer l'autorité hiérarchique ;
- les centres de gestion interviennent également pour mutualiser les secrétaires de mairie.

Rédaction : Simon Mauroux, responsable du pôle institutions, droit et administration