



► Étude AdCF

Élus communautaires et gouvernance : État des lieux, enjeux et perspective



C'est dans l'objectif d'explorer les mécanismes de désignation et de représentation à l'œuvre au sein des conseils intercommunaux, mais aussi d'en saisir les évolutions, que l'Assemblée des Communautés de France a décidé de renouveler son analyse de la gouvernance communautaire¹.

AdCF

De la création d'un « conseil des maires » à l'examen du poids de la ville centre au sein du conseil de communauté, en passant par la prise en compte de la parité, les principaux enseignements de cette étude² rappellent que, privées de l'élection directe de leurs représentants, les intercommunalités ont su développer des formes de gouvernement originales, sous-tendus par le principe du « consensus ».

Surtout, à l'heure où le manque de visibilité des élus communautaires, le nombre jugé parfois « pléthorique » de vice-présidents et l'absence de prise en compte des responsabilités intercommunales dans le cadre du cumul des mandats sont stigmatisés par les récents rapports Balladur et Belot dédiés à la réforme territoriale, l'enquête conduite par l'AdCF prend une acuité toute particulière.

La mise à l'agenda dès l'automne d'un projet de loi-cadre consacré à la réorganisation des collectivités locales et préconisant notamment l'élection des délégués

intercommunaux au suffrage électoral direct, *via* un scrutin « fléché » sur listes municipales, devrait en effet considérablement modifier l'exercice même du « pouvoir » intercommunal. Cette nouvelle donne, accompagnant la montée en puissance des intercommunalités dans les domaines du logement, des transports, de l'urbanisme et de l'environnement réclamera, dès 2014, un investissement immédiat des délégués intercommunaux. Cette note a précisément pour objet de les informer sur les acquis de la gouvernance communautaire et, ce faisant, de les éclairer sur les enjeux des réformes à venir.

¹. Pour mémoire, une première note, construite à partir des données de l'enquête nationale de l'AdCF de 2005, avait été réalisée à la veille des dernières élections municipales. Les résultats ont été synthétisés dans le numéro 121 d'Intercommunalités de mars 2008.

². Ce travail s'appuie sur les résultats de l'enquête nationale de l'AdCF menée en 2008. Le questionnaire a été renseigné par 1540 communautés c'est-à-dire près de 60% des communautés existantes, recouvrant 50% des communautés urbaines, 61% des communautés d'agglomération et 59% des communautés de communes.



La gouvernance communautaire

Le délégué communautaire Représentativité et mandats

Analyse de la représentativité des délégués communautaires

> La représentation des communes au conseil communautaire proportionnelle à la population prédomine sans être majoritaire

Clés de répartition des délégués par commune

	2008
Répartition proportionnelle à la population	44 %
Un nombre minimal puis proportionnel à la population	33 %
Même nombre de délégués par commune	15 %
Autres	8 %
Total	100 %

Près de la moitié des conseils communautaires (44 %) est désignée en tenant compte du poids démographique de chaque commune : pour l'essentiel, il s'agit d'une règle de proportionnalité (1 délégué pour X habitants).

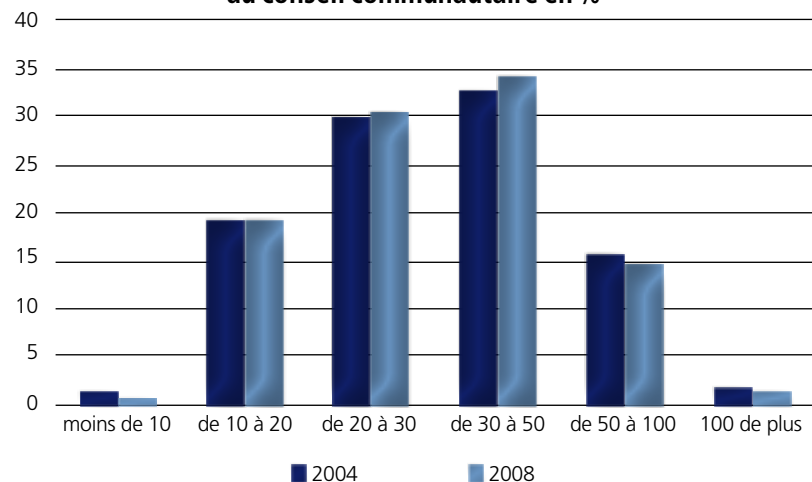
Un tiers des communautés a adopté un système mixant un nombre minimal de délégués par commune augmenté d'une dose de représentation proportionnelle à la population.

Les hypothèses de réforme, visant à encadrer le nombre de délégués en fonction de la population réunie par la communauté, modifieraient la composition des conseils de nombreuses communautés. Elles devraient intégrer une nouvelle clé de répartition des délégués par commune sans que l'on puisse à ce stade mesurer l'impact sur la composition des conseils communautaires.

Les changements à opérer dépendront des tranches qui seront retenues par le législateur. Les communautés ayant un faible nombre de communes réunies et disposant de nombreux délégués, sans qu'ils soient rapportés à la population de chacune des communes, pourraient être les plus concernées par la réforme annoncée.

> Une taille des conseils communautaires logiquement corrélée au nombre de communes et d'habitants regroupés

Communautés par nombre de délégués au conseil communautaire en %



Les conseils communautaires comptent, comme en 2004, 35 délégués en moyenne. En fait, plus du tiers des communautés compte entre 30 et 50 délégués, les extrêmes étant marginaux.

Représentativité des délégués en nombre d'habitants par strate démographique et nombre de communes

Hab. / nbre de communes	Moins de 5	entre 5 et 10	de 10 à 15	de 15 à 20	plus de 20	Total
Moins de 5000	191	170	140	108	84	152
de 5000 à 10000	392	331	259	206	167	268
de 10000 à 20000	863	585	447	370	287	454
de 20000 à 50000	1650	1027	796	697	527	803
plus de 50000	3276	2529	1860	2055	2079	2231
Total	815	529	439	447	643	525

Si, en moyenne, chaque délégué représente 525 habitants, cette proportion varie d'un délégué pour 84 habitants dans les communautés peu peuplées mais comptant un nombre important de communes (moins de 5 000 habitants et plus de 20 communes), à un délégué pour près de 3 300 habitants dans les communautés comptant plus de 50 000 habitants et moins de 5 communes.

Au total, le ratio de représentativité de la population au sein du conseil communautaire est dépendant :

- du nombre de communes : plus il est élevé et plus la représentativité des délégués est forte
 - du nombre d'habitants : plus il est élevé et plus la représentativité est faible.
- Le nombre d'habitant est des deux facteurs celui qui introduit les variations les plus fortes.

Logiquement, les communautés d'agglomération, et surtout les communautés urbaines plus peuplées, sont celles pour lesquelles la représentativité des délégués est la plus faible : près de 2 100 habitants par délégué dans les communautés d'agglomération, plus de 5 311 habitants pour les communautés urbaines.

Une moyenne de 35 délégués par conseils et des écarts faibles à la moyenne : en l'état, les assemblées communautaires sont loin d'être pléthoriques. Cependant, des différences importantes de représentativité entre délégués sont relevées. La moyenne de 525 habitants représentés par un délégué recouvre des écarts de 80 à 3 300 habitants. Le lissage du poids démographique de chaque délégué à l'échelle de la France serait utopique sauf à imaginer, dans les ensembles urbains, la mise en place de conseils rejoignant les dimensions d'assemblées parlementaires. Les projets de réforme sur ce point devraient agir de façon différenciée selon des strates de population assemblées et aller vers des équilibres entre délégués d'un même conseil.

Président de communauté et cumul de mandats

Le débat autour de la réforme territoriale recouvre la question du cumul des mandats y incluant les mandats d'exécutifs intercommunaux. Les principales règles touchant le cumul des mandats locaux reposent sur les points suivants :

- Est incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire l'exercice de plus d'un mandat local parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins de 3 500 habitants
 - Un parlementaire national peut toujours exercer une fonction exécutive locale parmi les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire ou maire d'arrondissement.
 - Un élu local ne peut, quant à lui, être titulaire de plus de deux mandats électoraux parmi les mandats de conseiller régional, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller général, de conseiller de Paris, de conseiller municipal (quelle que soit la taille de la commune), et de conseiller d'arrondissement.
 - Les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire (quelle que soit la taille de la commune), maire d'arrondissement sont strictement incompatibles entre elles.
- Pour compléter ces règles, il est envisagé de prendre en compte les présidences des communautés de plus de 50 000 habitants dans le calcul des cumuls.



355 présidents de communauté n'exercent que ce mandat (hors comptabilisation du mandat de conseiller municipal). Autrement dit, 86% des présidents de communautés exercent au moins un autre mandat électif (hors mandat de conseiller municipal) ².

Nombre total de présidents de communautés

Maires	2 143
Conseillers généraux	567
Conseillers régionaux	78
Députés	101
Sénateurs	52
Députés européens	2
Présidents de Conseil général	9
Présidents de Conseil régional	3

La pratique d'un mandat exécutif supplémentaire à celui de président tient principalement au mandat de maire. 20% des présidents sont également conseillers généraux, il s'agit du mandat le plus « courant » après celui de maire (82%). 667 présidents assument deux mandats complémentaires et 17 sont porteurs de trois autres mandats.

À l'issue des dernières élections, les cas de cumuls qui pourraient être les plus concernés par une réforme sont les députés-maires (44), les sénateurs-maires (9), le maire conseiller général député (1) et les présidents de conseils généraux ou régionaux (5) qui sont à la tête de communautés de plus de 50 000 habitants, soit 59 élus. Les autres élus relevant de ces mêmes catégories sont généralement à la tête de communautés plutôt rurales, qui sont de plus faibles dimensions démographiques. Un seuil de population communautaire à 20 000 habitants aurait inévitablement une incidence beaucoup plus forte.

2. Des informations complémentaires sur les mandats exercés sont disponibles sur demande auprès de l'AdCF.

Le fonctionnement politique des instances communautaires

Le poids de la ville-centre dans l'intercommunalité et la représentativité des communes

Chaque commune dispose d'au moins un siège au conseil communautaire ; aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Des dispositions propres à chaque communauté fixent les principes de répartition des sièges entre les membres.

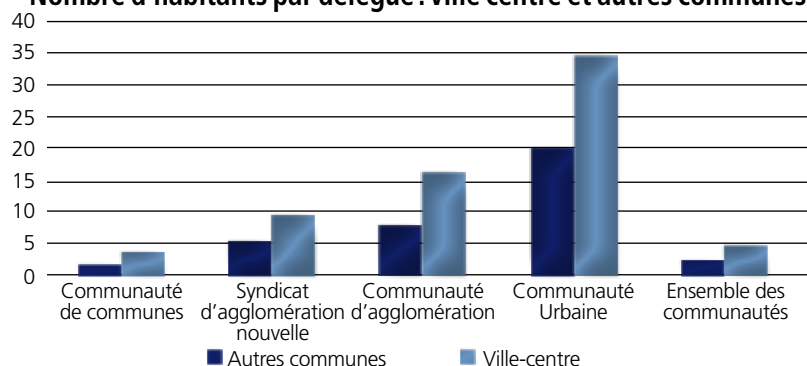
Les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont libres de fixer à l'amiable les règles de représentation.

Quant à la communauté urbaine, la composition du conseil est soit fixée à l'amiable de l'ensemble des conseils municipaux, soit conformément à un tableau donné par le code. Dans les communautés urbaines de plus de 77 communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées.

> Une sous représentation des habitants des villes centres au sein des conseils communautaires

En principe, aucune commune ne peut à elle seule constituer une majorité au sein du conseil. On comprend bien évidemment l'objectif de cette mesure qui empêche à la ville centre de dicter à elle seule la politique intercommunale de l'ensemble du territoire. Toutefois, cette disposition combinée aux modes de représentation des délégués mis en œuvre localement contribue, compte tenu de leur population, à une sous représentation des villes centres au sein des conseils communautaires. Ainsi, en moyenne les délégués des villes centres représentent plus de 900 habitants contre 400 pour les autres communes de la communauté. Le rapport est donc de l'ordre de 1 à 2. Autrement dit, les habitants des villes centres sont sous-représentés ce qui résulte du fait que les délégués communautaires assurent dans le même temps une représentation territoriale (les communes) et démographique (la population). Les écarts importants du nombre d'habitant par commune, qui caractérisent souvent les territoires intercommunaux, croisés aux contraintes réglementaires aboutissent à ce résultat. Cet écart de représentativité est d'ailleurs relativement stable au-delà des variations du nombre d'habitants ou du nombre de communes. Cela souligne que les écarts démographiques entre la ville centre et ses voisines est une réalité tant urbaine que rurale : ville / banlieue, bourg / communes rurales,...

Nombre d'habitants par délégué : ville centre et autres communes



Repères

Les communautés sont administrées « par un organe délibérant : le « Conseil communautaire ». Cette instance est composée de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres ».

Les délégués sont élus, pour une durée de six ans par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue, sauf pour l'élection au conseil de la communauté urbaine qui est assurée à la représentation proportionnelle. Les statuts de la communauté précisent également la répartition des sièges au sein de son assemblée délibérante.

Deux principes doivent être respectés :

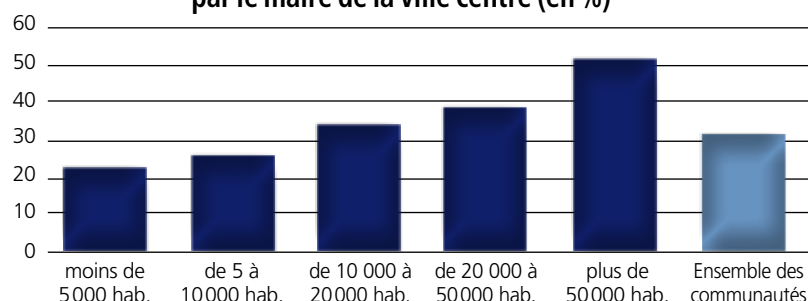
- chaque commune compte au moins un délégué.
- une commune ne peut pas, à elle seule, compter plus de la moitié des sièges du Conseil communautaire.

Les conseillers communautaires sont aujourd'hui désignés au sein des conseils municipaux. Le comité Balladur a proposé leur élection directe, par les citoyens, sur les listes municipales en 2014 (scrutin fléché).

La place minorée des villes centres au sein des conseils communautaires est au cœur de la problématique intercommunale. La logique représentative des conseils doit, en effet, composer entre la nécessaire représentation de chaque commune en tant que territoire et admettre dans le même temps une certaine représentativité des poids démographiques des différentes communes. C'est d'évidence un principe fondamental de la représentation démocratique, mais qui aboutit aussi à donner aux plus petites communes une capacité d'orientation des politiques intercommunales plus importante que celle accordée à la ville centre.

Seulement 30% des maires de la ville centre président leur communauté. Cette proportion est relativement homogène en fonction du nombre de communes, sauf pour les communautés de moins de cinq communes pour lesquels la présidence est détenue dans plus de 40% des communautés par le maire de la ville centre.

Part des communautés dont la présidence est détenue par le maire de la ville centre (en %)





La gouvernance communautaire

La proportion de présidence assurée par le maire de la ville centre est très liée à la taille démographique de la communauté: plus le nombre d'habitants est important et plus la présidence assurée par le maire de la ville centre est fréquente. Ainsi, dans les communautés de plus de 50 000 habitants, plus de la moitié des pouvoirs exécutifs est détenu par le maire de la ville centre. C'est donc une situation plus fréquente dans les communautés de statut urbain.

Les instances décisionnelles de la communauté

> La mise en place d'un Bureau: une pratique généralisée

Repères

Le bureau est composé du président de la communauté, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Aucune disposition ne prévoit le mode de désignation des membres du bureau autres que celle du président et des vice-présidents qui en sont membres de droit. La communauté peut donc déterminer librement les conditions dans lesquelles les autres membres du bureau sont désignés.

La doctrine considère que, si les statuts ne déterminent pas les modalités de désignation des membres du bureau, alors le procédé de l'élection du scrutin uninominal s'appliquera.

La jurisprudence laisse le soin au règlement intérieur, au moins pour les communautés dont l'une des communes détient une population de plus de 3500 habitants, de fixer la représentation des communes au sein de leur bureau.

Le bureau est une instance présente dans la quasi-totalité des communautés puisque 95 % d'entre elles en sont dotées. En 2008, tous les profils de communautés en possèdent massivement. Ni la taille, ni les statuts des communautés n'ont d'influence sur la présence d'un bureau.

Nombre d'habitants	2004	2008
Moins de 5000	91,5 %	89,67 %
de 5000 à 10000	96,3 %	96,01 %
de 10000 à 20000	99,1 %	96,69 %
de 20000 à 50000	99,1 %	94,44 %
plus de 50000	100,0 %	97,04 %
Total	96,6 %	94,55 %

Structure juridique		
Communauté de communes	96,2 %	94,37 %
Communauté d'agglomération	100,0 %	96,26 %
Communauté urbaine	100,0 %	100,00 %
SAN	100,0 %	100,00 %
Total	96,6 %	94,55 %

> Bureau avec délégation

En majorité « instance de représentation des communes, le bureau est aussi assez largement doté de pouvoirs puisque 41 % des bureaux bénéficient d'une délégation. La proportion était de 45 % en 2008, elle a donc plutôt baissé dans la période récente. La part des bureaux avec délégation est évidemment liée à la taille des communautés; elle augmente à la fois en fonction du nombre de communes et du nombre d'habitants. Ainsi près de 69 % des communautés de plus de 50 000 habitants ont un bureau avec délégation.

Nombre d'habitants	Oui	Non	nr	Total
Moins de 5000	26,36 %	62,50 %	11,14 %	100 %
de 5000 à 10000	35,08 %	59,66 %	5,25 %	100 %
de 10000 à 20000	47,93 %	48,76 %	3,31 %	100 %
de 20000 à 50000	56,57 %	40,91 %	2,53 %	100 %
plus de 50000	68,89 %	30,37 %	0,74 %	100 %
Total	41,75 %	52,79 %	5,45 %	100 %

> Mise en place d'un «comité» ou «conférence des maires»

L'institutionnalisation d'un «conseil des maires» dans de nombreuses communautés relève d'une initiative qui ne repose sur aucune obligation légale. Moins de 20 % des communautés sont dotées d'un conseil des maires. Lorsqu'il se compose exclusivement des maires, on peut considérer que le bureau obéit à la logique du comité des maires. Sans se substituer au rôle fondamental du conseil communautaire, il constitue une instance d'orientation stratégique et de validation des arbitrages politiques sur les grands enjeux communautaires. En 2005, 41 % des communautés s'étaient dotées des deux instances.

Nombre d'habitants	Oui	Non	nr	Total
Moins de 5000	11,14 %	72,01 %	16,85 %	100 %
de 5000 à 10000	12,82 %	68,91 %	18,28 %	100 %
de 10000 à 20000	19,83 %	66,39 %	13,77 %	100 %
de 20000 à 50000	25,76 %	54,55 %	19,70 %	100 %
plus de 50000	41,48 %	42,22 %	16,30 %	100 %
Total	18,25 %	64,87 %	16,88 %	100 %

La place des oppositions et la formation de groupes politiques au sein de l'institution intercommunale

> «Des «groupes» politiques d'élus ont-ils été institués au sein du conseil communautaire?»

Plus de 16 % des communautés de plus de 50 000 habitants ont mis en place de tels groupes. Cette logique démographique se ressent aussi en termes de statuts: un tiers des communautés d'agglomération et surtout plus de 62 % des communautés urbaines. Dans les communautés urbaines, une représentation à la proportionnelle a été prévue par le législateur, ce qui explique cette forte «politisation» des assemblées communautaires.

Notons également, qu'en l'état actuel de la législation, seuls les groupes politiques constitués dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants peuvent disposer de véritables moyens (local, chargé de mission...).

La mise en place de ces groupes politiques est aussi liée à la taille du conseil communautaire: très marginale lorsque le conseil compte moins de 50 délégués (0,5%), plus répandue dans les conseils comptant de 50 à 100 membres (8%), et plus fréquente dans les conseils comptant plus de 100 membres (20%).

Nombre d'habitants	
Moins de 5000	0,0 %
De 5 à 10000	0,4 %
de 10000 à 20000	1,1 %
De 20 à 50000	2,0 %
Plus de 50000	16,3 %
Ensemble des communautés	2,1 %

Par contre, le nombre de communautés comprenant des délégués communautaires représentants des oppositions communales explose, il passe de 3 % en 2004 à plus de 26 % en 2008. Cette évolution, très marquante, souligne l'effort consenti au sein des communautés pour compenser les défauts souvent décriés de la représentation indirecte.

La parallèle avec la stabilité des communautés mettant en place des groupes politiques au sein du conseil communautaire souligne néanmoins que les communautés restent moins «politisées» que les assemblées communales. La gestion intercommunale a en effet traditionnellement plus été dans la recherche du consensus que dans des approches opposant des groupes politiques rivaux.

L'instauration en 2014 d'un mode de scrutin fléché pour la désignation au suffrage universel des délégués communautaires devrait très certainement entraîner une structuration des groupes politiques au sein des communautés d'agglomération.

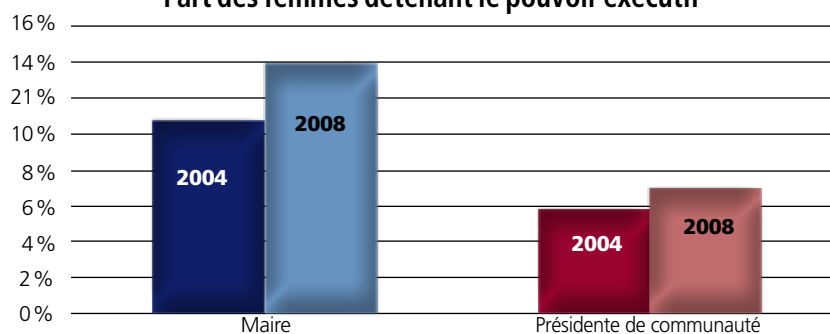


La féminisation des exécutifs



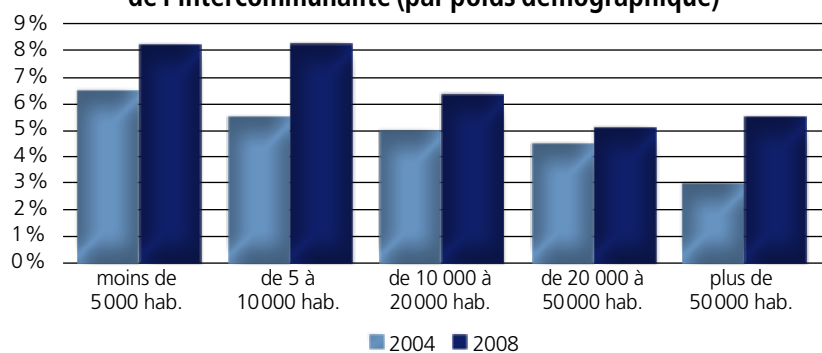
© MARIE DE WASQUEHAL / DIDIER DEBELS

Part des femmes détenant le pouvoir exécutif



La présence de femmes au sein des intercommunalités reste en grande partie dépendante de celle des conseils municipaux dont sont issus les délégués communautaires et le président de la communauté. Toutefois, la récente – et modeste – progression des femmes assurant le mandat de maire n'a connu qu'une répercussion limitée sur les exécutifs intercommunaux. En effet, en 2008, 7% des présidences intercommunales sont féminines, contre 5,8% en 2004.

Part des femmes détenant la présidence de l'intercommunalité (par poids démographique)



La féminisation de l'exécutif intercommunal reste fortement corrélée à la taille démographique des communautés. De fait, le taux varie de 8%, pour les communautés les plus faiblement peuplées, à un peu plus de 5% pour les communautés de plus de 50 000 habitants. C'est, de fait, la reproduction à l'échelle intercommunale de ce qui peut être constaté à l'échelle communale.

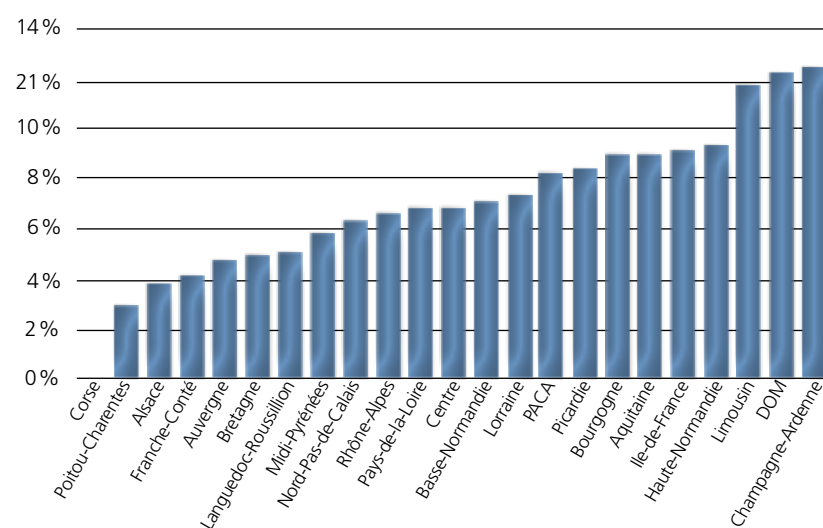
Part des femmes présidentes par statut de communauté

- Communautés d'agglomération: **11 sur 174 = 6,3%**
- Communautés urbaines: **1 sur 16 = 6,25%**
- Communauté de communes: **175 sur 2406 = 7,27%**

Les groupements à fiscalité propre présidés par des femmes représentent une population de 4 424 017 habitants (7,9% de la population en intercommunalité).

En ne tenant compte que des communautés de communes (notamment sans la communauté urbaine de Lille), elles président des communautés qui regroupent en moyenne 9 100 habitants (alors que pour les hommes, en respectant ces mêmes critères, président des communautés de 11 600 habitants en moyenne).

Part des femmes détenant la présidence d'une communauté par région



Les disparités régionales restent importantes mais elles sont en grande partie liées à la taille des communautés. En effet, les régions qui regroupent un plus grand nombre de communautés de taille moyenne sont aussi celles qui sont les plus féminisées: Champagne-Ardenne, Limousin, Haute-Normandie. Néanmoins, quelques régions urbaines, dans lesquelles les communautés peuplées sont nombreuses, présentent des degrés de féminisation plus importants: c'est le cas, par exemple, de l'Ile-de-France et, dans une moindre mesure, de PACA.

L'introduction du scrutin fléché pour la désignation des conseillers communautaires s'il suit la composition des listes paritaires des municipales, tout en féminisant le conseil communautaire, pourrait faciliter l'accès de femmes à la présidence de communautés. Cette hypothèse est soumise à la mécanique qui sera effectivement arrêtée pour le «fléchage» et aux votes qui se dérouleront au sein des futurs conseils communautaires, il n'y a donc pas de garantie à ce que le scrutin fléché féminise la présidence des communautés, il en renforcera cependant la possibilité.