



INSTITUTIONS
& POUVOIRS LOCAUX

Gouvernance politique du bloc local

Les recommandations de l'AdCF en matière de relations entre les communes et leurs intercommunalités

Depuis le début de l'année 2019, l'Assemblée des Communautés de France mène une étude sur le fonctionnement politique des communautés. Une enquête nationale a, tout d'abord, permis d'étudier finement la gouvernance mise en place dans près de 300 intercommunalités :

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

Souhaitant approfondir un certain nombre de thématiques (rôle des conseillers municipaux et des maires, politisation versus consensus constructif, composition des exécutifs, animation des réunions, etc.), **l'AdCF a ensuite interviewé une cinquantaine de présidents de communautés et métropoles**, en avril et mai derniers. L'analyse de ces entretiens sera diffusée lors de la prochaine Convention nationale de l'association, en octobre prochain.

En parallèle, un rapport a été publié sur cette thématique par les sénateurs Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger, le 11 juin 2019. Les députés Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala président également une mission d'information sur l'avenir de la commune dans la nouvelle organisation territoriale, en lien direct avec ces questions de gouvernance intercommunale. Enfin, le projet de loi « Engagement et proximité » a été présenté en conseil des ministres le 17 juillet et contient plusieurs articles portant sur ce sujet.

Afin de nourrir ces différents travaux menés à l'échelle nationale mais aussi d'aider les futurs présidents de communauté à engager un débat sur la gouvernance de leur territoire à partir d'avril prochain, l'Assemblée des Communautés de France publie une série de recommandations sur la gouvernance du bloc local.

En propos liminaire, il convient d'indiquer que l'étude de l'AdCF démontre clairement que, loin de se contenter des textes en vigueur, **de nombreux territoires ont inventé de nouveaux modes de gouvernance** soit en repensant totalement ce qui existait jusqu'à présent, soit en adaptant certains outils pour les rendre plus pertinents du fait de l'arrivée de nouvelles communes, de la prise de nouvelles compétences, etc. **Il n'existe pas de « modèle idéal ».**



I. Y a-t-il un intérêt à adopter une charte de gouvernance en début de mandat ?

Selon une majorité de présidents sollicités, l'élaboration d'une charte de gouvernance sera indispensable lors du prochain mandat mais elle doit s'inscrire dans une réflexion plus large.

Plusieurs territoires ont adopté un tel document, notamment à la suite des fusions de communautés, en 2017. Force est de constater que leur comparaison laisse entrevoir des disparités importantes tant sur la forme que sur le fond. Alors que certains ont choisi d'adopter une charte très courte, pour d'autres, ce document atteint plus d'une cinquantaine de pages. D'ailleurs, il arrive également que ces éléments soient précisés dans le règlement intérieur ou bien dans le guide de l'élu local réalisé par la communauté.

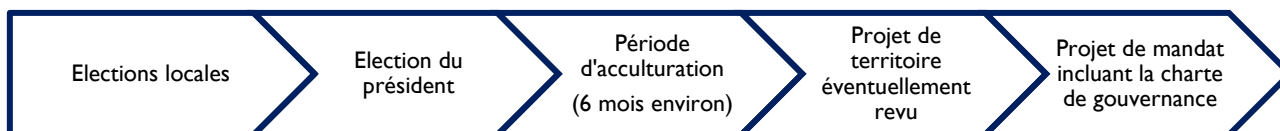
Sur le fond, on peut noter plusieurs points communs en ce qui concerne les grandes thématiques abordées. Toutes les chartes étudiées précisent quelles sont les valeurs qui guideront l'action des élus. Ces documents sont également toujours l'occasion de préciser la place des maires dans la gouvernance intercommunale par exemple. Toutefois, **lorsqu'on s'intéresse à la manière dont les élus ont finalement décidé de s'organiser, ces documents demeurent hétérogènes.**

Ce que dit la loi

Comme cela est le cas pour les autres échelons territoriaux, la loi précise quelles sont les instances politiques qui doivent obligatoirement être créées dans chaque intercommunalité. Elle indique également comment ces instances doivent être composées.

En revanche, le législateur ne précise pas comment ces organes politiques ont vocation à s'articuler entre eux et quel rôle leur est réellement dévolu.

Pour l'élaboration de ce document en 2020, les entretiens réalisés laissent entrevoir un schéma en plusieurs étapes :



Recommandations de l'AdCF :

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

Encourager les territoires à former les élus tout au long du mandat :

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



2. Doit-on rendre obligatoire la création d'une instance réunissant les maires des communes membres ?

78 % des communautés réunissent d'ores et déjà régulièrement l'ensemble des maires.

40 % des répondants indiquent que l'ensemble des maires des communes du territoire sont membres du bureau communautaire. Parmi les 60 % restants, seuls 22 % ne réunissent pas les maires au sein d'une instance distincte du bureau, comme une conférence des maires.

Parmi ces 22 %, les présidents avancent plusieurs explications :

- il ne manque que quelques maires au bureau. Une nouvelle instance augmenterait le nombre de réunions sans réelle plus-value ;
- le conseil communautaire est très majoritairement composé de maires. Là encore, la distinction entre conférence des maires et conseil communautaire ne serait pas évidente.

Les conférences des maires revêtent des réalités différentes tant dans leur composition que dans leur rôle. Certaines ne réunissent que le président du groupement et les maires. D'autres incluent également les membres du bureau qui ne sont pas maires. Parmi les cinquante territoires étudiés, la périodicité des réunions est également variable : de deux réunions par an à une réunion tous les quinze jours.

La conférence des maires peut être un lieu de débat autour des grandes orientations stratégiques à prendre pour le territoire, un simple lieu d'information des maires, une instance où les maires échangent entre eux sur leurs problématiques communales, une instance où toutes les délibérations qui vont être adoptées par le conseil communautaire suivant devront être validées, etc.

Cette instance semble plébiscitée parce que chaque territoire est libre de la créer ou non et, ensuite, de l'organiser et de lui donner un rôle adapté au contexte local.

Ce que dit la loi

Deux dispositions légales portent sur ce sujet :

- l'article L. 5211-40 du CGCT dispose que le président doit consulter tous les maires à la demande du conseil communautaire ou du tiers des maires ;

- le code de l'urbanisme prévoit la réunion d'une « conférence intercommunale » réunissant l'ensemble des maires à deux reprises dans le cadre du PLUi.

Recommandations de l'AdCF :

Laisser aux élus le choix de mettre en place une conférence des maires. L'AdCF se félicite qu'une très large majorité de communautés ait trouvé un moyen, en fonction de leur contexte local, de réunir régulièrement une instance au sein de laquelle tous les maires sont représentés. **La diversité des territoires est telle qu'il n'est pas pertinent de rendre obligatoire la conférence des maires. Tous les territoires n'en n'ont pas besoin.** Dans certains cas, le « bureau communautaire » joue déjà ce rôle. Dans d'autres encore, les élus considèrent qu'il vaut mieux créer des conférences des maires à l'échelle de secteurs. En outre, quel serait le sens de la généralisation d'une instance qui ne signifie pas la même chose d'un territoire à l'autre ? La structuration et le rôle de cet organe politique doit s'inscrire dans une réflexion globale sur la manière dont les élus s'organisent entre eux pour faire vivre leur intercommunalité. **Il revient à la charte de gouvernance adoptée par les élus, localement, de créer une conférence des maires ou de définir un autre moyen permettant aux maires d'être régulièrement réunis.**

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



3. Comment renforcer le rôle des élus municipaux dans la gouvernance intercommunale ?

L'ouverture des commissions thématiques aux élus municipaux

79 % des communautés ont ouvert leurs commissions thématiques aux élus municipaux. Dans 57 % des cas, les élus municipaux disposent même d'un droit de vote lors de l'adoption des avis par la commission. Cette ouverture des commissions permet l'émergence progressive d'une culture intercommunale parmi les élus municipaux. Les adjoints peuvent prendre part aux travaux communautaires en fonction de leurs délégations.

Toutefois, cette ouverture n'entraîne pas automatiquement un niveau de participation plus élevé des élus municipaux à la gouvernance intercommunale. Même lorsqu'elle est encouragée, la fréquentation demeure hétérogène.

Plusieurs territoires ont même fait machine arrière en s'organisant afin que chacun retrouve sa place. Par exemple, au SICOVAL, les commissions locales sont ouvertes à tous mais sont structurées à l'échelle de secteurs infra-communautaires. En complément, les commissions thématiques ne sont réservées qu'aux élus communautaires afin que ceux-ci aient un véritable rôle par rapport aux élus municipaux. Dans d'autres communautés encore, les commissions thématiques sont devenues « des coquilles vides » au bénéfice de groupes de travail par projet. **Travailler sur des sujets concrets et précis favorise beaucoup plus la participation des élus municipaux.**

Ce que dit la loi

Depuis la loi « RCT » de décembre 2010, l'article L. 5211-40-1 du CGCT prévoit que le conseil communautaire peut prévoir la participation des conseillers municipaux aux commissions thématiques, « selon les modalités qu'il détermine ».

Un temps réservé aux sujets intercommunaux lors des réunions des conseils municipaux

58 % des communautés ayant répondu à l'enquête menée par l'AdCF au début de cette année indiquent avoir mis en place des outils de communication spécifiques en direction des conseillers municipaux (envoi de comptes-rendus de réunions ou outils plus onéreux comme une newsletter, voire un intranet). Interrogés sur cette question, les présidents de communauté indiquent ne pas avoir connaissance du taux de lecture des éléments rédactionnels transmis aux conseillers municipaux. Il s'agit davantage pour eux de donner à ces élus la possibilité de s'informer s'ils le souhaitent. Les statistiques sur les taux de fréquentation des intranets sont, quant à eux, souvent faibles.

Les reproches formulés par les élus à l'égard de ces outils portent généralement sur la longueur des documents et leur quantité. Les élus municipaux n'ont pas forcément le temps de lire ces documents et semblent davantage intéressés par un échange oral.

Jusqu'à récemment, les élus communautaires s'adressaient aux maires des communes et non aux conseillers municipaux directement. **Aujourd'hui, certains présidents sensibilisent les maires pour qu'ils échangent avec les élus de leur conseil municipal sur les sujets intercommunaux. Les résultats sont très positifs** lorsque l'exercice est réalisé mais, sans obligation légale, il semble impossible de le généraliser dans toutes les communes.

Ce que dit la loi

Un rapport d'activité doit être transmis chaque année aux conseils municipaux (art. L. 5211-39). Le président du groupement peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier, à cette occasion.

En dehors de ces éléments, le CGCT ne prévoit pas de disposition particulière en la matière.



Recommandations de l'AdCF :

Initialement proposée par l'AdCF lors des débats sur la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, l'ouverture presque généralisée des commissions thématiques intercommunales aux élus municipaux est une réussite mais ne peut suffire pour associer pleinement ces élus. Plusieurs éléments peuvent favoriser cette participation :

- **préciser dans la charte de gouvernance la façon dont les travaux des commissions s'articuleront avec les autres instances.** Les élus membres du bureau et de la conférence des maires doivent prendre connaissance des travaux des commissions et en débattre. Dans certaines communautés, les élus des commissions sont invités en conférence des maires pour présenter leurs travaux. Lorsque des secteurs ont été créés, les commissions thématiques doivent s'appuyer sur les discussions qui ont lieu à cette échelle et le faire savoir aux élus de secteurs ;
- **envoyer bien en amont les éléments de discussion** pour permettre un véritable échange en commission et éviter la multiplication des informations descendantes ;
- **inscrire à l'ordre du jour des commissions des sujets en lien avec les compétences de la communauté mais aussi celles des communes ;**
- **ouvrir les commissions thématiques aux représentants de la société civile** en fonction des thématiques abordées.

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



4. Comment favoriser les échanges et les débats lors des réunions ?

78 % des communautés indiquent **délocaliser les réunions** du conseil communautaire, du bureau, de la conférence des maires ou des commissions thématiques dans les communes. A cette occasion, le conseil municipal de la commune d'accueil est généralement convié, ainsi que des représentants de la société civile, voire directement les habitants. Dans les Crêtes préardennaises qui comptent plus de 90 communes membres depuis la fin des années 1990, les conseils communautaires sont délocalisés et sont l'occasion, en amont, d'une visite d'une réalisation de la communauté, d'une entreprise ou association. En complément, un temps convivial est organisé avant et après le conseil : « le rôle d'un président est de mettre les gens en confiance ».

25 % des communautés réunissent régulièrement tous les élus du territoire, soit sur des questions particulières (PLUi par exemple), soit pour permettre le partage de l'information (dans les deux sens) avec notamment des séminaires de fin d'été « pour lancer la rentrée ». Selon les présidents concernés, environ un quart des conseillers municipaux se déplacent. Toutefois, de façon unanime, les présidents interrogés précisent que si l'objectif est de débattre, ces séminaires doivent obligatoirement prévoir, à côté d'un temps en séance plénière, **des ateliers facilitant la prise de parole**.

Certains présidents indiquent dorénavant préférer démultiplier chaque réunion afin que le plus grand nombre puisse s'exprimer au sein d'ateliers de travail : « Mieux vaut cinq réunions de dix personnes qu'une seule de cinquante ».

L'invitation du président dans les conseils municipaux facilite également l'appropriation des enjeux communautaires et des prises de décision. Il s'agit soit d'échanger autour d'un projet précis, soit d'expliquer un projet communautaire ou bien de débattre régulièrement et d'entendre les besoins et remarques des élus municipaux (à noter que la combinaison de ces objectifs est fréquente). Les présidents interrogés notent, toutefois, la réticence de certains maires à organiser de tels échanges.

Dans d'autres territoires, le conseil est scindé en deux afin de centrer les débats sur les sujets stratégiques :

- les sujets nouveaux ou importants sont présentés point par point par le président ou le vice-président délégué ;
- les sujets portant sur la vie courante de la communauté (renouvellements de conventions, etc.) sont présentés en bloc par le président en fin de séance et le vote est groupé.

Recommandations de l'AdCF :

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



5. Comment procéder à la composition de l'exécutif intercommunal ?

Dans **44 %** des communautés, les présidents font une distinction entre, d'une part, le bureau composé du président, des vice-présidents et des conseillers délégués et, d'autre part, ce que certains nomment « **l'exécutif** », **composé uniquement du président et des vice-présidents (31 %) ou de certains d'entre eux (13 %)**. Sa formalisation officielle et son rôle dépendent, dans les faits, de son articulation avec la conférence des maires.

Les vice-présidents **représentent généralement la diversité tout en ayant la confiance du président** :

- diversité territoriale : la représentation d'une partie du territoire de façon plus ou moins formelle (ancien président d'une communauté fusionnée, désignation de vice-présidents en charge de secteurs géographiques, etc.) tout en assurant la représentation de l'ensemble du territoire dans un souci de solidarité avec le président ;
- diversité politique : ce critère n'est pas prioritaire dans les préoccupations des présidents à ce sujet. A noter que certains avaient choisi d'avoir un exécutif monocolore et ont dû faire marche arrière.

Ce que dit la loi

Le législateur a uniquement précisé quels étaient les élus membres du bureau et plafonner le nombre de vice-présidents.

La loi imposant une élection des vice-présidents au scrutin uninominal et non au scrutin de liste, les règles en matière de parité ne s'appliquent pas actuellement.

La solidarité gouvernementale n'est souvent pas un enjeu dans cette instance. Au contraire, les présidents considèrent souvent que le bureau doit être **un lieu de débats, « où on peut se dire les choses »**.

Recommandations de l'AdCF :

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

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

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



6. Doit-on encourager la territorialisation politique ?

20 % des communautés indiquent avoir découpé leur territoire en secteurs géographiques.

Le bilan tiré de cette sectorisation par les territoires concernés est positif : implication du plus grand nombre dans les prises de décision, information plus aisée des conseillers municipaux, meilleure appropriation des actions intercommunales, etc. Il peut également s'agir d'un outil qui pourrait, à terme, permettre l'émergence de communes nouvelles.

Les présidents de communauté n'ayant pas décidé de mettre en place ce type d'organisation évoquent principalement **la crainte de reconstituer les périmètres des communautés préexistant avant la fusion** – dans les faits, la moitié des communautés concernées ont retenu cette option, les autres ont choisi de définir des sous-bassins de vie ou bien de trouver un compromis en fonction des politiques publiques intercommunales.

Une fois mises en place, les commissions locales fonctionnent souvent bien. Certaines communautés **donnent une relative autonomie à ces secteurs** (enveloppes budgétaires). Dans ce cas, si ces secteurs ne sont qu'une reproduction de ce qui existait précédemment, la mise en œuvre de la compétence sera certes facilitée à court terme mais l'émergence d'une logique intercommunale pourrait être plus lente.

Recommandations de l'AdCF :

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

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

CONTACTS
AdCF

Nicolas Portier

Délégué général
n.portier@adcf.asso.fr

Simon Mauroux

Responsable des affaires juridiques et institutionnelles
s.mauroux@adcf.asso.fr

Sandrine Guirado

Responsable communication et relations presse
s.guirado@adcf.asso.fr

REALISATION

Floriane Boulay

Experte associée à l'AdCF
contact@florianeboulay.fr