



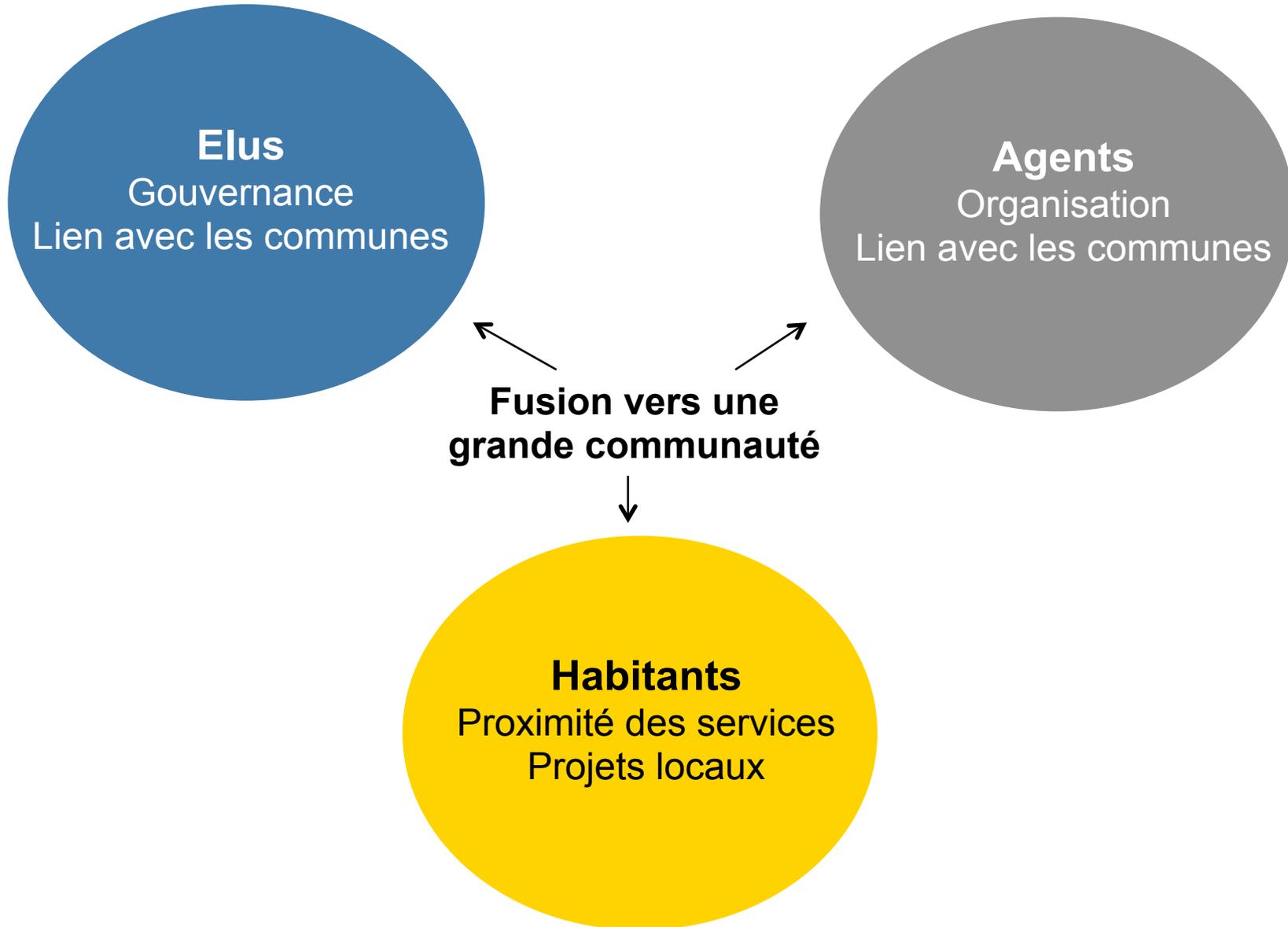
BANQUE des
TERRITOIRES



S'organiser dans les Grandes Communautés **Journée d'échange du 3 juillet 2019 à Orbeil** **Communauté d'Agglomération du Pays d'Issoire**

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires





Partie 1 : Quelles organisations de la gouvernance des grandes communautés ?

Partie 2 : Projet de territoire et compétences

Partie 3 : Organisation technique et ressources humaines

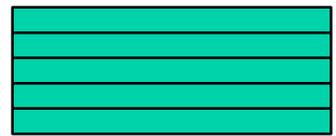
Pour cette journée du 11 avril à Paris, nous avons bénéficié du témoignage de Loire Forez-Agglomération décliné pour chaque partie avec Alain Berthéas Président et Lita Arnaud DGA en charge du pôle Performance et Coopérations.

Partie 1

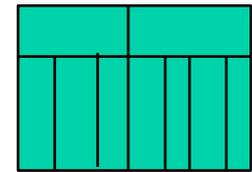
Quelles organisations de la gouvernance des grandes communautés ?

Prévenir les effets :

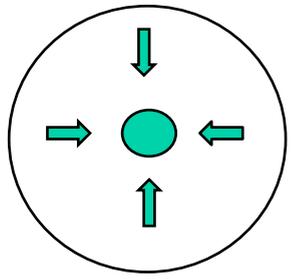
de strates



de tuyaux d'orgue



de noyaux



organiser le dialogue

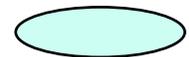
Porter collectivement et renouveler

Présidence

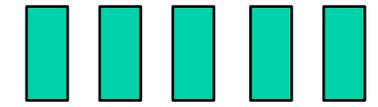
P



Organes communautaires



Lien communes



Installer la confiance

Evaluer et améliorer

Soigner les équilibres

- **Pour rassurer les élus** vis-à-vis d'éventuelles perceptions de risques « d'hégémonie » de « distances avec les communes », ou de « techno structures »
- **Pour donner à chaque partie du territoire une place** qui l'incite à s'investir dans la vie communautaire

Les **règles statutaires courantes** ne permettent pas toujours de constituer ces équilibres. Il faut parfois jouer avec toutes les **marges de manœuvre légales** (répartition des sièges et des responsabilités) et **ajouter des spécificités organisationnelles** que chaque territoire peut concevoir.

Exemples :

- Equilibres relatifs en nombre de sièges entre les **parties urbaines et rurales** du territoire
- **Duos de vices présidents** sur toutes les commissions et dossiers importants
- Equilibre et **ouvertures dans les commissions**
- Créations **d'organes de dialogue** et de concertation
- Ecriture **d'une charte de gouvernance** ou **d'un règlement intérieur**
- Création de nouvelles pratiques pour les **circuits d'élaboration des politiques**

Donner du sens

Créer une grande communauté par fusion, pour nombre d'élus, c'est plus qu'harmoniser des compétences et les exercer dans les meilleures conditions financières possibles. C'est donner du sens à un projet pour le territoire et ses habitants.

Avant l'éventuelle définition d'un projet de territoire, à l'issue **d'un premier travail en groupe d'élus**, le sens du projet de fusion peut s'exprimer si possible d'une manière **très simple et se partager avec un grand nombre de conseillers**.

Exemple : la communauté d'agglomération du Pays Voironnais est issue d'une fusion volontaire au 1^{er} janvier 2000 consistant en une union des communes rurales et des communes plus urbaines, pour se positionner en pôle d'équilibre vis-à-vis de l'agglomération grenobloise et pour défendre un développement à partir de la trame urbaine existante, des potentiels et du cadre de vie du territoire.

Produire un pacte politique

Suite aux premiers travaux sur le sens du projet de fusion et sur la gouvernance, les élus peuvent définir des **pactes politiques**. Ils sont plus ou moins formalisés.

Exemples de formalisation :

- Document de pacte politique spécifique
- Délibérations concordantes...
- Charte de valeurs

Exemple : la communauté d'agglomération du Grand Besançon (jusqu'en 2015)

(59 communes, 180 000 habitants dont Besançon 120 000) a rédigé un pacte politique qui définit une règle de « majorité inversée » donnant la majorité aux petites communes et la présidence au maire de Besançon et met en place des secteurs géographiques, avec un élu référent pour chacun d'entre eux. **Ce pacte est incarné, jusqu'en 2014**, par un duo politique (le Maire de Besançon et le premier vice-président représentant les petites communes). Il donne lieu à l'expression de valeurs (Proximité, Authenticité, Qualité) déclinées sur les compétences et projets.

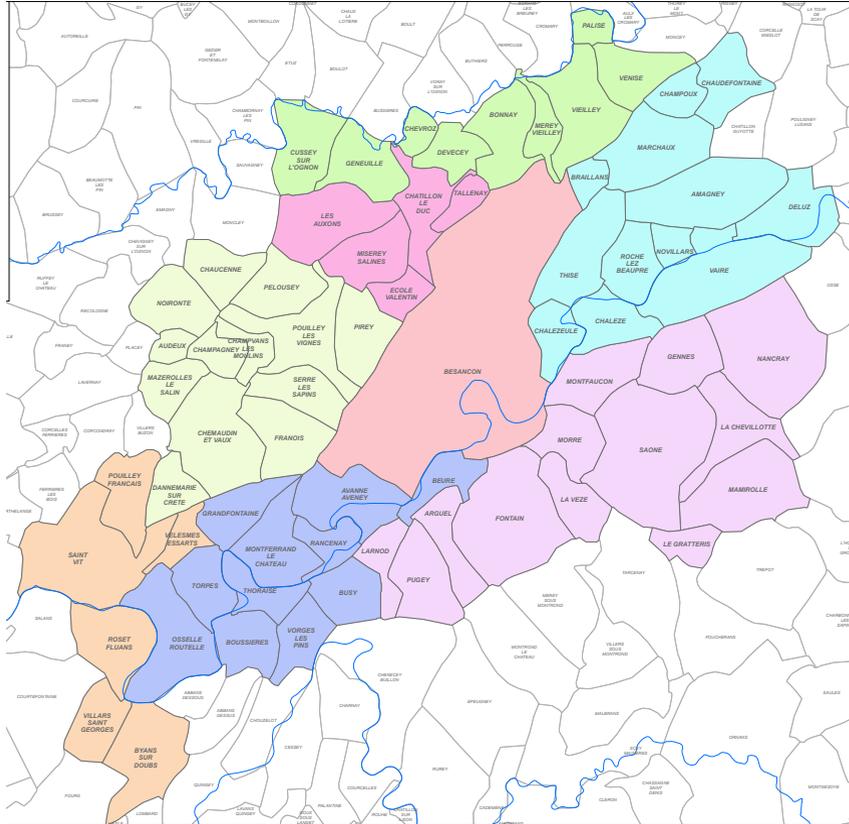
Observation : les grandes communautés « mettent au point » une gouvernance spécifique :

Elles ne reproduisent pas à l'identique la gouvernance de l'une des précédentes communautés.

Elles **inventent, installent et améliorent chemin faisant,**

Une autre manière de travailler, une autre manière de **dialoguer**, de **décider**,
et de **porter une politique territoriale.**

70 communes 190 000 habitants
Dont Besançon : 120 000 habitants



Pacte politique :

- Un équilibre Ville / périphérie
- 42% des sièges à la ville 58% à la périphérie (réglementation)
- 8 secteurs locaux pour l'interface et le dialogue avec tous les élus.
- Un bureau de 37 élus nommés par les secteurs avec majorité à la périphérie
- Un pacte incarné par le duo Président maire de Besançon et 1^{er} vice-Président représentant les petites communes.

Des bureaux séminaires

7 commissions dont 2 transversales

Une démarche prospective partagée avec la ville centre

Une phrase vocation, des valeurs...

Mutualisation forte avec la ville

Communauté d'agglomération du Grand Besançon (25)

- 37 élus au bureau**
dont 15 Vice-présidents :
- 6 de Besançon
 - 9 de la périphérie
- Et 21 délégués communautaires :
- 8 de Besançon
 - 13 de la périphérie

Conseil de communauté

129 délégués

Instance de dialogue réunie 5 à 6 fois par an

Président
Et duo avec 1^{er} Vice-Président

Conférence des maires

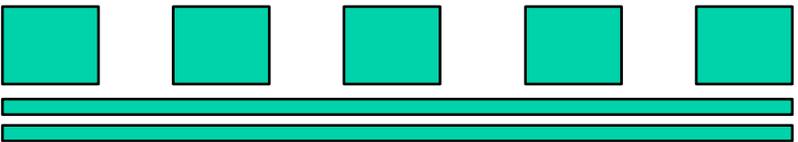
Bureau 37 élus

Bureaux séminaires

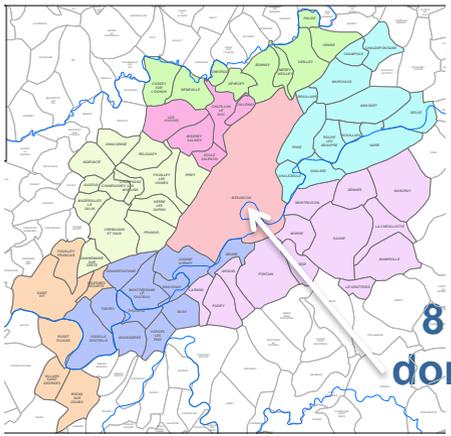
15 par an : des bureaux séminaires pour une exploration libre sans décision sur des grands sujets et créer du consensus

1/3 des décisions sont prises par délégation au bureau

7 Commissions



Dont 2 transversales :
la commission aménagement du territoire et coopération (chargée du lien avec les communes et la commission développement durable)

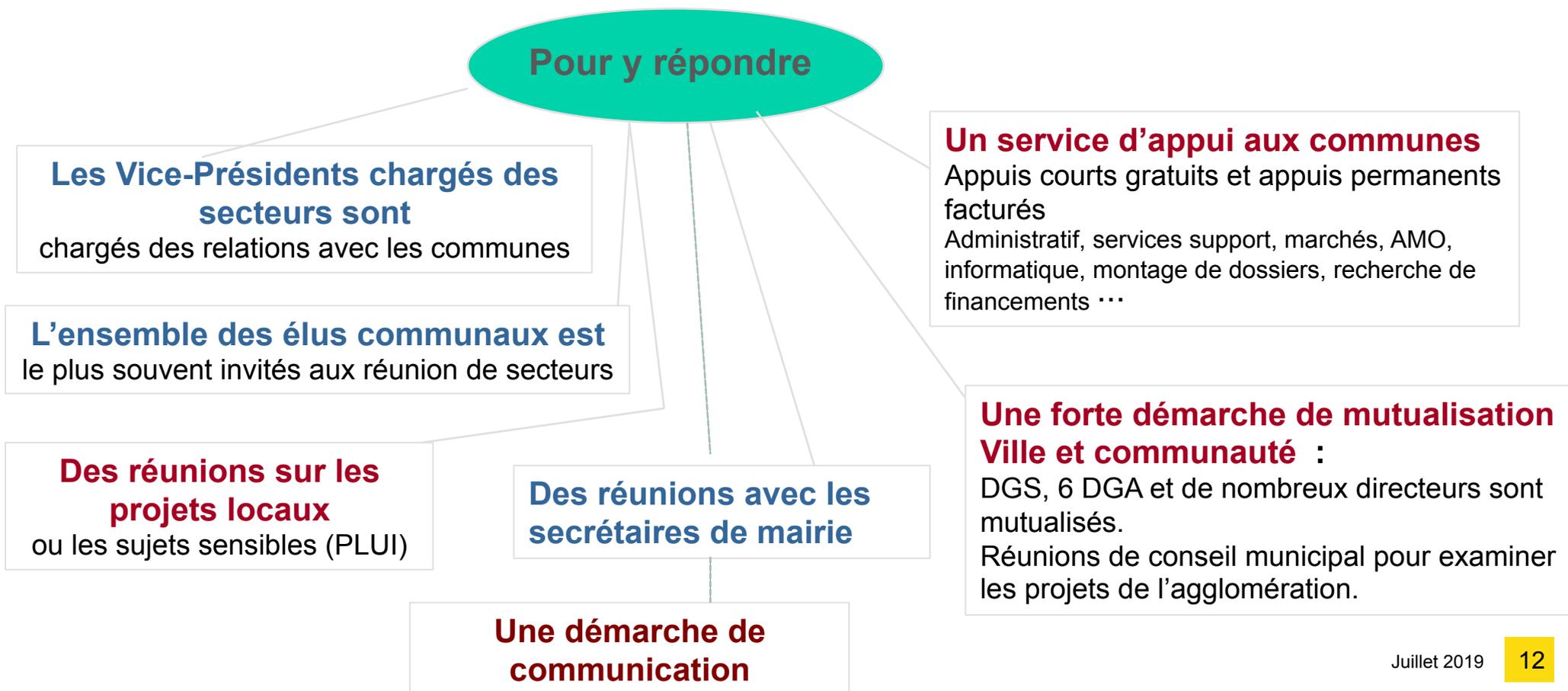


8 secteurs dont 1 urbain

Instances d'interface et de dialogue avec tous les élus : Information, écoute des besoins et des projets, débats sur les grands sujets avant conseil de communauté... ils proposent des candidats au bureau.

Une recherche de liens permanents avec les communes

En dehors de la ville de Besançon qui dispose de 66 délégués, les 69 autres communes n'ont qu'un délégué communautaire (sauf une qui a 2 délégués).
Il y a donc un risque de distanciation communes – communauté



Une stratégie à l'échelle du bassin de vie pour un pôle régional significatif avec une ville centre « locomotive » dans un cadre de vie rural de qualité

Une phrase vocation :
« La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon a pour mission de contribuer à la création d'une identité territoriale forte et reconnue et de développer les structures et services utiles aux habitants et acteurs économiques ».

Des Valeurs :
Proximité, Qualité, Authenticité

CADRE DE VIE

- Habitat
- Transports
- Culture
- Sports Loisirs
- Equipements
- Services
- Déchets
- Contrat de ville

DEVELOPPEMENT

- Parcs scientifiques et économiques
- Circuits courts
- Tourisme

AMENAGEMENT ET GRANDS PROJETS

- Paysages et Urbanisme
- Environnement
- Plan Climat
- Gare TGV, LGV
- Haltes ferroviaires
- Tramway
- Infrastructures

CN

Commune nouvelle de plus de 1000 h

cn

Commune nouvelle de petite taille

Ville et commune de plus de 2000h



54 communes dont 6 communes nouvelles (et 111 communes historiques)
77 000 habitants

Fusion le 1^{er} janvier 2017 de 5 communautés sur le périmètre d'un SCOT + 6 communes en 2018

Acte fondateur (consensus politique et projet de territoire)

Travail important sur transferts de charge et sur pacte financier et fiscal

Mutualisation et services aux communes



L'acte fondateur a été élaboré avant fusion à la suite du PADD du SCOT par des élus qui se connaissaient bien.

Le sens : « Le regroupement de cinq Communautés de communes dans un espace de solidarité a pour but d'élaborer et de conduire ensemble un projet de territoire partagé et structurant. Ce projet vise à promouvoir la nouvelle identité de la collectivité, ses valeurs en France et en Europe, à renforcer son attractivité à l'échelle régionale et à développer les coopérations entre les communes qui la composent ».

L'acte fondateur affirme des principes dont principe de subsidiarité : « S'appuyer sur les communes pour porter les compétences au bon niveau et positionner la communauté d'agglomération en appui et soutien aux communes »

Et 5 défis (sur aménagement, économie, cohésion sociale et qualité de vie, environnement) **dont un défi** :



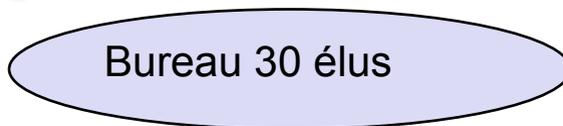
Animer un espace de coopération

- Coopérations nouvelles
- Alliance innovantes
- Mutualisation
- Et mise à disposition de moyens aux communes

Porté par un large consensus

Il était incarné par le groupe de pilotage des 5 présidents des anciennes communautés et les maires des villes centre

131 délégués



30 élus au bureau
dont 15 Vice-présidents :

Des rencontres territoriales

Président + DGS + Dir Cab
2 cycles par an pour créer du lien et écouter. Pas de démarche descendante

Un pacte financier et fiscal

Il définit les règles d'harmonisation
Les communes s'engagent à reverser la progression de SPIC à l'agglomération

Une enveloppe investissement pour les petites communes

1 million d'euros de 2018 à 2020

Des séminaires exécutifs

3 à 4 par an : avec les membres du bureau et les maires : une demi-journée pour travail sur un sujet de fond (exemple débat sur le schéma de mutualisation)

Un VP mutualisation

Dans un 1^{er} temps : Voirie, Défense Incendie Secours Informatique

Une ingénierie d'appui aux communes

- 2 référents terrain urbanisme
- 6 instructeurs ADS
- 3 agents marchés publics
- 3 agents d'appui informatique

Appui sur demande commerce de proximité, fiscalité, habitat, foncier...

2^{ème} vague prévue :
44 postes

Des communes nouvelles significatives Mais cela ne modifie pas le dialogue avec la proximité ni l'organisation

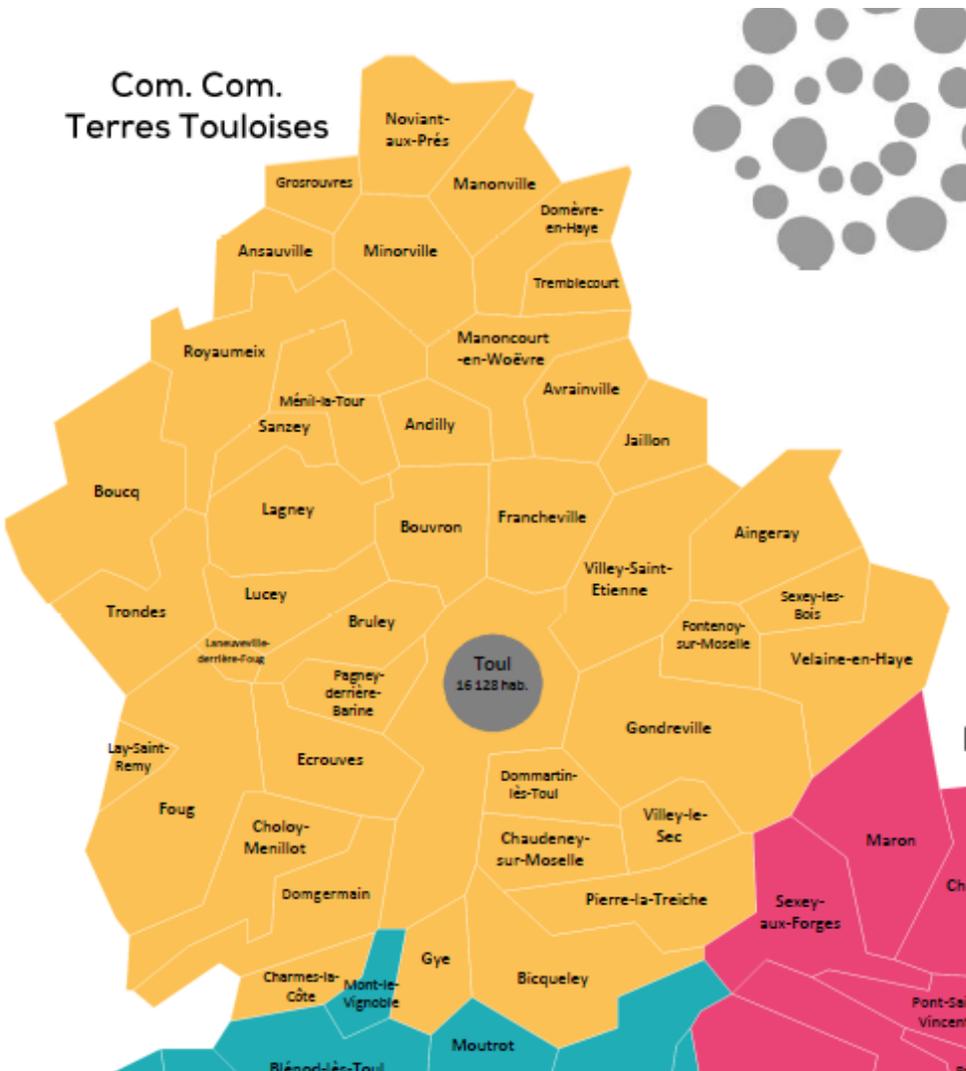


Ville et commune de plus de 2000h



- **3 communes nouvelles de 6500 à 10 000 habitants** issues d'anciennes communautés de communes organisées autour de pôles de proximité
- **Une commune nouvelle de 2500 habitants**
- **Et 2 petites communes nouvelles**
- L'organisation des communes nouvelles **facilite le dialogue** entre la grande communauté de commune et la proximité (coordination par les maires) mais il faut veiller aussi à rencontrer les maires délégués et conseillers municipaux
- Elle a facilité le retour de certaines compétences par exemple le scolaire.

Les rencontres territoriales avec les élus de proximité sont de même nature partout
De même que les services aux communes



42 communes
46 000 habitants

Fusion au 1^{er} janvier 2014 : de 25 à 34 communes

Fusion au 1^{er} janvier 2017: de 34 à 42 communes

Assemblée animée
Commission des maires

Groupes de travail
Séminaires des délégués communautaires
Soirée des conseillers municipaux

Un règlement intérieur et une gouvernance définie dans le protocole du fusion

78 élus titulaires

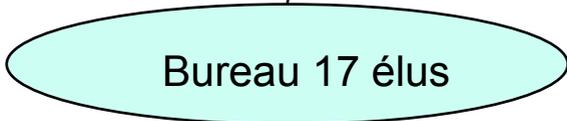


Une assemblée **animée** par le Président et les Vice-Présidents



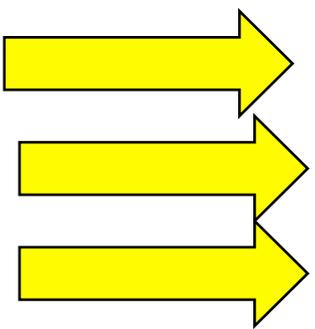
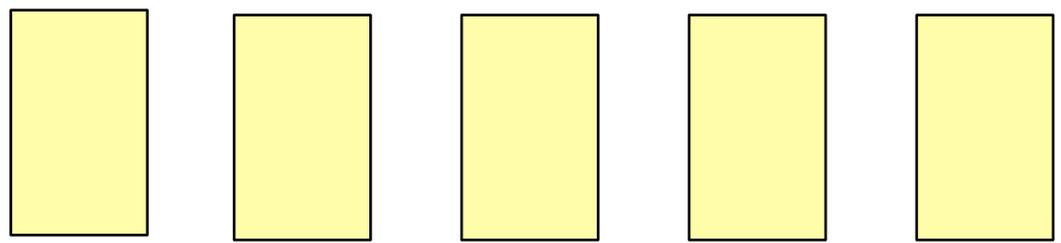
Cette commission se réunit avant chaque conseil communautaire. Beaucoup de débat.

Président + 13 VP représentatifs de secteurs géographiques + 4 délégués



Le bureau n'a pas de délégation (mais cela va évoluer en 2017). Rôle d'impulsion

5 commissions ouvertes aux conseillers municipaux



Groupes de travail pour réflexion et propositions (exemple groupe mobilité)

Projet de conseil de développement et/ou de comités consultatifs

Des temps forts

Le séminaire des délégués communautaires

- Il se tient un samedi de 9H à 15H
- Sur une seule thématique (exemple la cohésion territoriale)
- On utilise une animation professionnelle (avec des sous-groupes, des tablées, des outils performants...)
- On essaie de rompre avec les clivages habituels.

La soirée des conseillers municipaux

- Ils sont tous invités ainsi que les DGS et secrétaires des mairies
- On propose une découverte des services et un repas
- Il y a des échanges thématiques à partir d'une conférence sur un sujet donné.

La communauté a entamé des travaux avec les communes sur la mise en application du schéma de mutualisation, sur la proximité et sur un pacte financier et fiscal.

Création en 1992 sur la base d'un district préexistant.

Territoire assez vaste avec de **fortes différences** (ville, bocage, plaine...)

Création dès 1992 de **8 espaces de dialogue** nommés micro régions, avec inscription dans les statuts :

- Espaces de 2000 à 8000 habitants représentés par les maires et parfois par des conseillers communautaires, avec **1 à 4 représentants au bureau selon le poids de population.**
- La ville de Falaise de 8 300 Habitants représente un espace de 16 conseillers avec 4 représentants au bureau
- La plus petite micro région représente 1900 habitants pour 7 communes.
- **Ce sont les maires qui participent** et nomment un ou plusieurs membres pour le bureau.

Il s'agit d'**espaces d'interface** :

- **Ecoute des besoins** et des propositions, élaboration de projets locaux
- **Information** communautaire et **mobilisation sur les grands dossiers** (par exemple Scot, PLH...)

Par ailleurs, les micro régions travaillent sur la **mutualisation** et sur la répartition des équipements; et certaines donnent lieu à des réflexion sur les **communes nouvelles**.

Tout conseiller communautaire est membre d'une micro région et souvent membre d'une commission. Cela donne pour tous les délégués, à la fois une vision locale et globale.

Depuis 2014, chaque micro région élit un(e) **président(e)**.

En principe, il n'est pas également président d'une commission thématique. Le président convoque et **organise** le travail. Il peut réaliser des réunions élargies à d'autres élus.

Les micro régions se réunissent comme elles l'entendent et souvent sans techniciens des services centraux.

Il n'y a pas de services communautaires organisés à l'échelle des micro régions, pas d'identification pour les habitants et pas de budget virtuel ; mais il y a parfois des **projets spécifiques financés à cette échelle**.

Il existe une commission « Réforme territoriale et mutualisation », qui regroupe les présidents des micro régions et des commissions thématiques. **Elle réfléchit sur l'ensemble du fonctionnement territorial**, sur la notion de pacte financier et fiscal...

Il n'y a pas de crainte d'effet d'opposition politique ou d'effet d'opposition ville-campagne, du fait des micro régions. Au contraire, puisqu'elles **facilitent le dialogue**.

Marges de progrès : réunir également les secrétaires de mairie à cette échelle (voire mutualiser cette fonction), et mieux communiquer vers la population.



62 communes
54 000 habitants

Pour le 4^{ème} mandat :
un bon fonctionnement
dans le cadre des
instances classiques et du
projet de territoire

Avec quelques rares
réunions par cantons ou
des assemblée des 94
conseillers
communautaires pour les
dossiers importants

Pour les deux premiers mandats, afin d'asseoir l'intercommunalité, le premier Président organisait des **commissions locales dans chacun des trois cantons** avant les conseils communautaires.

À partir du 3^{ème} mandat cette pratique systématique (et lourde à organiser) a été abandonnée. Elle est maintenue uniquement pour **certains grands dossiers** (Scot, mise en place du service des ADS...) lorsqu'il faut beaucoup de pédagogie. La fréquence est d'une ou deux fois par an environ.

De même, certaines **assemblées des 94 conseillers** peuvent être organisées pour des dossiers importants.

Une réunion annuelle de l'ensemble des 900 élus du territoire (du fait de ce nombre de 62 communes), est impossible.

Les instances classiques et légitimes fonctionnent bien. Presque tous les conseillers communautaires participent au sein d'une commission, et les conseils communautaires sont bien fréquentés.



49 communes
100 000 habitants

Passage de 16 à 49 communes au 1^{er} janvier 2014

Un charte de gouvernance dans le prolongement du travail sur l'intérêt communautaire et sur la mutualisation

Processus de travail : La communauté est repartie d'une feuille blanche après fusion (au 1^{er} janvier 2014), après les élections, pour aller simultanément vers :



- **Schéma de mutualisation**
- **Intérêt communautaire et nouveaux statuts**
- **Charte de gouvernance et règlement intérieur**

Mutualisation :

- Un DGS unique Ville et Agglomération
- Un organigramme unique
- Un regroupement physique de toutes les fonctions support (Finances, ressources humaines, achats, Aménagement, ADS, bureau d'étude interne, Développement durable, archives...)

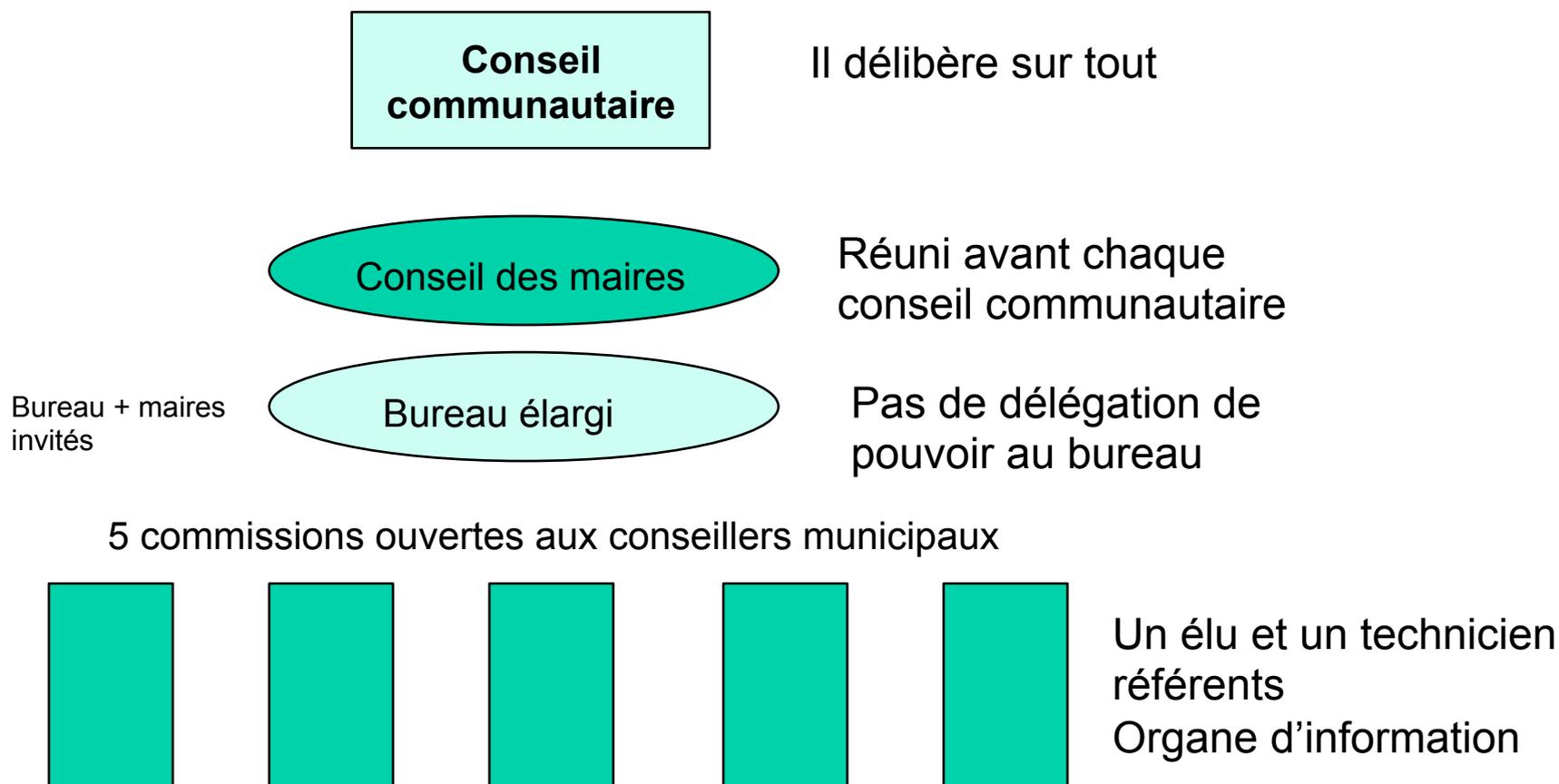
Le processus continue

Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

- **Une définition précise de chaque organe**
 - **et des processus de travail et de décision**
- +**
- **Des réunions locales par secteurs**
 - **Des réunions avec DGS des communes et secrétaires de mairie**
 - **Une réflexion à venir sur la proximité pour les services** qui nécessitent un contact direct avec l'utilisateur (petite enfance, voirie, ADS...)

Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

Une définition précise de chaque organe et des processus de travail et de décision



Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

Une définition précise de chaque organe et des processus de travail et de décision

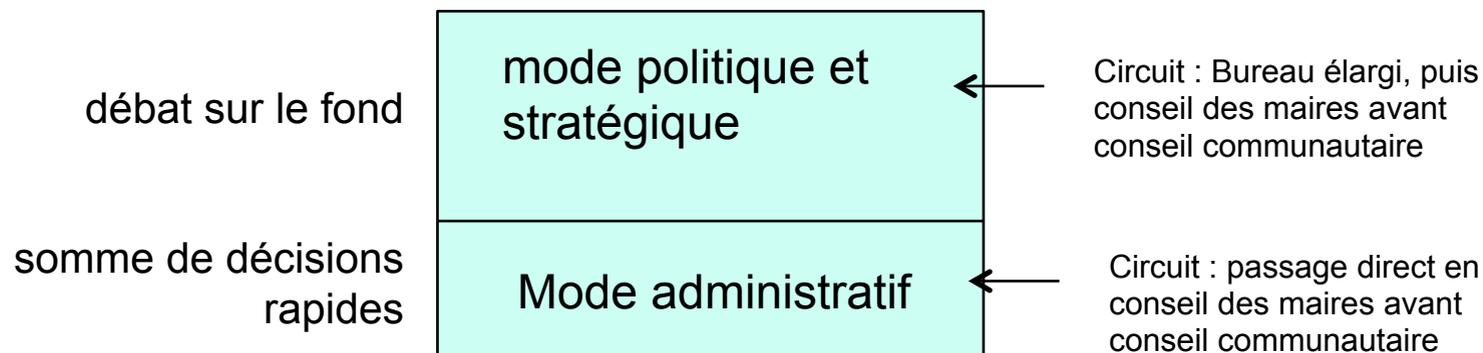
Ce mode de travail garantit :

- Un débat suffisant sur le fond des dossiers,
- Une « mobilisation politique » de l'ensemble des maires
- L'implication de tous les conseillers communautaires et municipaux volontaires
- Une association des personnels des communes

Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

Une définition précise de chaque organe et des processus de travail et de décision

Conseil communautaire : deux modes de travail à chaque réunion



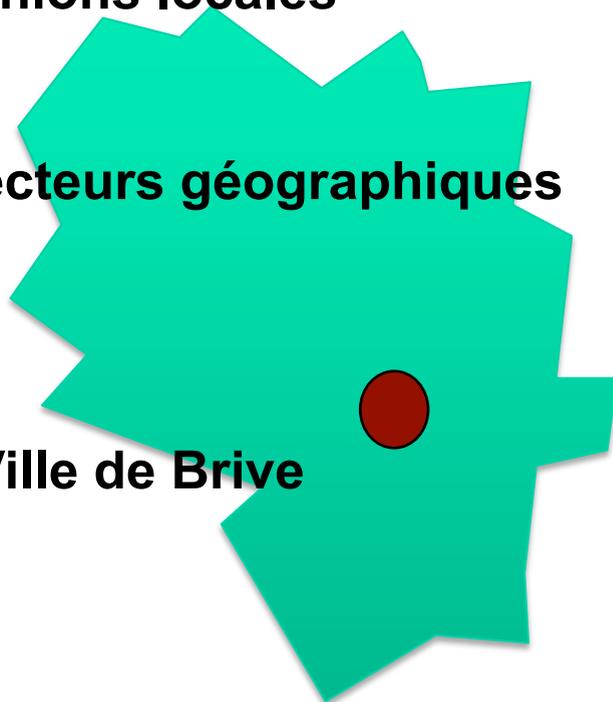
Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

Une définition précise de chaque organe et des processus de travail et de décision

Des réunions locales

sur 5 secteurs géographiques

+ Ville de Brive



2 fois par an

Tous conseillers municipaux invités

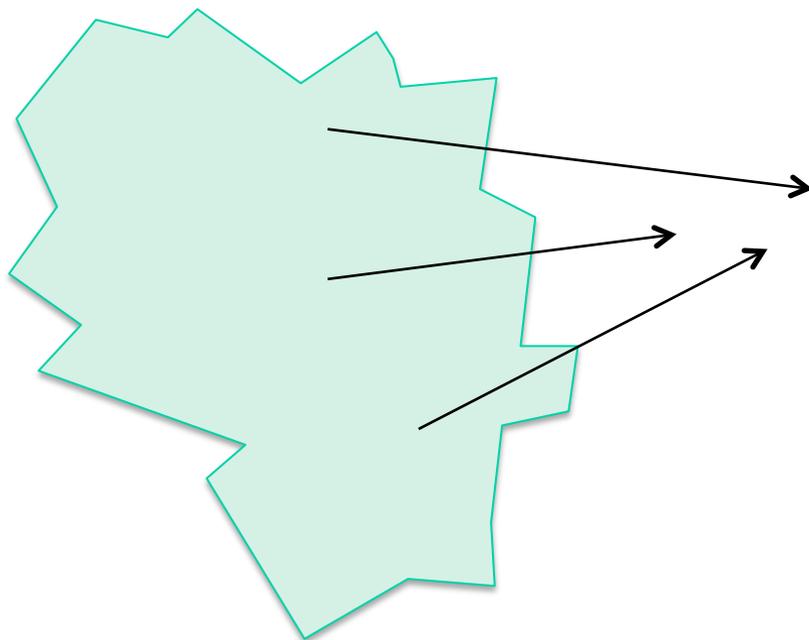
Septembre : information - Bilan

Mars : information et échange sur les projets

Charte de gouvernance et statuts + règlement intérieur :

Une définition précise de chaque organe et des processus de travail et de décision

Des réunions techniques



Un vendredi par mois

**Avec DG Agglo +
Secrétaires de mairie et DGS
des communes**

Travail d'information et de co
construction. Questions variées

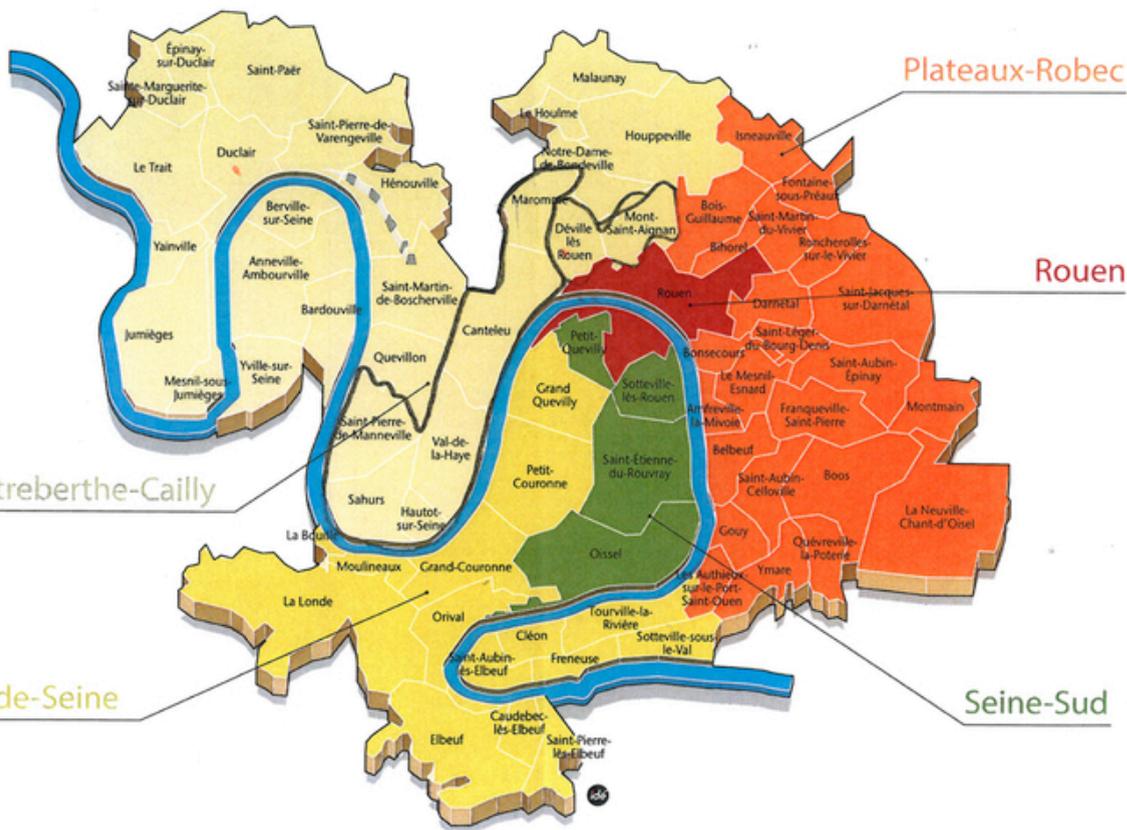
71 communes
494 000 habitants
Fusion au 1^{er} janvier 2010 de 2 agglomérations et de 2 communautés de communes

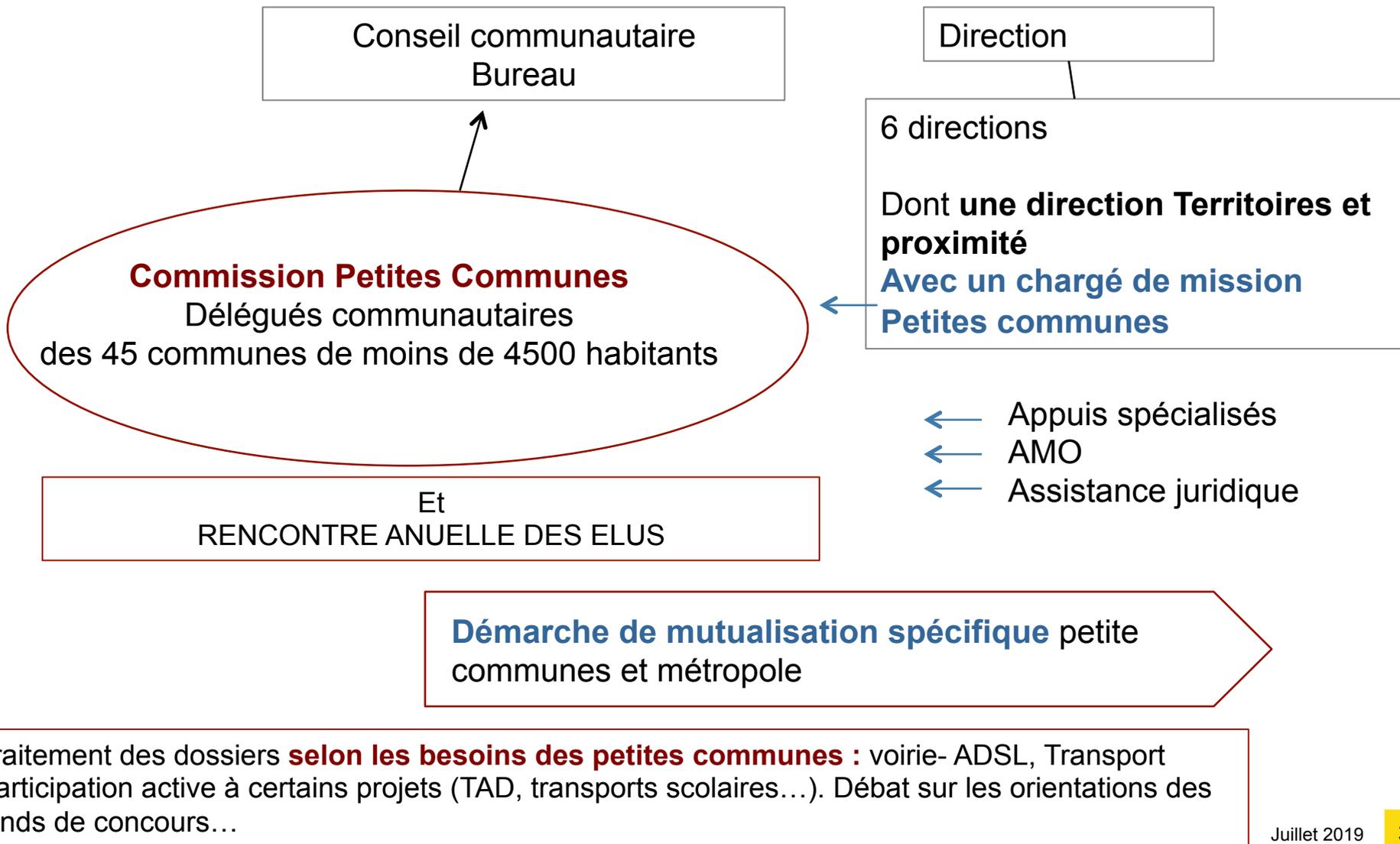
Une commission Petites Communes

Une vice-présidence dédiée

Un chargé de mission dédié au sein d'une direction Territoires et proximité

Qui regroupe également 5 pôles de proximité





81 communes
115 000 habitants
Fusion au 1^{er} janvier 2014 de Dreux
Agglomération avec une communauté de communes et des communes isolées et intégrations de communes en 2018

Un Conseil des Maires, instance de décision stratégique

Un directeur de Cabinet chargé des relations avec les communes

Concept de multipolarité pour les services et pour le dialogue territorial

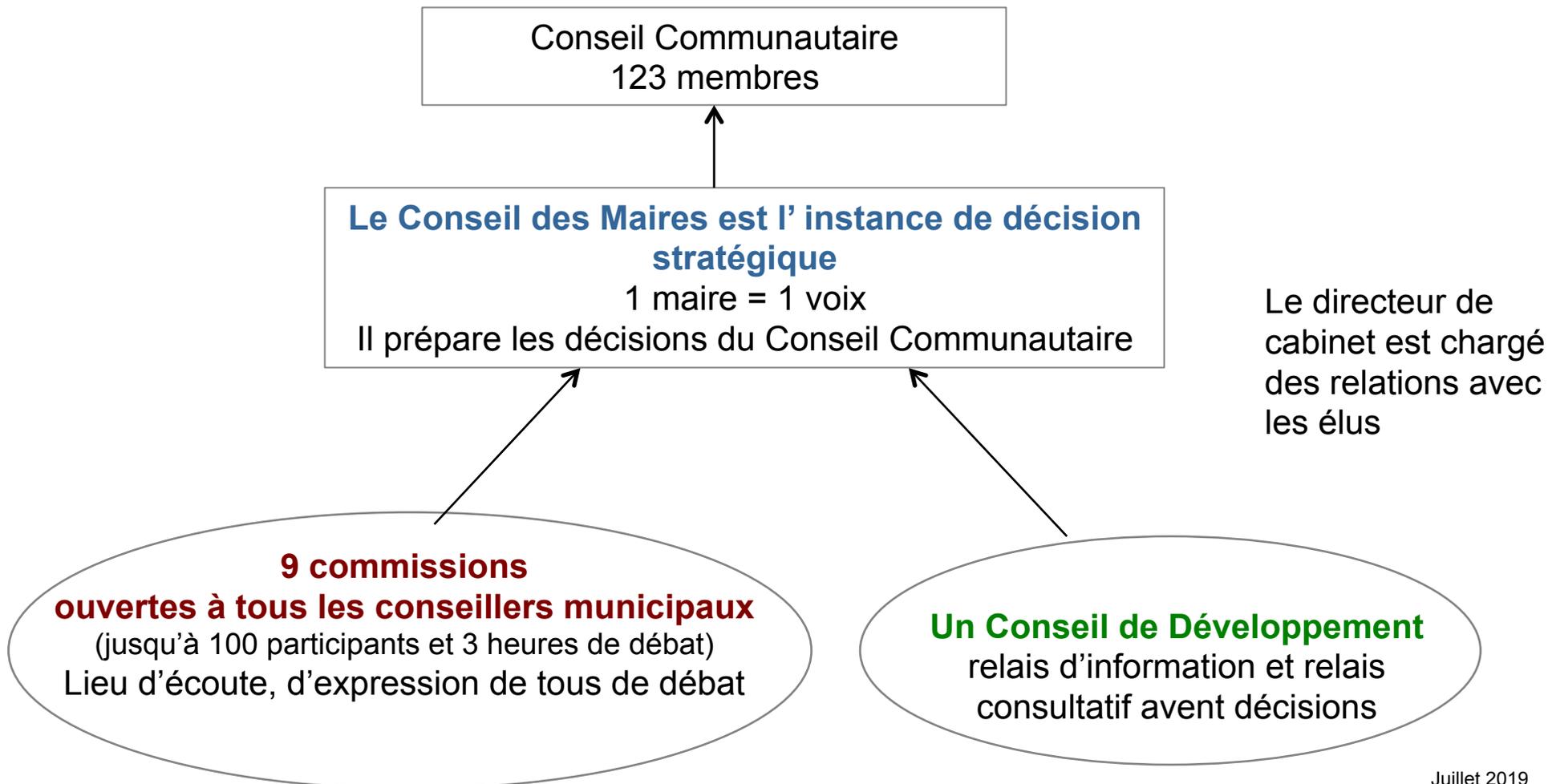
Une charte d'entente territoriale avec les intercommunalités voisines



Périmètre de la future Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux

Un charte communautaire informelle a été adoptée avant fusion

Elle définit les principes suivants :

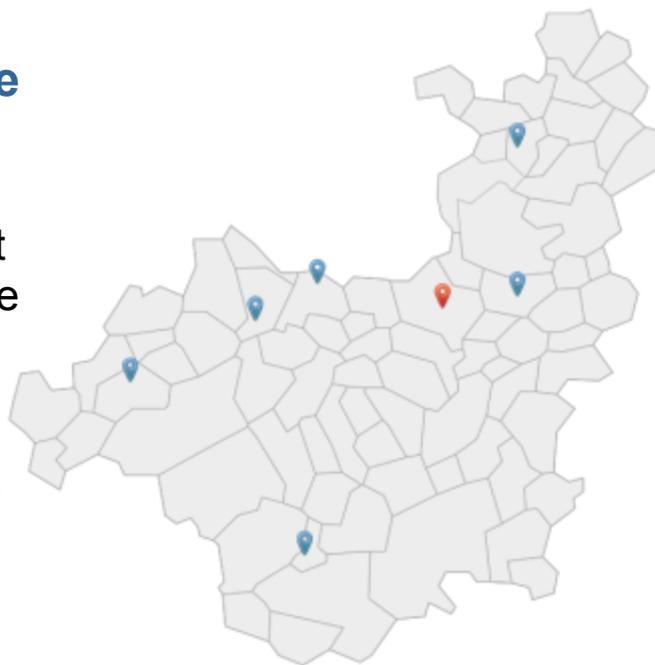


Un principe de multipolarité:

6 points d'accueil de proximité pour les services

150 agents sur 450 sont affectés à des actions de proximité

(anciens sièges communautaires ou mairie)



Des réunions d'élus avec le président par secteurs

Des réunions du DGS avec les secrétaires de mairie et DGS des communes par secteurs

« Ni les élus, ni les habitants ne voient de changement avec les précédentes intercommunalités. Au contraire, ils ont la contrepartie de l'abandon du soutien de l'état. Et ils ont le maintien des services et davantage (haut débit) »

34 communes 50 000 habitants

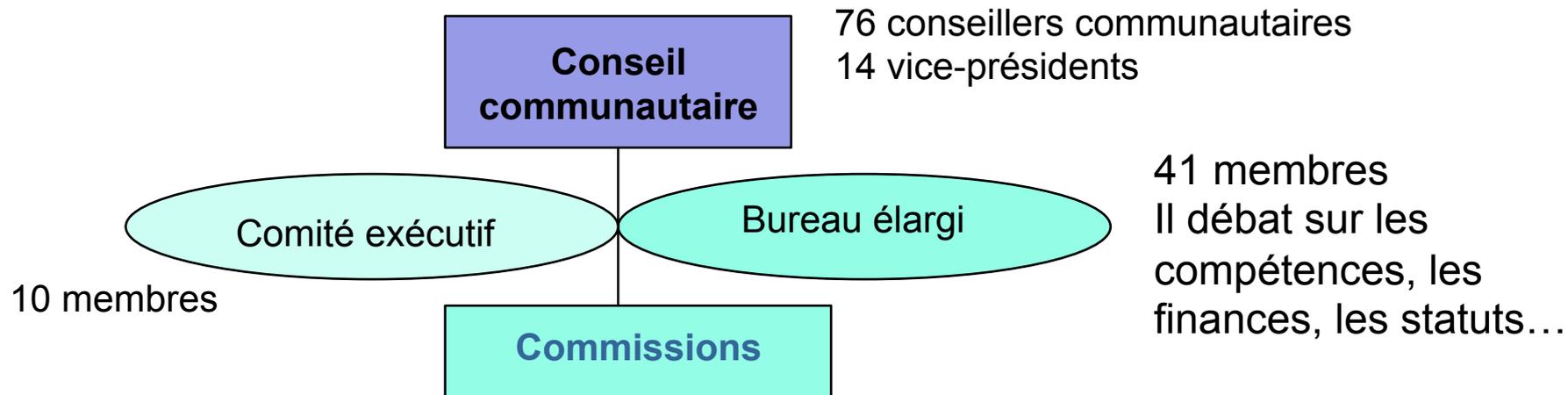
Issue de la fusion de 3 communautés au 1^{er} janvier 2014



Réalisation : COR - Octobre 2016

-
- **Un bureau élargi à l'ensemble des maires, de 41 membres remplace une conférence des maires**
- **Une réunion de l'ensemble des élus tenue depuis la fusion**
- **Un schéma de mutualisation**
- **2 réunions sur l'année avec les secrétaires de mairie**

Un bureau élargi avec l'ensemble des maires pour préparer les décisions importantes

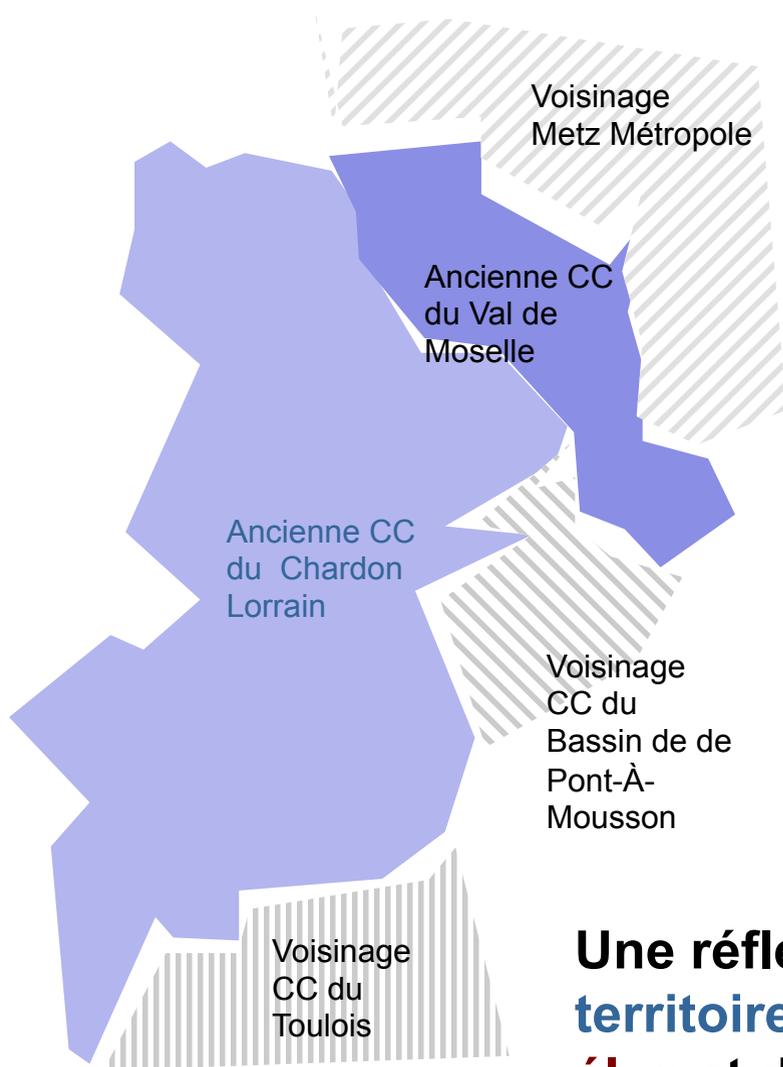


Regroupement des services

Présence sur les 3 sites des anciennes communautés pendant un an puis **regroupement au siège** (sauf le tourisme situé au bord du lac de Cublize)
Des permanences d'une demi-journée pour les permis de construire, déchets et transports, à l'ancien siège de Lamure.

Schéma de mutualisation

Il est piloté par un VP dédié et un cadre DRH-Ressources communautaire avec les DGS des communes de plus de 2000 habitants



49 communes 50 000 habitants
Récente fusion interdépartementale
avec la CC du Val de Moselle (2017)

Un duo de Président / 1^{er} Vice-Président

Une période de construction collégiale de la
gouvernance de 6 mois, pour l'installation de
la confiance, avec de nombreux travaux en
conseil communautaire.

Héritage de la CC du Chardon Lorrain :

- **Des commissions ouvertes**
- **Des comités consultatifs pour les projets**
- **Un réseau des secrétaires de mairie**

Une réflexion sur la méthode pour le projet de
territoire et sur la participation de l'ensemble des
élus et de la société civile

Conseil communautaire : 76 membres

Il fonctionne comme une sorte d'assemblée constituante pour gérer et pour construire

Les habitudes de travail étaient différentes dans la communauté du Val de Moselle (culture du consensus)

Bureau de 13 vice-présidents réuni une seule fois dans un rôle d'instruction

Il a été choisi sur les premiers mois de travailler en **séminaires de 4 heures** pour installer l'inter connaissance et la confiance



Pour la suite

Possibilité de mettre en place deux ou trois type de fonctionnement d'assemblée, dont un pour des votes rapides de dossiers préparés techniquement et en bureau

Ou choix de donner une délégation de pouvoir au bureau

Et on ne sait pas encore ce que l'assemblée (qui réfléchira sur la gouvernance) décidera de mettre en place : organes, mode de travail ...

Des commissions ouvertes
aux conseillers municipaux (sauf finance)

Des comités consultatifs
ouverts aux conseillers municipaux, acteurs, habitants
avec feuille de route pour travailler sur des projets

100 conseillers
municipaux sur
600 sont inscrits

Enjeu fort d'implication de l'ensemble des élus

« Ces citoyens ++ » : comment les impliquer dans la vie du territoire et « faire avec eux » ?
Sujet en réflexion : Outil de démocratie numérique, fonctions nouvelles de proximité ...

Un réseau de secrétaires de mairie
Formations, remplacements...

Des mutualisations de personnel

**Des découpages pour certaines
compétences**

Urbanisme 6 secteurs, enfance jeunesse 2
secteurs...

CARCASSONNE AGGLO
Au 1^{er} janvier 2017



Ville : 46 000
habitants

**82 communes « Portes d'entrée et ambassadrices de l'agglomération »
112 000 habitants**

**Fusion au 1^{er} janvier 2013 de 5
communautés de communes + 9
communes au 1^{er} janvier 2017**

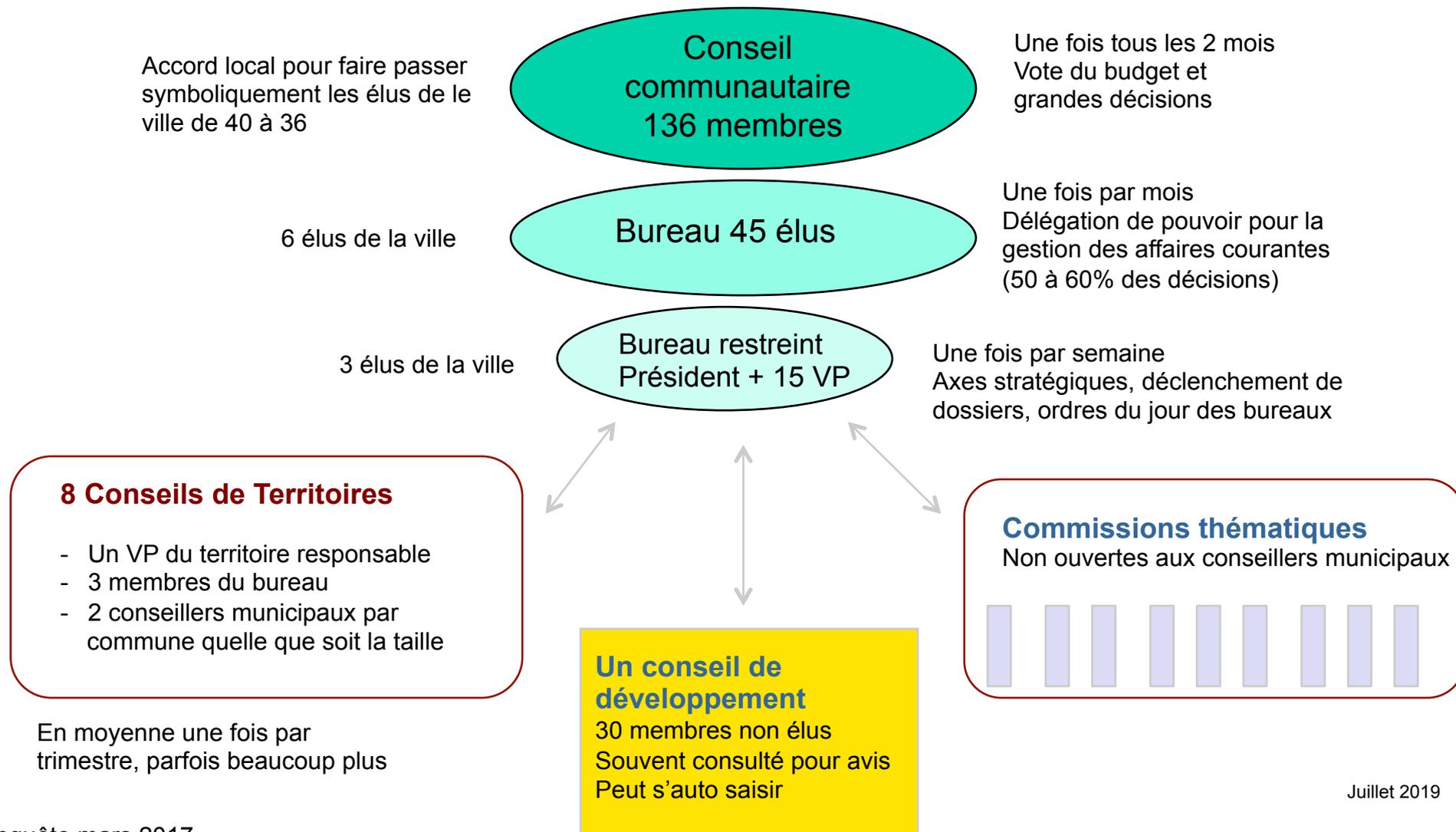
8 Conseils de Territoire

**Deux agents pour les relations avec
les communes**

**Des réunions DGS et secrétaires de
mairie tous les mois et demi**

**Une forte mobilisation par les
démarches et projets**

Des organes qui s'appuient sur la participation des élus locaux



Accord local pour faire passer symboliquement les élus de la ville de 40 à 36

Une fois tous les 2 mois
Vote du budget et grandes décisions

6 élus de la ville

Une fois par mois
Délégation de pouvoir pour la gestion des affaires courantes (50 à 60% des décisions)

3 élus de la ville

Une fois par semaine
Axes stratégiques, déclenchement de dossiers, ordres du jour des bureaux

8 Conseils de Territoires

- Un VP du territoire responsable
- 3 membres du bureau
- 2 conseillers municipaux par commune quelle que soit la taille

En moyenne une fois par trimestre, parfois beaucoup plus

Commissions thématiques

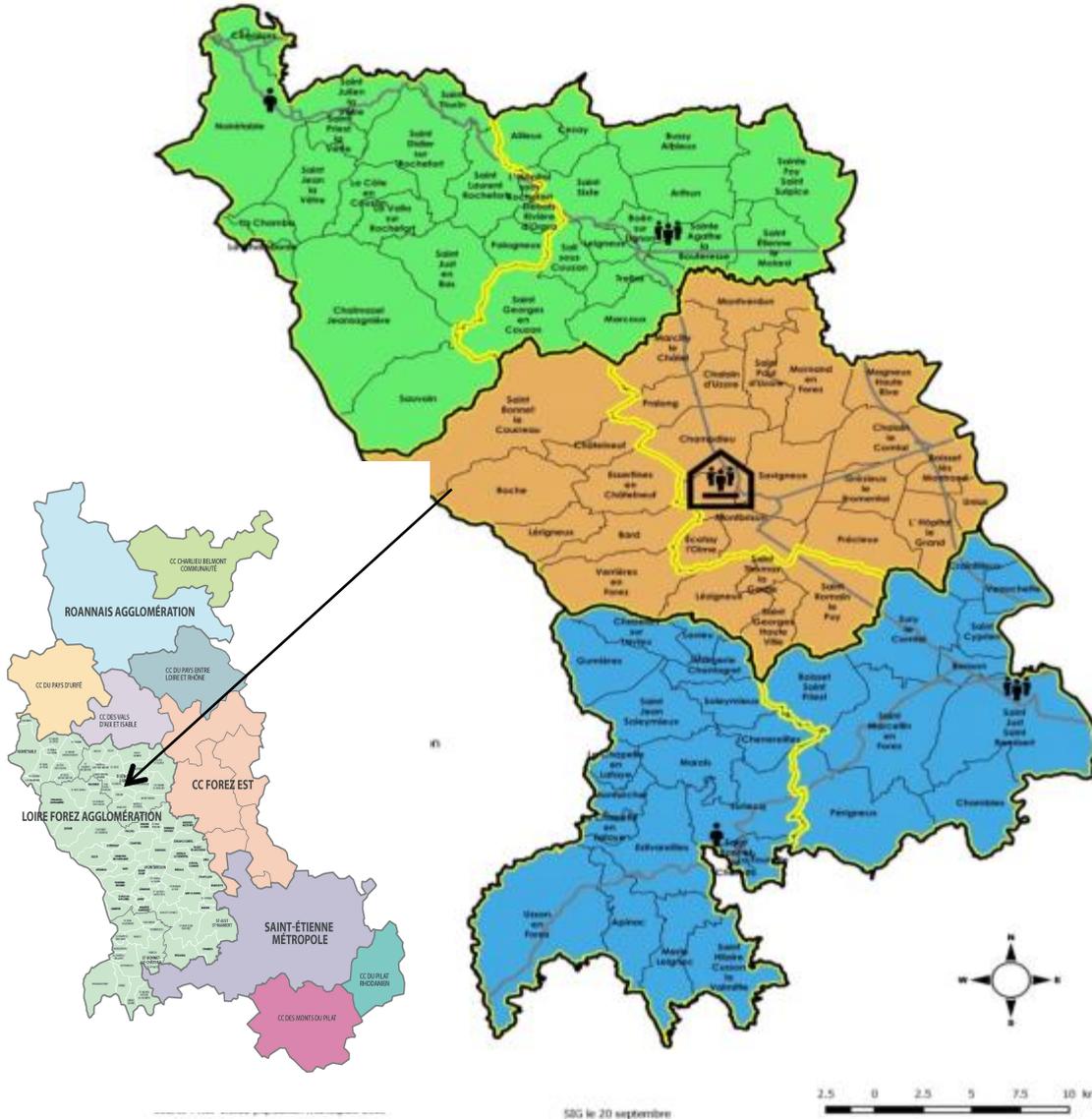
Non ouvertes aux conseillers municipaux



Un conseil de développement

30 membres non élus
Souvent consulté pour avis
Peut s'auto saisir

Nouveau périmètre 2017



88 communes
110 000 habitants

Fusion le 1^{er} janvier 2017
avec 2 autres communautés
+ extension à 14 communes.

Feuille de route et charte de
gouvernance au préalable, pour
structurer les enjeux, définir la
méthode et préfigurer
l'organisation

Secteurs de dialogue et de
proximité

Organisation en mode matriciel :

- Organisation par projet
- Organisation fonctionnelle

Une feuille de route, dans la perspective d'un nouveau projet de territoire

Un travail mené avant la fusion avec les élus des 4 anciennes communautés, sur la base d'un accord sur les « **clés de la réussite** », chargés de réaliser une synthèse des différents projets et plans de mandats existant,

et 11 autres groupes de travail, tout au long de l'année 2016, dont 1 portant spécifiquement sur la gouvernance,

qui a rassemblé au sein d'une « charte de la gouvernance » le socle de valeurs de la future communauté, les engagements communs à tous les élus communautaires ainsi que leurs rôles, missions et engagements



QUEL TERRITOIRE
POUR LES 10
PROCHAINES
ANNÉES ?

CHARTÉ
de
GOUVERNANCE

une organisation politique en mode matriciel :

- ➡ une interaction permanente entre communes et communauté
- ➡ un croisement entre les fonctions stratégiques et la conduite des actions

Avec un **conseil communautaire** à 130 conseillers , la volonté était de constituer un **bureau opérationnel** de 30 élus
(15 vice-présidents et 14 conseillers communautaires délégués plus le président).

Une **conférence des maires** se réunit régulièrement pour débattre de tous les sujets importants. Avec une minorité de blocage d'1/3 des voix permettant la non présentation du sujet en conseil

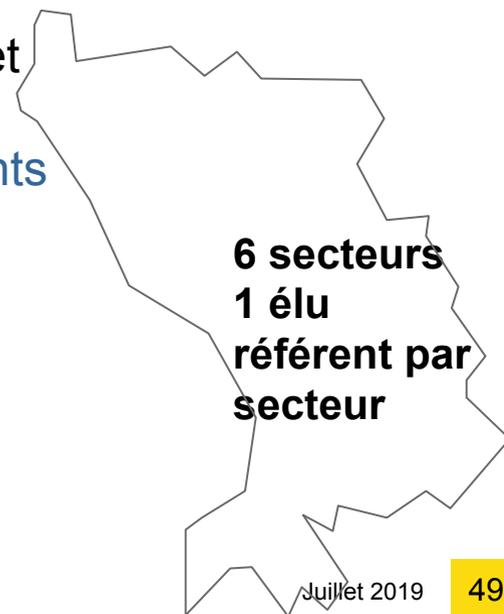
7 commissions ouvertes, regroupant plusieurs thématiques animées par **7 vice-présidents coordinateurs**, entourés des VP et conseillers délégués des thématiques regroupées.

Une fois par mois : une réunion du président et des 7 vice-présidents coordinateurs.

Il a été créé **6 secteurs de dialogue animés par 6 conseillers délégués référents**, tous membres du bureau.

1 conseiller, délégué aux coopérations, est coordinateur des secteurs.

Une fois par mois : une réunion du président, du coordinateur des secteurs et des 6 conseillers délégués référents.



Des secteurs de proximité (suite)

Objet : **organe de régulation entre les communes** dans la mise en œuvre de l'action publique communautaire :

- ✓ Préfiguration et mises en œuvre des politiques publiques
- ✓ Vérification de l'opérationnalité et de la soutenabilité des projets

Tous les élus municipaux sont invités aux réunions de secteur, qui se tiennent tous les mois. Parfois, les réunions regroupent 2 secteurs et sont alors nommées **réunions de pôles**. Les élus locaux contactent également directement l'élu référent si besoin.

Les communes qui le souhaitent accueillent ces rencontres. Elles sont animées par le conseiller délégué de secteur. Le président y participe régulièrement.

Les sujets sont proposés par la communauté (*mutualisation, PLUI, PLH, harmonisation d'une compétence, tourisme, schéma d'accueil des entreprises, mode de collecte des déchets...*).

Et les élus peuvent proposer un sujet qui sera inscrit à l'ordre du jour (*ou poser une question à laquelle une réponse est apportée en réunion et qui alimente une « foire aux questions » disponible sur l'intranet*).

Sur chaque sujet et sur les 6 réunions, le vice-président thématique, accompagné d'un technicien assure la présentation .

C'est une **instance de dialogue**. Elle n'est pas mentionnée dans les statuts. La participation est bonne.

Les élus référents échangent entre eux sur le fonctionnement des secteurs.

organisation technique pour rendre possible :

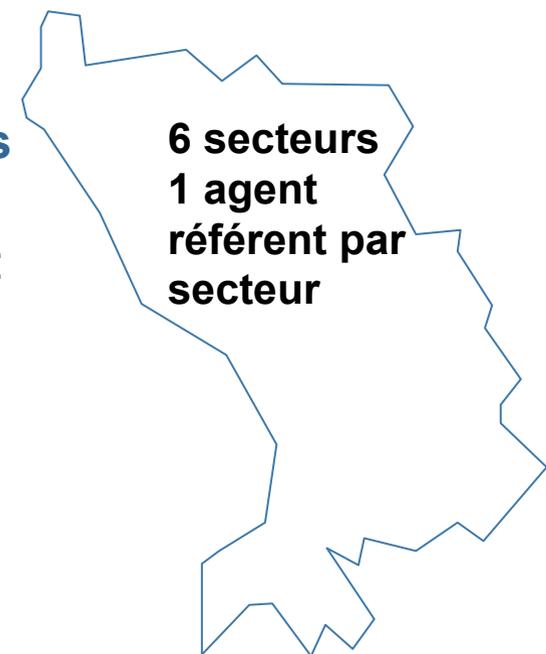
- ✓ le dialogue des élus
- ✓ le double regard Fonctions stratégiques/conduite des actions

Elle reflète, en miroir, l'organisation territorialisée de la gouvernance :

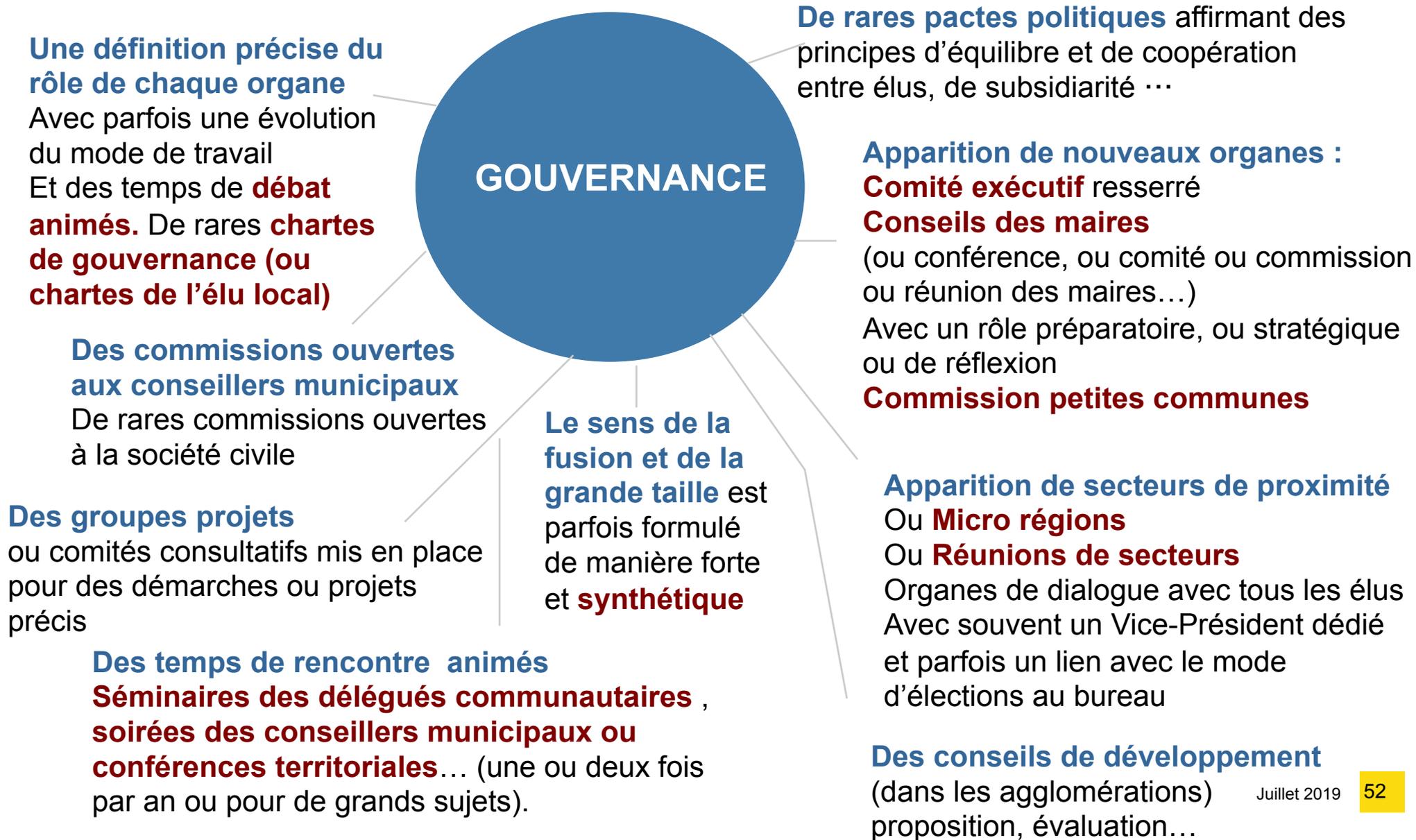
1 service commun de direction générale, au sein d'un pôle performance et coopération, **regroupant 6 animateurs**, dont 4 DGS de commune mis à disposition, pour travailler auprès des conseillers délégués de secteur, préparer, organiser et rendre compte des réunions territoriales,

Des instances de travail communes / communauté, avec les directeurs de l'agglomération et tous les DGS des communes et secrétaires de mairie :

- ✓ avant chaque conseil communautaire, pour lecture de la note de synthèse du conseil, informations et questions-réponses ;
- ✓ après chaque conseil communautaire, pour retour sur quelques points du conseil + présentation de sujets thématiques ;
- ✓ et dans le cadre des travaux du schéma de mutualisation , sur les groupes de travail en cours.



**1 dialogue
continu avec
les dgs/
secrétaires de
mairie**



Point juridique : associer du mieux possible l'ensemble des communes

Instances formelles ou informelles pour étudier les sujets

	<i>Quelles obligations ?</i>
➤ Election de membres du bureau supplémentaires, outre les VP (pas indemnisés dans les CC)	<i>Aucune limite de nombre, contrairement aux VP. Effet sur l'enveloppe indemnitaire.</i>
➤ Ouverture des commissions thématiques aux conseillers municipaux	<i>Choix laissé au conseil communautaire qui en décide</i>
➤ Conférence/bureau des maires (parfois intégrée au bureau sous une forme élargie)	<i>Obligatoire uniquement dans le cadre de la compétence PLU</i>
➤ Instances consultatives prévues par la loi ou non	<i>Conseil de développement : si 20 000 hab. (règles de composition)</i>

Rôle du conseil communautaire et du bureau dans les décisions

- Délégations de pouvoir du conseil au président ou au bureau : où placer le curseur ?
- Délégations de fonctions accordées par le président aux membres du bureau
- Articulation avec les travaux des commissions et des éventuelles instances informelles

Point juridique : s'assurer de la proximité dans la pratique

Exemples :

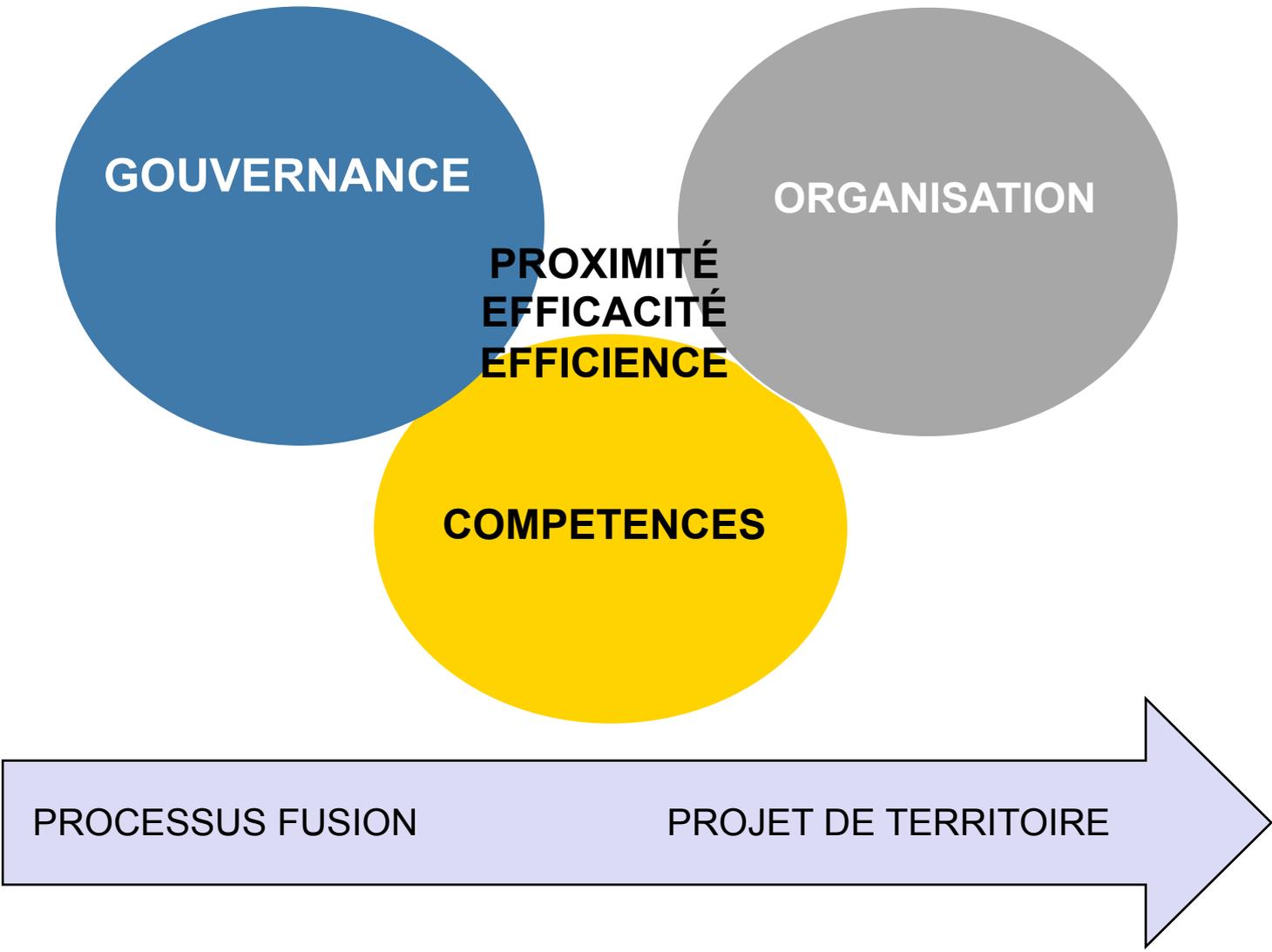
- Commissions thématiques par zones de la nouvelle communauté : correspondant aux anciennes communautés ou non, aux espaces sur lesquels la communauté intervient (compétences territorialisées), etc.
- Conseils de territoires, secteurs de proximité, etc. (pérennes)
- Réunions de secteurs (ponctuelles)
- Séances du bureau tournantes
- Information régulière sur les travaux

Point juridique : interrogations générales

- Comment veiller à l'**efficacité du processus de décision** ?
- La **territorialisation de la décision** doit-elle s'accompagner d'une **territorialisation des services** ?
- Comment ajuster le **lien entre les instances territorialisées retenues et les instances communes** ?
- Faut-il **formaliser l'organisation dans les statuts de la communauté** ? Lecture juridique : pas d'obligation (les statuts doivent comporter nom + siège social + compétences)
- Faut-il la **formaliser dans une charte** ?

Partie 2

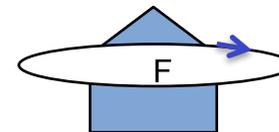
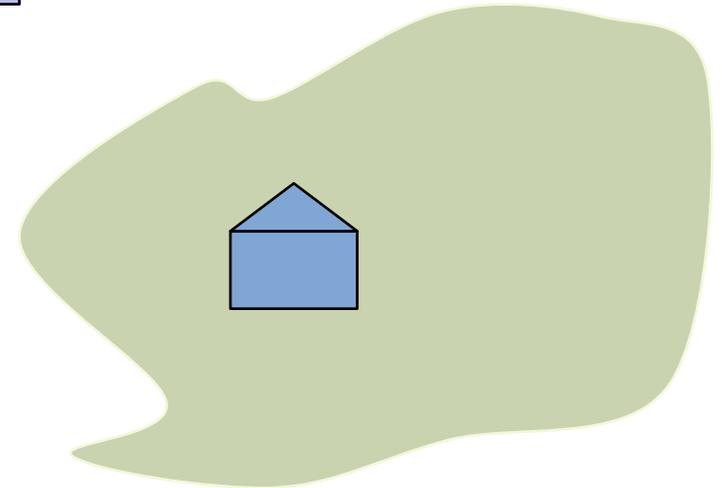
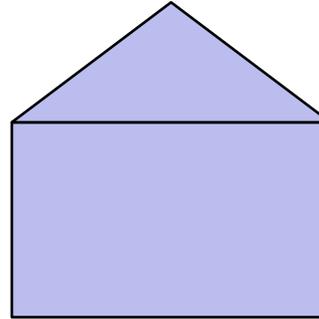
Projet de territoire et compétences



PARTIE 2

Trois dimensions :

- Celle du projet communautaire
(exercice des compétences)
- Celle du projet de territoire partagé
(action concertée avec l'ensemble des acteurs)
- Puis celle du fonctionnement communautaire
(mieux mettre en oeuvre le projet)



Une base presque systématique : **le projet communautaire**

Raisons fréquemment évoquées :

- Se donner **une feuille de route** sur le mandat
- Plus de cohérence entre **action publique, enjeux et ressources** du territoire
- S'adapter au **nouveau contexte** législatif et à la baisse des dotations
- Mobiliser le plus possible **d'élus locaux**
- Créer une nouvelle dynamique **Intercommunalité / communes**
- Un préalable aux **schéma de mutualisation** et au **pacte financier et fiscal**
- Visibilité pour les **services techniques et les élus référents**
- Mieux mobiliser les **partenaires institutionnels**

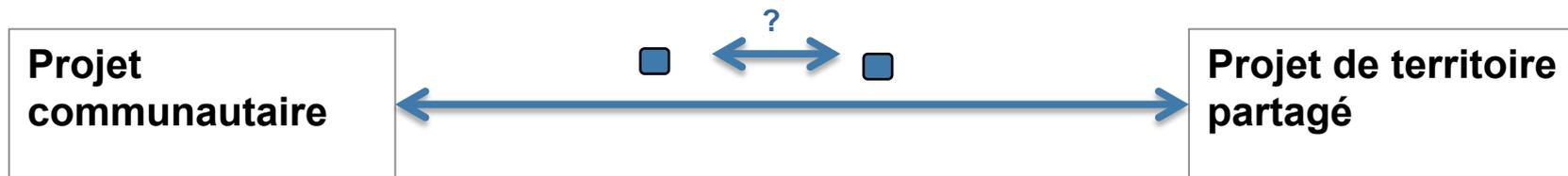
Sources : Les projets de territoire passés au crible : dossier du mensuel, Intercommunalités(2014) et journée de Mairie-conseils sur les projets de territoire

Une dimension parfois ajoutée et complémentaire **Le projet partagé avec l'ensemble des acteurs :**

Raisons fréquemment évoquées :

- Pour affirmer une **identité**, protéger et valoriser des patrimoines
- Pour tenir compte de **l'évolution du territoire**, de la population, de ses demandes
- Pour anticiper des **grandes tendances**, répondre à des grands enjeux ou **défis**
- Pour porter **un projet de développement durable partagé** (Agenda 21)
- Pour mieux s'inscrire dans les dispositifs prévus à une **échelle plus grande**
- Pour rencontrer et mobiliser les **acteurs locaux**
- Pour connaître les initiatives, les valoriser et les **mettre en réseau**
- Pour **se projeter dans l'avenir** (voire fabriquer l'avenir ou rendre le futur désirable)
- Pour **donner du sens** à l'action publique locale
- Pour aller à la **rencontre des habitants**

Où placer le curseur ?



Par exemple, certaines communautés réalisent un **diagnostic orienté sur leurs compétences** , complété par des éléments sur les évolutions et les grands enjeux.

Elle peuvent aussi faire de la **prospective territoriale** pour définir des hypothèses d'évolution du territoire et un avenir souhaité

Mais elle restent en priorité **dans leurs domaines de compétences**, sans se donner « une rôle d'animation » ou de coordination ou « d'ensembliser » sur des actions et chantiers concernant d'autres acteurs

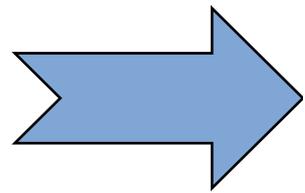
Analyse des pratiques : pourquoi un projet de territoire ?

Fonctionnement communautaire

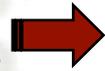
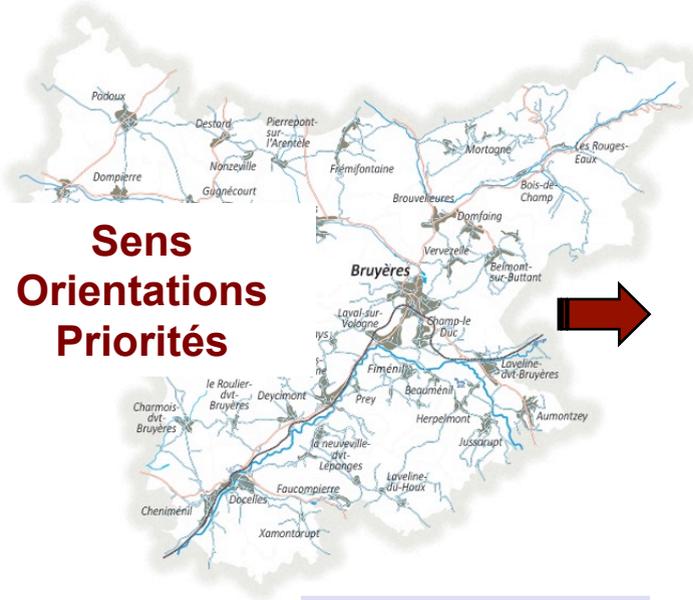


Nouvelles coopérations, mutualisations ?

Projet de territoire



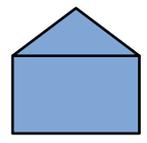
Sens Orientations Priorités



Intérêt communautaire Et compétences

Possible plan d'actions

Possible plan Pluriannuel d'investissement



Organisation des services

CARCASSONNE AGGLO
Au 1^{er} janvier 2017



Ville : 46 000
habitants

**82 communes « Portes d'entrée et ambassadrices de l'agglomération »
112 000 habitants**

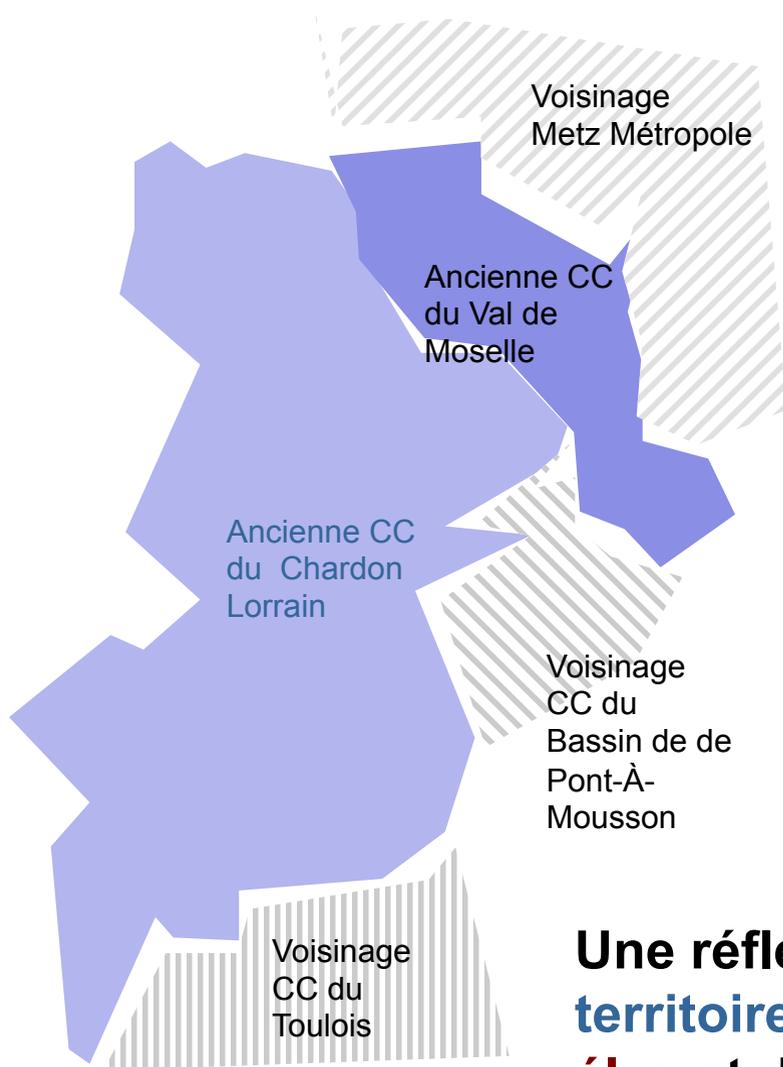
**Fusion au 1^{er} janvier 2013 de 5
communautés de communes + 9
communes au 1^{er} janvier 2017**

8 Conseils de Territoire

**Deux agents pour les relations avec
les communes**

**Des réunions DGS et secrétaires de
mairie tous les mois et demi**

**Une forte mobilisation par les
démarches et projets**



49 communes 50 000 habitants
Récente fusion interdépartementale
avec la CC du Val de Moselle (2017)

Un duo de Président / 1^{er} Vice-Président

Une période de construction collégiale de la
gouvernance de 6 mois, pour l'installation de
la confiance, avec de nombreux travaux en
conseil communautaire.

Héritage de la CC du Chardon Lorrain :

- **Des commissions ouvertes**
- **Des comités consultatifs pour les projets**
- **Un réseau des secrétaires de mairie**

Une réflexion sur la méthode pour le projet de
territoire et sur la participation de l'ensemble des
élus et de la société civile

Projet de territoire

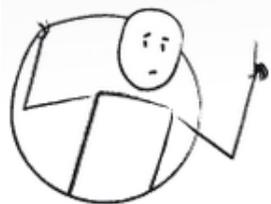
La fusion s'est appuyée sur une démarche paysagère structurante

Associant les deux territoires :

Mise en valeur de la vallée, des coteaux, travail de fond avec beaucoup de participation

Comment poursuivre avec les élus communautaires et au-delà ?

Quelle est la méthode optimale ? Comment être concret : travailler à partir de visites échanges ?

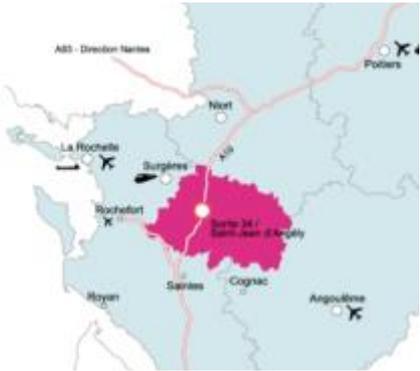


Participation

Comment organiser la participation des habitants et de la société civile, en lien fort avec la communauté ?

Sans tomber dans le piège d'un organe d'habitues, trop figé dans un rôle de réflexion.

Faut-il une **ingénierie dédiée** ? pour animer, soutenir les projets et faire participer les habitants dans l'action ?

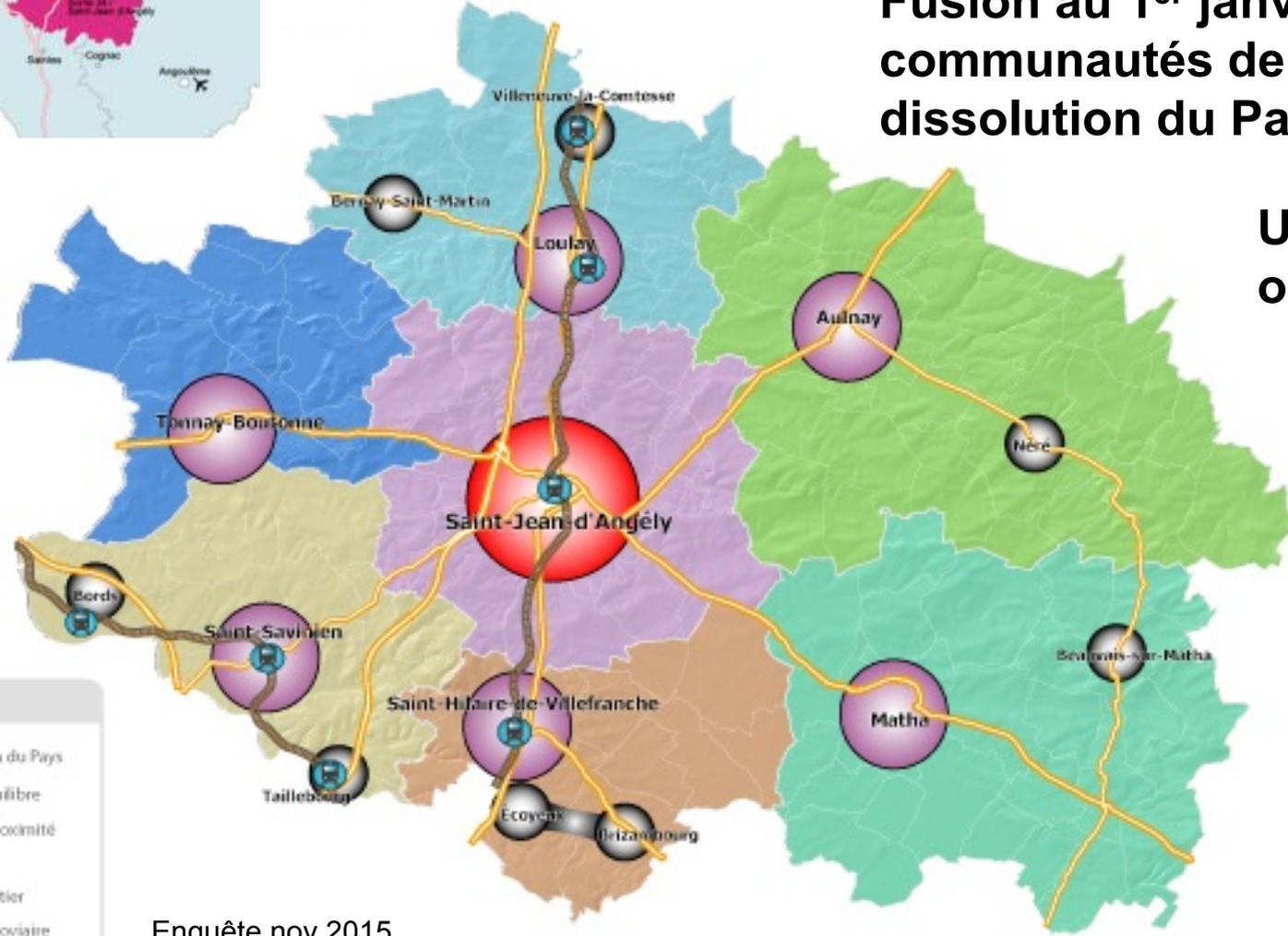


112 communes
56 000 habitants

Fusion au 1^{er} janvier 2014 de 7 communautés de communes avec dissolution du Pays

Un « comité exécutif » organe pivot

Une bonne intégration des fonctions de développement et d'aménagement du Pays



- Pôle urbain du Pays
- Pôles d'équilibre
- Pôles de proximité
- Gare
- Réseau routier
- Réseau ferroviaire

Enquête nov 2015

Une bonne intégration des fonctions de développement et d'aménagement portées initialement par le Pays



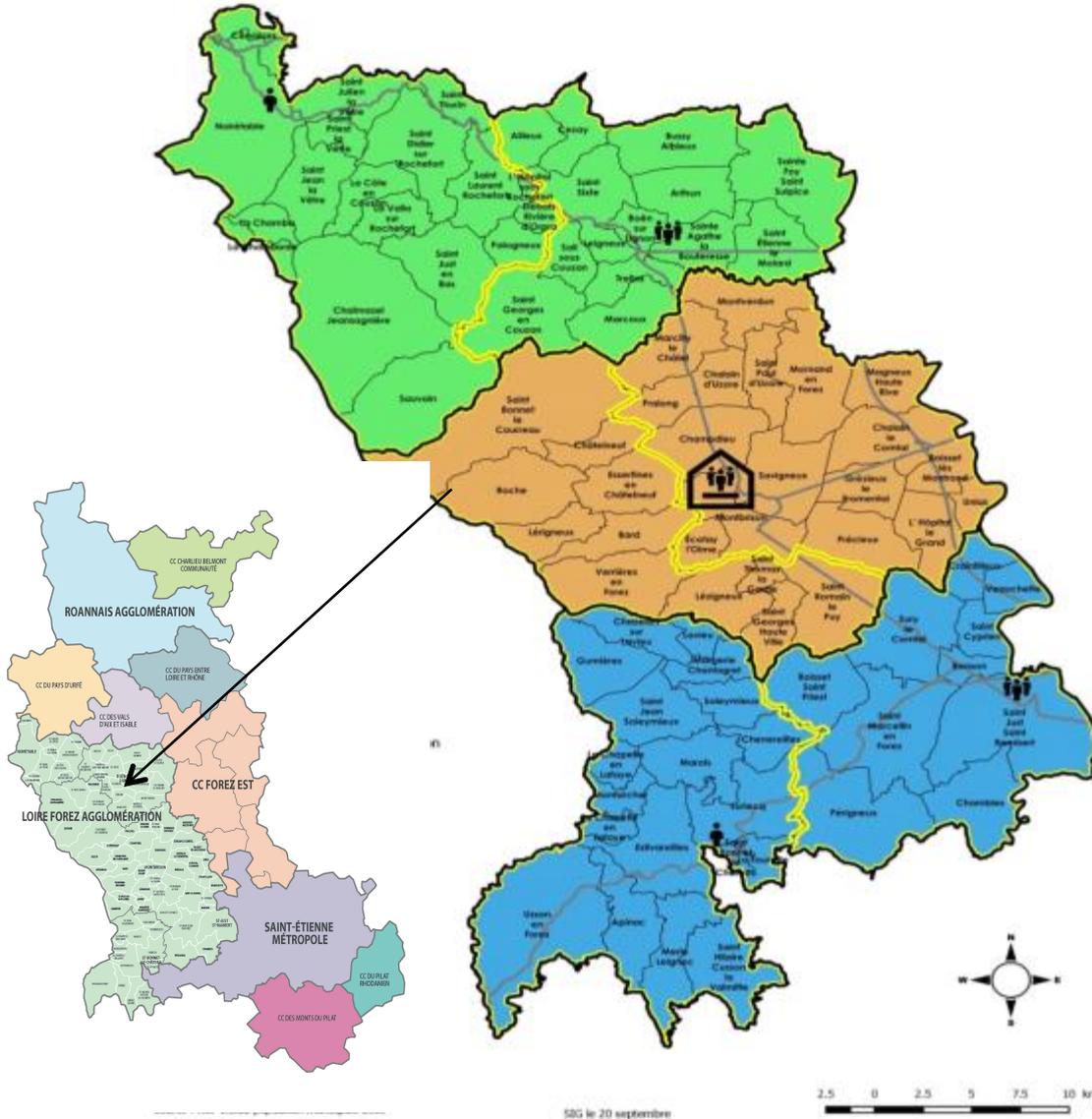
Une direction reprend le **développement économique** et touristique et les **politiques contractuelles** dont un programme LEADER.

Il y a la même dynamique et la même mobilisation des acteurs du territoire que dans le Pays précédent. Le projet de territoire est celui du Scot

Le direction aménagement et urbanisme reprend la **gestion du Scot et l'accompagnement des communes**. Elle a pris les ADS

« Dans une grande communauté, il est fondamental de prendre de la hauteur, de faire de la prospective, de travailler sur des grandes orientations d'aménagement et de développement ».

Nouveau périmètre 2017



88 communes
110 000 habitants
Fusion le 1^{er} janvier 2017
avec 2 autres communautés
+ extension à 14 communes.
 Secteurs de dialogue et de proximité

Feuille de route en vue d'un nouveau projet de territoire
Guidant l'harmonisation des compétences et la contractualisation avec les communes

Organisation en mode matriciel :

- Organisation par projet
- Organisation fonctionnelle

Une feuille de route, dans la perspective d'un nouveau projet de territoire

Un travail mené avant la fusion avec les élus des 4 anciennes communautés, sur la base d'un accord sur les « **clés de la réussite** », chargés de réaliser une synthèse des différents projets et plans de mandats existant.

QUEL TERRITOIRE
POUR LES 10
PROCHAINES
ANNÉES ?

Harmonisation
des compétences

Ingénierie au service des communes
Appropriation, confiance,
confidentialité

QUELS projets porte l'agglomération ?
QUEL est le rôle de l'agglomération ?
QUELLES compétences seront exercées ?

Harmonisation des compétences
Documents programmatiques
Mise en œuvre/principe de subsidiarité

LE QUOI

principe de subsidiarité



LE COMMENT

- Harmonisation par le haut de la plupart des compétences
- Ce qui entraîne des transferts de compétences et de charges
- Affirmation de missions essentielles

- Processus de travail avec nombreux groupes de pilotage ; débats en commissions
- Accord sur les modalités d'évaluation des charges transférées
- Travail d'explication et ajustement des services avec les communes
- Exigence d'équité entre les communes

Exemple de processus d'harmonisation pour la compétence voirie

- Groupe de pilotage :
 - appréciation des situations
 - travail sur les transferts de charge , consensus sur la technique des ratios
- Débats en commission
- Travail des services avec chaque commune afin de vérifier l'opérationnalité et la soutenabilité, et éventuellement adapter la consistance du transfert en déclassant certaines voies
- Mise en place d'une attribution de compensation en investissement

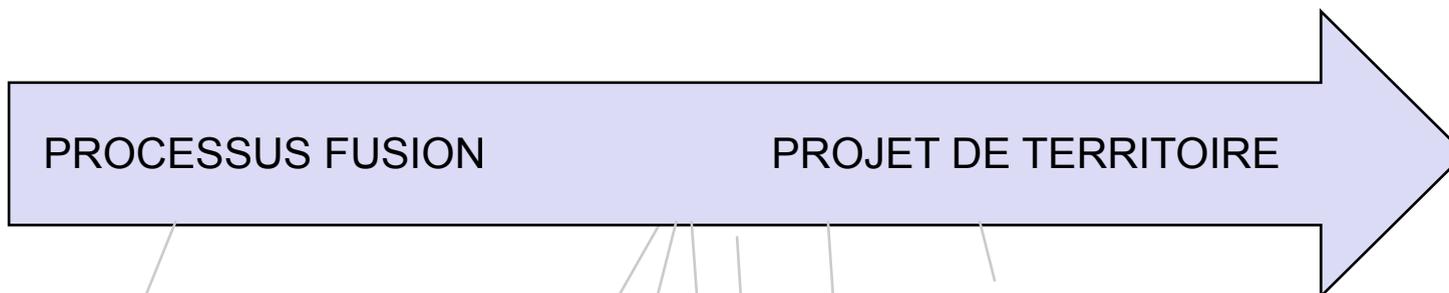
- Transfert de la compétence
- Principe de service équitable
- Et d'organisation adaptée au cas par cas

Vote en conseil

Répartition des interventions entre communes et communauté

- **Principe d'organisation avec conventions de mise à disposition de service des communes à la communauté**
- **Possibilité d'intervention de la commune par fonds de concours (ascendant) si demande de travaux dépassant l'enveloppe communautaire**

Projets de territoires : Synthèse des pratiques observées



Des processus de fusion longue durée
(avec un avant et un après fusion)

Des projets de territoires engagés avant fusion ou juste après

Les projets de territoire s'appuient sur les projets et schémas précédents ou connexes
(projets des précédentes communautés, Scot, schémas économiques, mobilité... Schémas régionaux...)

Avec en application : la définition précise des compétences et de l'organisation
(prise en compte des spécificités urbaines et rurales, des services pré existant...)

Et un couplage possible avec le schéma de mutualisation

Les projets de territoires se déclinent et se précisent en cours de mandat sur les chantiers ou schémas prioritaires
(économie, énergie, mobilité, habitat, services...)

Quelques pactes financiers et fiscaux dans le prolongement de l'harmonisation des compétences

De rares communautés passent clairement du projet de territoire à l'organisation en mode projet (avec groupes projets, fonction projet supplémentaire pour des personnels, formations...)

Compétences : Synthèse des pratiques observées

Une harmonisation par le haut très fréquente au moment des fusions

Parfois une définition précise des processus d'harmonisation : une méthode et des règles du jeu formalisées (exemple page 71)

Des projections financières obligeant à redéfinir les compétences assez finement, en lien avec les pratiques des précédentes communautés

Des appuis ingénierie pour favoriser les coopérations, projets et mutualisations de proximité entre communes, même hors compétence communautaire

COMPETENCES

Des réflexions sur l'intérêt communautaire en lien avec des schémas de mutualisation

Des zonages (ou secteurs), organisés au cas par cas selon les compétences (2 secteurs pour le péri scolaire, 5 pour l'urbanisme...)

Quelques secteurs de proximité organisés avec déclinaison systématique de compétences et de services (urbanisme, foncier, voirie, travaux, administration...)

Des réflexions sur les communes nouvelles, couplées à la question des compétences structurantes pour un secteur donné

Point juridique : s'organiser dans les grandes communautés du projet de territoire à la déclinaison des compétences

Le projet de territoire : un instrument à la forme libre et à la portée structurante

- Formaliser dans un document l'espace de solidarité communautaire
- Une réflexion et un diagnostic partagés à l'échelle du territoire
- Permettant de définir un projet de moyen et de long termes
- Et de prévoir une répartition fine des compétences entre la communauté et les communes

Point juridique : s'organiser dans les grandes communautés du projet de territoire à la déclinaison des compétences

Organiser les compétences dans les statuts et l'intérêt communautaire

- Post-fusion : l'obligatoire harmonisation des compétences optionnelles et facultatives (CGCT, art. L. 5211-41-3, III et L. n° 2015-991 dite NOTRe, art. 35, III)
- Post-fusion : l'harmonisation obligatoire de l'intérêt communautaire dans un délai de 2 ans
- L'évolution des compétences tout au long du projet de territoire (CGCT, art. L. 5211-17)
- L'évolution de l'intérêt communautaire (CGCT, art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5)

Partie 3

Organisation technique et ressources humaines

s'organiser dans les grandes communautés du projet de territoire à la déclinaison des compétences

Recourir à des solutions de mutualisation

- La convention de prestation de services
(CGCT, art. L. 5214-16-1 et L. 5215-27)
- La convention de services communs
(CGCT, art. L. 5211-4-2)
- La convention de services unifiés intercommunautaires ou entre communes
(CGCT, art. L. 5111-1-1)

s'organiser dans les grandes communautés du projet de territoire à la déclinaison des compétences

Des conséquences sur les services à connaître

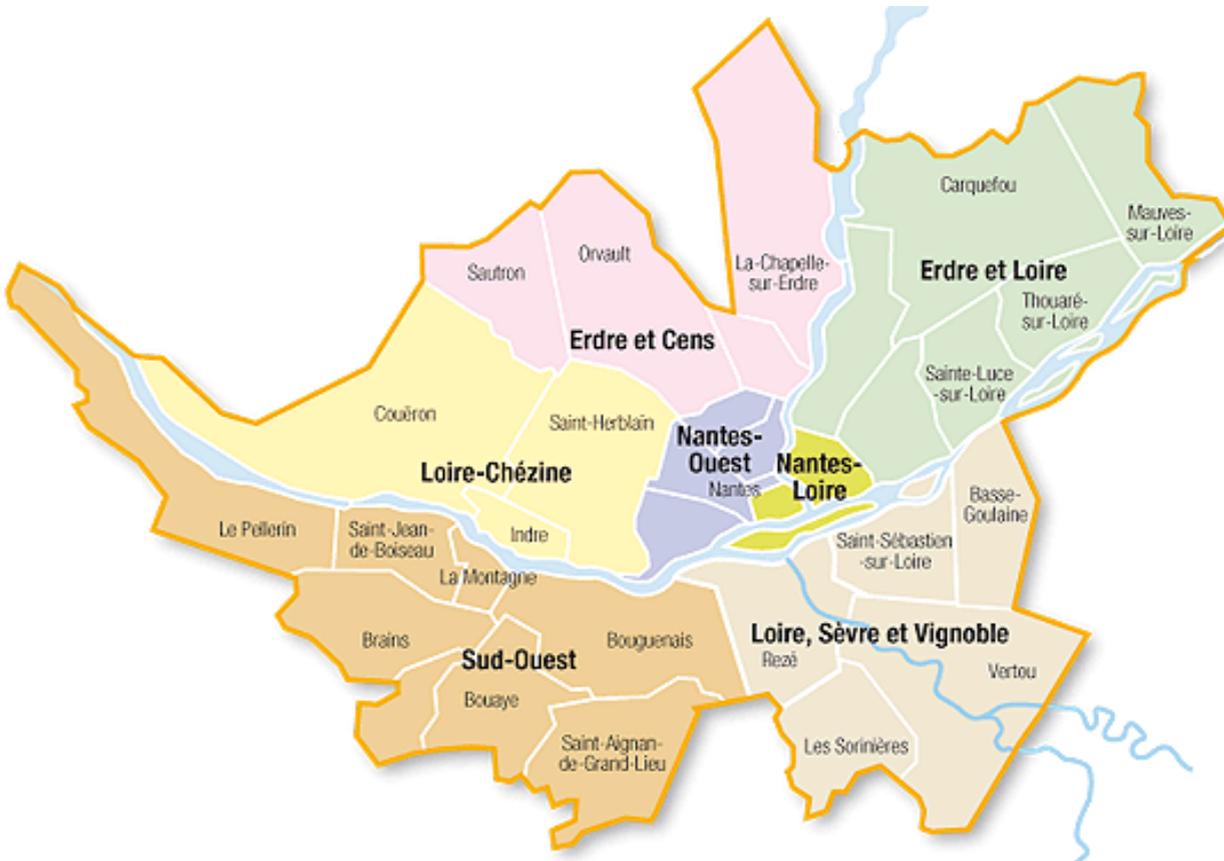
- Le transfert des agents à l'intercommunalité en cas de transfert
- Les modalités d'assouplissement du principe du transfert
- La restitution de la compétence et la répartition des agents

Point juridique : s'organiser dans les grandes communautés du projet de territoire à la déclinaison des compétences

Une évolution des services à construire

- Faire correspondre au projet de territoire un projet d'administration et/ou des projets de services
- Construire une GPEEC à l'échelle de l'intercommunalité en prenant en compte les communes
- Prévoir et valoriser une évolution des métiers (secrétaires de mairies, services techniques...)

24 communes
600 000 habitants



Communauté urbaine à 24 communes depuis 2001

Une direction générale de la proximité comprenant 7 pôles de proximité

Des commissions locales de pôle

Des bureaux de commissions locales

Une enveloppe travaux par pôle

Animation de réseaux locaux

Appui aux coopérations de proximité

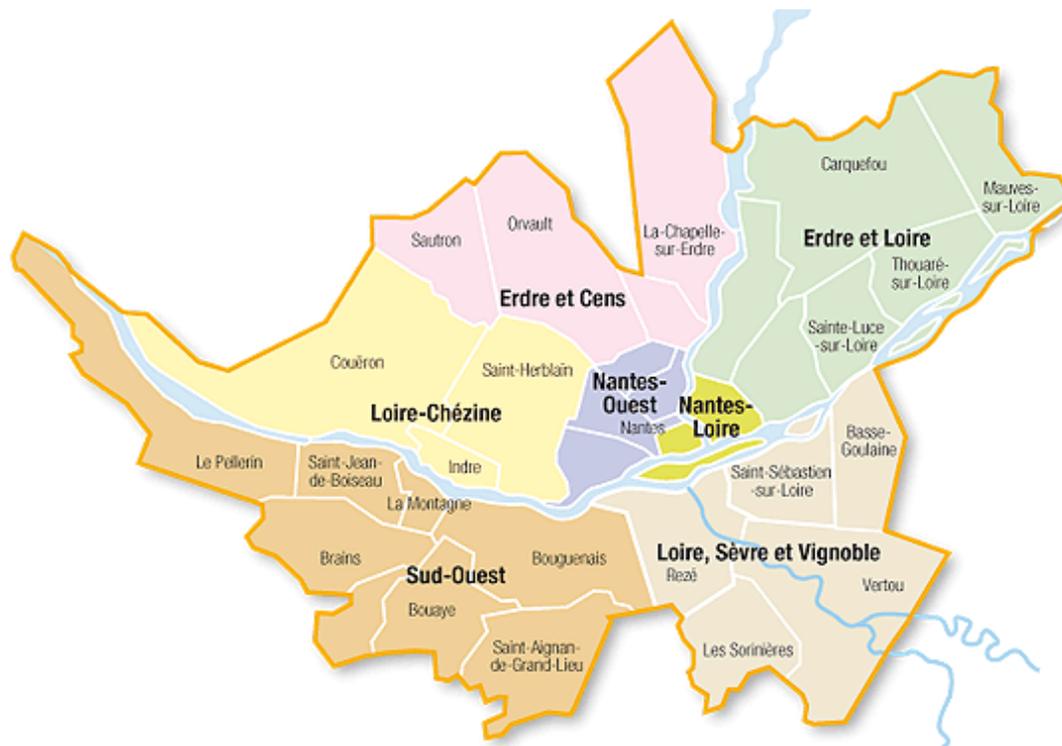
Une conférence territoriale

7 pôles de proximité : organisation technique

5 pôles périphériques

2 Nantais

900 agents affectés dans les pôles



Activité :

- Voirie
- Développement urbain, foncier
- Développement économique
- Et une cellule de gestion décentralisée (marchés publics, RH, finances)
- Pas de service à la population (présents dans les communes assez importantes)

Animation de réseaux locaux :

Les équipes des pôles périphériques facilitent les coopérations de proximité entre communes (même en dehors des compétences communautaires) exemple : instruction des ADS mutualisée.

Animation de réseaux techniques (par thèmes)

Réunions régulières des DGS des communes

7 pôles de proximité : organisation politique

Commissions locales de pôles

Fréquence de réunion : 3 à 4 fois par an.

Participation : les maires et les conseillers communautaires. Ils peuvent inviter des conseillers municipaux.

Animation par le directeur de pôle. Pas de présidence. Les commissions tournent de commune en commune.

Objet : présentation de tous les grands sujets avant passage en conseil communautaire
Les maires peuvent proposer un sujet ou les aborder dans les questions diverses.

Bureaux de commissions locales de pôles

Les maires participent

Rôle :

Préparation des commissions
Et décision sur enveloppe locale (affectée sur travaux et parfois mutualisée)

Objectif : animer pour mettre en cohérence les décisions locales et métropolitaines

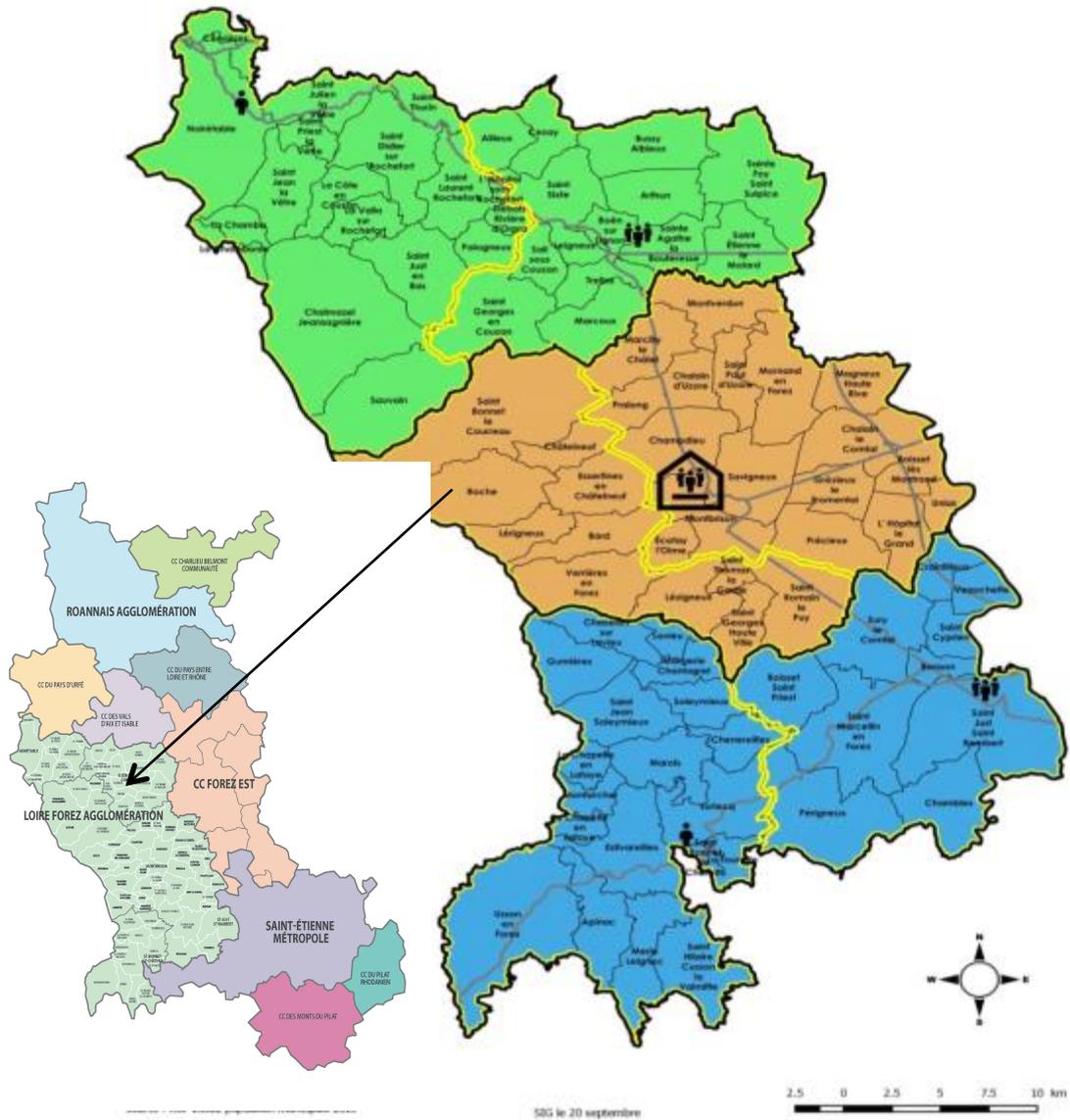
Conférences territoriales

Pas de fréquence fixe

Invitation de tous les conseillers municipaux

Mise en place selon les sujets. Par exemple 3 réunions en 2014 sur le PLUI

Nouveau périmètre 2017



88 communes 110 000 habitants

Fusion le 1^{er} janvier 2017 avec 2 autres communautés + extension à 14 communes.

Secteurs de dialogue et de proximité

Feuille de route guidant l'harmonisation des compétences et la contractualisation avec les communes

Organisation en mode matriciel :

- **Organisation par projet**
- **Organisation fonctionnelle**

Des outils, des solutions pour les communes

Un schéma de mutualisation adapté au caractère polycentrique du territoire et au grand nombre de communes rurales

Une animation territoriale : un premier niveau de service apporté par la communauté aux communes, sans contrepartie financière (prospectives financières, audits techniques, boîtes à outils, aide à la fusion de communes...)

Des plateformes de service : mise à disposition de service par la communauté (*Marchés, service, juridique, informatique, Bureau d'études, architecture, adressage ...*)

- Les communes adhèrent selon leur besoin et lorsqu'elles ont un projet

Des mises à disposition de service ascendantes : (*voirie, assainissement, entretien des espaces verts...*)

- Sur un principe de subsidiarité les communes proposent de mettre à disposition leur service pour l'exercice des compétences communautaires (170 conventions)

10 services communs

(*ADS, commande publique/juridique, archives, bureau d'études VRD, facturation, moyens techniques, informatique, secrétaires de mairie, direction générale, tourisme*)

- Entre 3 et 76 adhérents,

Et le développement de mutualisations entre communes (ententes, services unifiés, police municipale pluricommunale, communes nouvelles)

Vers une organisation en mode projet

Développement d'une culture de travail de type « projet » (recherche d'efficacité, d'efficience, d'effectivité).

Une étape indispensable, l'émergence

de communautés de travail

- ✓ entre agents issus des 4 anciens EPCI
- ✓ entre agents communaux et communautaires

La territorialisation de l'action publique et du dialogue politique invite à cette mixité entre une organisation fonctionnelle et par projet

Les objectifs et le sens sont mis en avant

La question des compétences et du « qui » vient en **conséquence et après-quoi seulement.**

Les questions du mode projet

- De quoi s'agit-il ?
- Que voulons nous créer ?
- Pourquoi voulons-nous le créer ?
- Comment allons-nous travailler ?
- Qui fait quoi ?

« On va chercher la compétence là où elle est »

Vice-Présidents, Directions : « accepter de libérer des compétences pour les projets »

Chaque projet de la communauté est piloté par un COPIL dédié

- Qui comprend les élus en charge du dossier élargi à un groupe d'élus communautaires et municipaux
- Qui analyse et conduit la progression du dossier
- **Qui rend compte à la commission dont il dépend**, pour validation des étapes

C'est au cours de ce processus que les projets peuvent être présentés en réunion de secteur, pour informer, dialoguer, vérifier leur pertinence et leur faisabilité

Une politique de ressources humaines orientée projet

345 agents, une équipe de cadres

Un pôle performance
et coopération

Il veille à garder un regard permanent tourné vers l'avenir
Il est tourné vers la question des usages et des usagers
Il évalue la performance et l'effectivité des politiques publiques
Il travaille à l'amélioration continue du dialogue et des coopérations

- Valorisation des progressions et de la mobilité interne pour tous les agents du bloc local
- **Des formations d'équipe** pour favoriser la transversalité et les coopérations
- **Une formation sur la démarche projet et sur l'effectivité des politiques publiques**, pour une approche par les usages avec la cité du Design de St Etienne

Organisation : Synthèse des pratiques observées



Une fréquente organisation par pôles

De rares organes stratégiques regroupant vice-présidents et responsables de pôles

De rares projets d'administration issus de séminaires agents

Parfois un organe de coordination regroupant des responsables de pôles (organe technique)

Des mutualisations avec les villes centres et bourgs plus ou moins fortes (DGS, Cadres, services....) Et avec les petites communes

Des réseaux de compétences

- Fréquents avec les secrétaires de mairie (réunions régulières, parfois des formations, ou personnel de remplacement mutualisé...)
- Des services communs et plateformes de services
- Des conventions de mise à disposition pour des personnels assurant des fonctions communales et communautaires

Regroupement des directions au siège communautaire

Certaines directions sont dans un ancien siège de communauté fusionnée (rare)

Parfois un directeur de cabinet ou un chargé de mission dédié pour les petites communes

Quelques directions « petites communes » ou « de la proximité » ou des coopération

Avec cadres, et personnels pour les services déconcentrés (de quelques personnes à 1/3 du personnel total)

Des personnels répartis sur le territoire au cas par cas sur des équipements ou pour des services organisés en réseau

De rares organisations en mode projet