



BANQUE des
TERRITOIRES

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires



Pacte de gouvernance

Contexte, loi engagement et proximité,
engagements minimum obligatoires sans pacte et
outils mis en œuvre

Sommaire

01	Origine et fondements du pacte de gouvernance	3	04	Appui méthodologique et exemples d'outils mis en œuvre	20
				Définir les instances et les délégations de pouvoir de l'EPCI	26
02	Ce que dit la loi Engagement et proximité	8		Organiser un circuit d'information pour renforcer l'information des communes	33
				Associer les élus communaux dans la gouvernance de l'EPCI	37
03	Les engagements minimum obligatoires sans pacte de gouvernance	14		Associer la société civile à la gouvernance territoriale	40
				Favoriser une logique de co-développement entre communes et communauté	44

01

Origine et fondements du pacte de gouvernance

Introduction

Plusieurs éléments ont profondément transformé le bloc communal et les relations entre communes et communautés :

- **La réduction du nombre de communautés et métropoles** (de 2 062 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2016 à 1 258 au 1er janvier 2019, soit une baisse de 39%) qui a induit l'augmentation du nombre de communes dans les EPCI, et de la population, ce qui pose la question de la gouvernance et de l'organisation territoriale des nouvelles communautés
- **La suppression de la possibilité de définir librement la représentation des communes au sein des conseils communautaires** ce qui a réduit la représentation individuelle des « petites » communes
- **L'apparition de communautés « XXL »** dans laquelle ces enjeux sont exacerbés : 162 EPCI ont plus de 50 communes, 9 ont 100 communes et plus.
- Exemple : la Métropole Aix-Marseille Provence, 1,9 millions d'habitants, 3 149 km², 92 communes sur trois départements, 6 conseils de territoires, 240 conseillers métropolitains.
- **La transformation des missions des EPCI**, en raison des transferts de compétences qui entraînent une relation plus étroite aux territoires (PLUi, opérations d'aménagements, ZAE) ou qui impliquent la gestion d'une relation directe aux usagers (eau, assainissement, GEMAPI). Et dans tous les cas, des transferts de compétences qui nécessite de la concertation avec les communes membres.
- **La multiplication des communes nouvelles.**

... mais un mouvement qui est probablement inachevé et qui est réinterrogé par les crises sociales et un sentiment d'éloignement de la décision.

Au cœur du sujet, une tension fondamentale

Poser la question des rapports entre communes et communautés c'est (ré)interroger une double contrainte (vieille comme la gestion publique locale) :



Cette tension implique plusieurs enjeux ...

- La proximité qui fonde le lien entre le Maire et ses administrés, en particulier pour les services de la vie quotidienne (écoles, crèches, état civil, droits des sols...).
- L'efficacité des services publics qui supposent une taille critique ou un territoire pertinent (eau, assainissement, transports, déchets, organisation de l'espace, environnement...).

... qui font écho à une perception ambivalente de l'intercommunalité par les maires :

- De nombreux maires considèrent l'EPCI comme le relai le plus utile au quotidien, largement devant l'Etat et le Département.
- Cependant, une partie des élus ressent une dépossession de leur pouvoir de décision par l'EPCI et ne comprennent pas les objectifs de la politique menée à l'échelle intercommunale

Les élus communaux restent les relais privilégiés de la population et, par leur proximité, ont une bonne remontée des éventuelles difficultés dans la mise en œuvre des politiques communautaires

La gouvernance dans les EPCI, quelles tendances ?

Une **enquête de l'AdCF** (Enquête nationale sur la gouvernance politique des communautés, février 2019) a permis d'identifier quelques tendances dans les relations communes/communauté :

- Un **mouvement de consolidation de la place des Maires** : dans une grande majorité d'EPCI (60%) tous les maires ne sont pas membres du bureau. 78% de ces EPCI ont instauré des réunions régulières des maires dans une instance distincte du bureau, dénommée le plus souvent « **conférence des maires** ».
- **Des élus municipaux d'abord positionnés sur des problématiques précises** (thématiques ou territoriales) : 57% ne réunissent jamais l'ensemble des conseillers municipaux, la transmission du compte-rendu du conseil communautaire ne concerne que 37% des EPCI. En revanche, 78% ont ouvert les commissions aux conseillers municipaux
- **Une délocalisation des instances encore limitée** : conseil communautaire (35%), commissions thématiques (24%), bureau des maires (6%)
- **Une tendance encore marquée par le travers de la centralisation / concertation des décisions** : pour 22% des répondants, le nombre de conseillers rend le débat « impossible ». Le centre de décision se déplace dans le bureau, lieu de débats plus approfondis pour 77% des répondants et jugé plus réactif que le conseil communautaire pour 66% d'entre eux.
- **Une tendance minoritaire au découpage du territoire par secteurs géographiques** : mise en place par 20% des EPCI. Ils sont le plus souvent le lieu d'un dialogue entre élus municipaux et communautaires et permettent un exercice territorialisé des compétences communautaires.

La gouvernance : définition et enjeux

Le concept de gouvernance renvoie à la recherche d'une prise de décision efficace et partagée, impliquant plusieurs acteurs.

« C'est l'implication d'une diversité d'acteurs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques afin d'atteindre des objectifs communs de réalisation de l'intérêt général »

01

Enjeux de coopération

Une articulation nécessaire entre les différents acteurs permettant de mettre en cohérence les politiques publiques locales



02

Enjeux de construction de la décision politique

Des outils permettant de favoriser le dialogue intercommunal pour aboutir à une prise de décision efficace



03

Enjeux de pilotage

Des intercommunalités faisant l'objet d'un pilotage multi-parties intégrant par nature les expressions de leurs communes membres



04

Enjeux de vitalité démocratique

Des échanges entre les différents échelons et les différents acteurs permettant de débattre de l'action publique, et de mobiliser les élus



05

Enjeux de proximité

Une coordination de l'action publique à différents niveaux dans une logique de subsidiarité pour une meilleure prise en compte des enjeux du territoire



02

La loi Engagement et proximité

Ce que nous dit la Loi engagement et proximité

Engagement et proximité : tout ce que contient la loi

Promulguée le 27 décembre 2019, la loi engagement et proximité vise à revaloriser la commune et à la remettre au cœur de notre démocratie.

Aujourd'hui, les français ont confiance dans leurs élus municipaux. Ils sont le visage de la République du quotidien, ce sont les élus les plus proches des Français, en contact permanent avec leur vie quotidienne. Ils s'engagent pour améliorer le cadre de vie de leur commune, pour tisser du lien social entre les citoyens, pour permettre à chacun d'accéder à des équipements sportifs et culturels de qualité.

Mais aujourd'hui, de nombreux maires expriment leur découragement face aux obstacles qu'ils rencontrent sur le terrain, l'exigence des citoyens vis-à-vis de leurs élus, mêlée à un manque de reconnaissance de leur rôle et à une complexité administrative qui freine leur action au quotidien, qui freine aujourd'hui de nombreux maires à se re-présenter aux élections.

Ce texte entend principalement améliorer la gouvernance de l'intercommunalité et le fonctionnement des assemblées locales, apporter quelques assouplissements en termes de répartition des compétences, « conforter le rôle de maire » et améliorer leur quotidien.

Pour encourager de nouvelles personnes à s'engager localement et répondre à cette crise des vocations, la loi Engagement et Proximité entend agir sur deux leviers :

- 1. Redonner des libertés locales pour que les élus retrouvent des capacités d'action et que les décisions se rapprochent du terrain :**
 - Conforter le maire au sein de son intercommunalité
 - Octroyer au maire des pouvoirs nouveaux pour faire respecter leurs décisions
 - Simplifier le quotidien du maire et le sécuriser dans ses actions
- 2. Lever des freins à l'engagement et au réengagement, pour attirer des nouvelles personnes à se présenter et pour ne pas décourager les élus locaux.**

Ce que nous dit la Loi engagement et proximité

Cette loi a été adoptée avant les élections municipales de 2020, l'objectif était de donner de la **visibilité** et de la **clarté** sur le cadre d'exercice du mandat municipal.

Fruit d'un travail de concertation, cette loi est une **traduction concrète du Grand Débat national**.

Cette loi est le premier volet de la réponse que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour lutter contre la fracture territoriale et réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural.

Le deuxième volet doit se traduire courant 2021 par la mise en œuvre d'un acte de différenciation et de décentralisation (projet de Loi 4D). Il s'appuiera sur une répartition clarifiée et stabilisée de la fiscalité locale à la suite de la suppression de la taxe d'habitation.

La loi Engagement et Proximité entend :

- **Valoriser et accompagner** ceux qui s'engagent pour la collectivité, en améliorant les conditions d'exercice des mandants locaux
- **Étendre les libertés locales**, conforter le rôle du maire pour trouver un meilleur équilibre avec son intercommunalité
- **Simplifier le quotidien des élus** locaux et mieux adapter certaines règles ou seuils aux réalités territoriales.

Le pacte de gouvernance

La Loi Engagement et Proximité introduit l'obligation pour les EPCI d'organiser un débat sur l'opportunité d'instaurer un pacte de gouvernance dont le but est de faciliter le dialogue, la coordination et l'association afin de renforcer les liens entre l'intercommunalité, les maires et la population.

Une obligation législative

- Le nouvel article L 5211-11-2 du CGCT impose à chaque président d'EPCI à fiscalité propre d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion de l'organe délibérant un débat qui devra faire l'objet de l'adoption d'une délibération portant sur la question de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre l'EPCI et ses communes membres. La délibération adoptée à l'issue de ce débat devra décider du principe de l'adoption ou non d'un tel pacte.
- Lors de cette réunion, il devra également être organisé un débat qui devra faire l'objet d'une délibération sur les conditions et les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques de l'EPCI. De tels débats devront donner lieu à deux délibérations distinctes devant néanmoins être adoptées lors de la même séance.

A quel moment les débats s'imposent ?

Cette obligation d'organiser de tels débats s'imposera de manière périodique :

- après chaque renouvellement général des conseils municipaux et communautaires,
- à la suite d'une fusion avec d'autres EPCI
- après la création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre par partition d'un établissement existant.

L'adoption du pacte : un dispositif facultatif

- Dans l'hypothèse où, à l'issue de ces débats, l'organe délibérant se prononcerait en faveur de l'adoption d'un pacte de gouvernance, celui-ci devra l'adopter dans les neuf mois suivant non pas l'adoption de cette délibération, mais la réalisation de l'une des hypothèses précisées (fusion, renouvellement général, scission) – reporté au 28 juin 2021 pour les élections municipales.
- Le projet de pacte devra être notifié par le président de l'EPCI à chacune de ses communes membres qui disposera d'un délai de deux mois pour se prononcer sur celui-ci.
- En l'absence d'avis émis à l'expiration de ce délai, celui-ci sera réputé défavorable. L'avis des communes sera un avis simple qui ne liera pas l'organe délibérant de l'EPCI qui adoptera, par délibération, le pacte de gouvernance.
- La modification du pacte suit la même procédure que son élaboration.

Le pacte de gouvernance

Le contenu du pacte

L'article L 5211-11-2 du CGCT ne prévoit qu'un contenu facultatif au pacte de gouvernance, incitant simplement les élus à traiter certaines thématiques en son sein. Les élus seront donc libres de reprendre tout ou partie des éléments prévus à l'article ci-dessus. Ils pourront également prévoir la mise en place d'autres outils.

Le pacte de gouvernance peut prévoir :

- Les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les **décisions dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres** ;
- Les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI peut proposer de **réunir la conférence des maires pour avis** sur des sujets d'intérêt communautaire ;
- Les conditions dans lesquelles l'EPCI peut, **par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres** ;
- La **création de commissions spécialisées** associant les maires (éventuellement à un niveau infra-communautaire). Le pacte détermine alors leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions associant des conseillers municipaux des communes membres.
- La **création de conférences territoriales des maires** (obligatoire si le bureau ne comprend pas tous les maires), selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'EPCI. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'EPCI;

Le pacte de gouvernance

Le contenu du pacte

L'article L 5211-11-2 du CGCT ne prévoit qu'un contenu facultatif au pacte de gouvernance, incitant simplement les élus à traiter certaines thématiques en son sein. Les élus seront donc libres de reprendre tout ou partie des éléments prévus à l'article ci-dessus. Ils pourront également prévoir la mise en place d'autres outils.

Le pacte de gouvernance peut prévoir :

- Les conditions dans lesquelles le **président de l'EPCI peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires** (ex : voirie, écoles). Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'EPCI, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;
- Les **orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres** afin d'assurer une meilleure organisation des services ;
- Les **objectifs à poursuivre en matière d'égalité représentation des femmes et des hommes** au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public

03

**Les engagements
minimum obligatoires
sans pacte de
gouvernance**

Le schéma de gouvernance devra se conformer à un ensemble d'obligations d'information et de concertation, avec notamment

1. Information à travers le rapport annuel d'activité (L5211-39 CGCT)

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique.

2. Information du conseil municipal (L5211-39 CGCT)

Les représentants de la commune au conseil communautaire rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale.

3. Information sur la mutualisation (L5211-39-1 CGCT)

Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

Le schéma de gouvernance devra se conformer à un ensemble d'obligations d'information et de concertation, avec notamment

4. Information des conseillers municipaux (L5211-40-2)

Les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne sont pas membres de son organe délibérant sont informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération.

Si la conférence des maires émet des avis, ceux-ci sont adressés à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

5. Information sur le prix et la qualité des services publics (L2224-5 CGCT)

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers.

Ce rapport est présenté au plus tard dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Les services d'assainissement municipaux sont soumis aux dispositions du présent article.

Concertation sur l'évaluation des charges transférées

Aux termes de la loi, une Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) est obligatoirement créée entre l'EPCI et ses communes membres dès lors qu'il est fait application du régime fiscal de la fiscalité professionnelle unique.

- La commission est créée par une délibération du conseil communautaire adoptée à la majorité des 2/3
- Elle est exclusivement composée de membres des conseils municipaux des communes membres ;
- Chaque conseil municipal doit disposer d'au moins un représentant ;
- Le conseil communautaire détermine, à la majorité des deux tiers, la composition de la CLECT.

Concertation avec le conseil de développement

La constitution d'un conseil de développement est obligatoire dans les intercommunalités de plus de 50.000 habitants.

La mise en place du conseil de développement devra donner lieu, à chaque renouvellement des conseils municipaux, à "un débat et une délibération" sur les "conditions et modalités de consultation" de l'instance bénévole et "d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public".

Des EPCI membres d'un même pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) pourront également choisir de mettre en place un conseil de développement commun.

La conférence des maires

La loi vient sanctuariser une pratique courante des EPCI : la conférence des maires.

Il est défini par la loi comme étant « *une instance de coordination entre l'EPCI et les maires des communes membres, au sein duquel il peut être débattu de tous sujets d'intérêt communautaire ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces personnes publiques* ». Il est présidé par le président de l'EPCI.

- La création d'une conférence des maires est obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres
- Il se réunit sur un ordre du jour déterminé à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de 4 réunions par an, à la demande d'1/3 des maires

Suppression de l'article L.5211-40 (possibilité offerte au président de l'EPCI de consulter les maires de toutes les communes membres, à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI) → Redondance avec la conférence des maires nouvellement sanctuarisée.

Suppression de l'article L.5217-8 (conférence métropolitaine) → Redondance avec la conférence des maires nouvellement sanctuarisée.

04

**Appui méthodologique
et exemples d'outils
mis en œuvre**

Instaurer un pacte de gouvernance partagé

La Loi Engagement et Proximité introduit l'obligation pour les EPCI d'organiser un débat sur l'opportunité d'instaurer un pacte de gouvernance dont le but est de faciliter le dialogue, la coordination et l'association afin de renforcer les liens entre l'intercommunalité, les maires et la population.



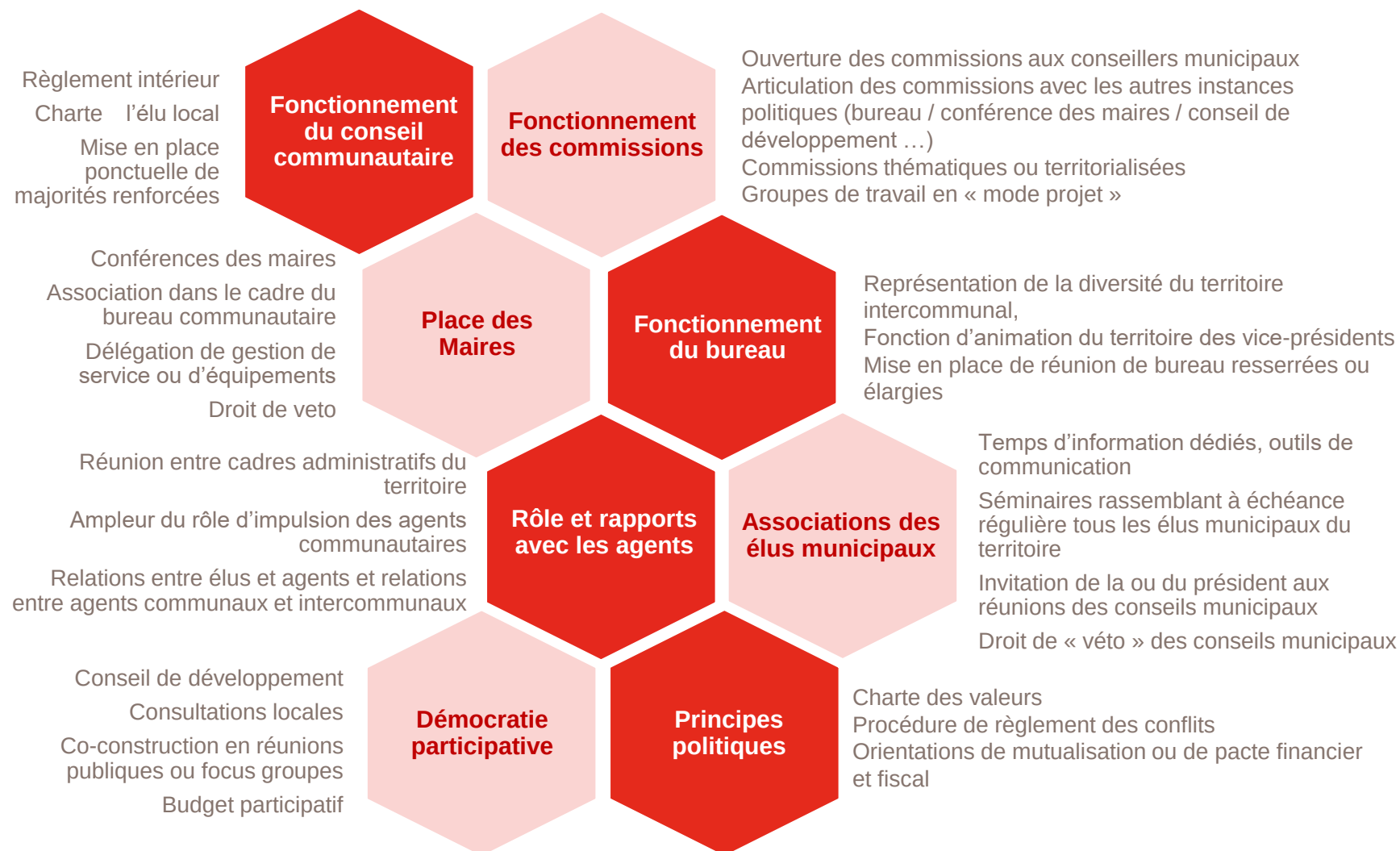
Il s'agira dans un premier **temps d'analyser le fonctionnement actuel** de la gouvernance communautaire. Afin de pouvoir mettre en relief :

- Ses **forces**
- Ses **faiblesses**
- Les **pistes d'optimisation**

La gouvernance : une construction qui s'est faite dans le temps

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont progressivement développé des outils et des pratiques de gouvernance qui vont au-delà de ceux que la loi met à disposition de toutes les collectivités locales, pour répondre aux enjeux spécifiques de l'intercommunalité.

... et bien d'autres outils encore adaptés, chacun, aux histoires et spécificités locales !



Des outils pour répondre à des irritants

« Tout se décide en bureau communautaire, le conseil est une chambre d'enregistrement »

« Le temps du débat est nécessaire, mais doit également être proportionnel à l'enjeu du dossier traité »

« Les petites communes sont sous représentées et se retrouvent dans le jeu politique des plus grandes au détriment de l'intérêt communautaire »

« Les élus municipaux ne sont pas informés des décisions communautaires »

« Des décisions intercommunales sont prises en dépit des positions communales (PLUi) »

Des moyens à mobiliser

Le pacte de gouvernance doit adapter ses ambitions aux moyens que la structure intercommunale est capable de mobiliser.

La tentation d'améliorer l'information et la concertation par rapport aux pratiques antérieures doit être regardée à la mesure des moyens de la collectivité.

Le pacte de gouvernance constitue une forme d'engagement et pourra être comparé à la réalité de la mise en œuvre.

Il convient de ne pas sous-estimer :

- Le temps disponible des élus et le risque d'une démobilisation au cours du temps.
- Le temps disponible des agents pour préparer la concertation et l'information.
- Les coûts que peuvent engendrer de nouveaux outils de communication et leur actualisation.
- La difficulté de mobiliser des moyens humains, financiers, « politiques », dans la durée.

Les axes de réflexion lors de l'élaboration d'un pacte de gouvernance

AXE 1

Définir les instances et les délégations de pouvoir de l'EPCI

AXE 2

Organiser un circuit d'information pour renforcer l'information des communes

AXE 3

Associer les élus communaux dans la gouvernance de l'EPCI

AXE 4

Associer la société civile à la gouvernance territoriale

AXE 5

Favoriser une logique de co-développement entre communes et communauté

Définir les instances et les délégations de pouvoir de l'EPCI

AXE 1 : Définir les instances et les délégations de pouvoir de l'EPCI

- Quelle organisation mettre en place entre l'EPCI et les communes
 - Comment donner une place privilégiée aux communes ?
 - Comment rendre optimales les prises de décisions ?
 - Quels sont les acteurs souhaitables pour le processus décisionnel ?
 - Comment renforcer la légitimité démocratique des intercommunalités ?
-
- Définir le nombre, les thèmes et la composition des commissions
 - Définir les rôles et délégations du bureau communautaire
 - Définir les délégations du/de la Président(e)
 - Définir le règlement intérieur

Organisation

Le Conseil

communautaire est l'organe délibérant de la Communauté (comme le Conseil municipal pour la Mairie).
Il vote les budgets et décide des grands projets.
Les séances sont publiques.

Le Président :

Élu parmi les conseillers communautaires, il est l'organe exécutif de la communauté, avec le Bureau communautaire.
Il fixe l'ordre du jour et préside les séances du conseil, met en œuvre les décisions avec l'aide de ses services, décide des dépenses à engager.
Peut prendre des décisions par délégation du Conseil communautaire

Les vice-Présidents :

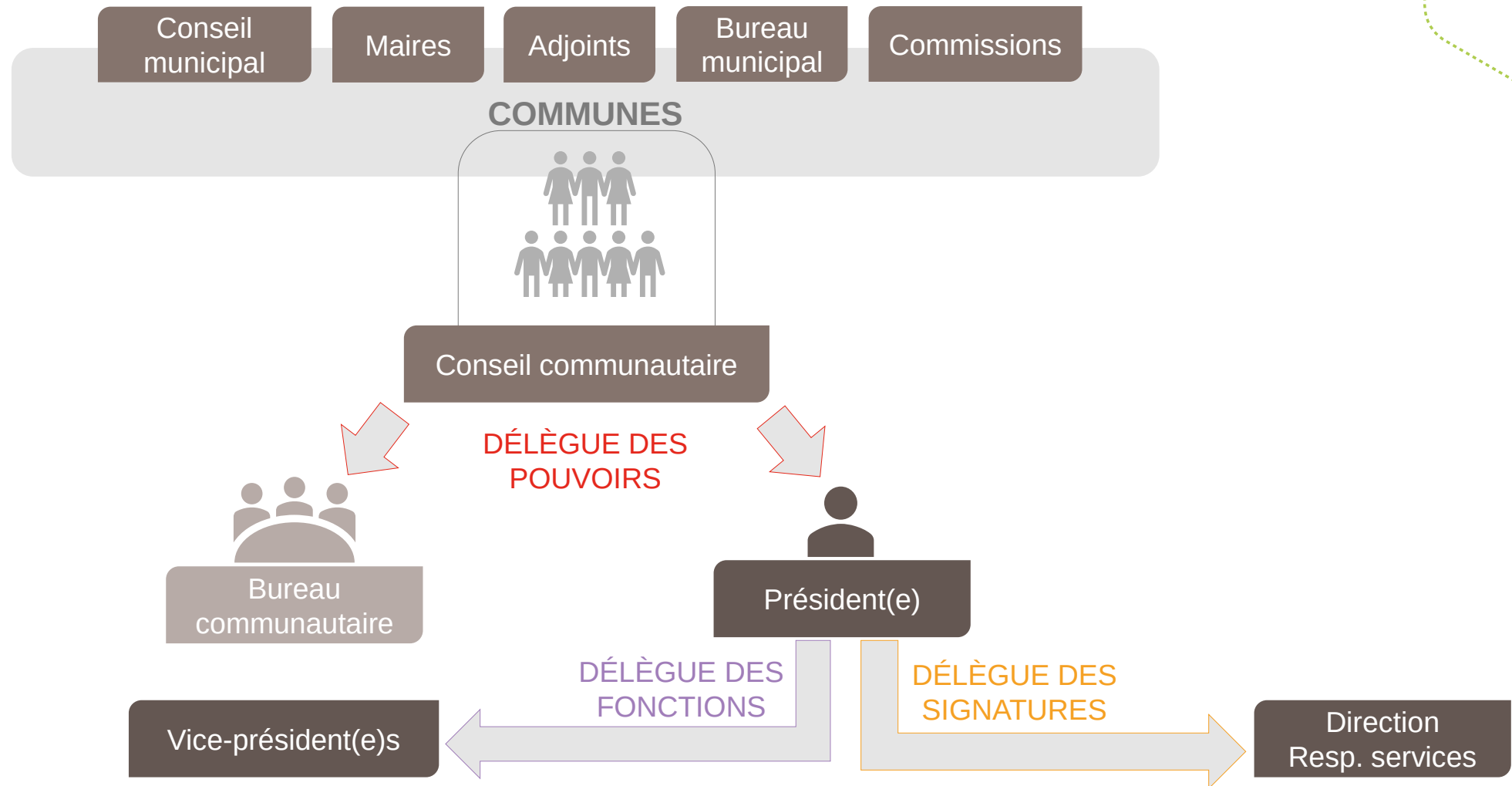
Ils peuvent représenter, par délégation, le/la Président (e) pour l'exercice des différentes compétences de la Communauté.
La loi encadre leur nombre selon l'effectif du conseil communautaire, sans que ce nombre puisse dépasser 15 (hors métropole).

Le Bureau

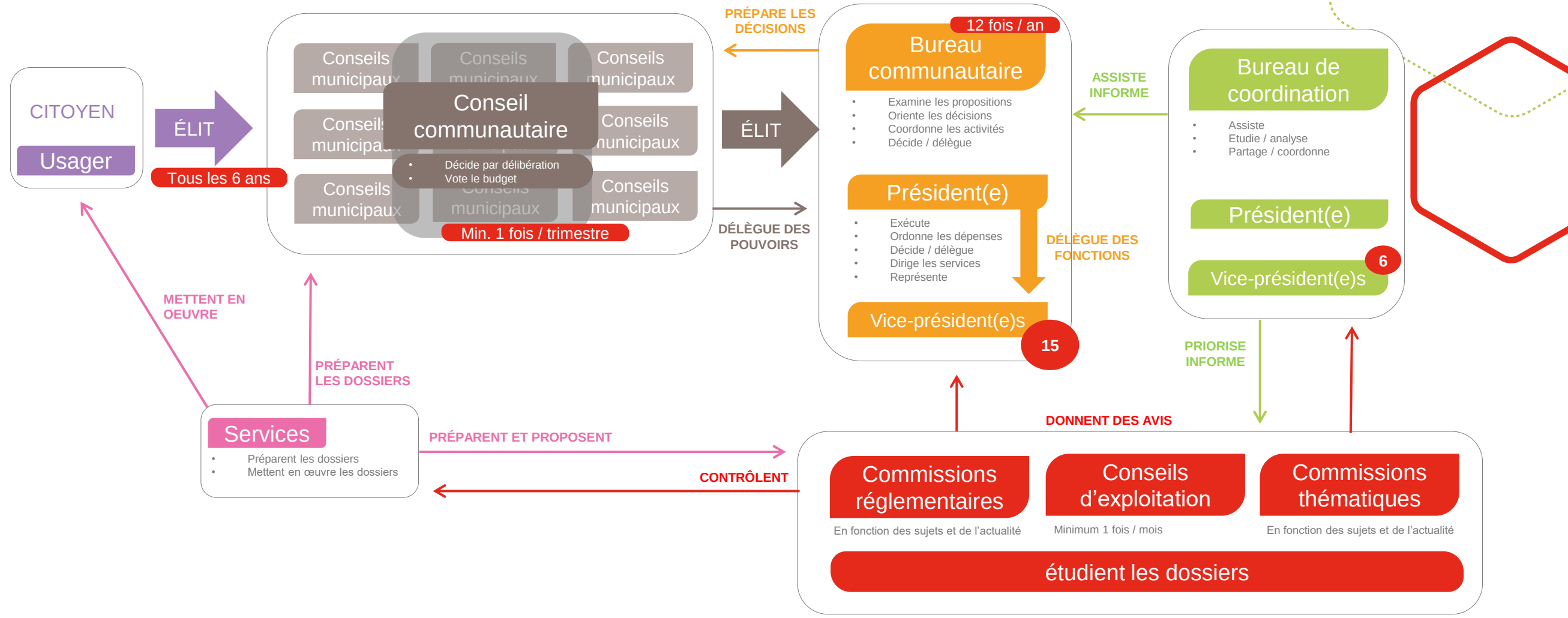
communautaire :

Il est composé du Président, des vice-Présidents et d'autres membres élus par le Conseil communautaire.
Il coordonne et centralise les dossiers et projets stratégiques de la Communauté
Le Président et le Bureau communautaire composent l'exécutif.
Peut prendre des décisions par délégation du Conseil communautaire

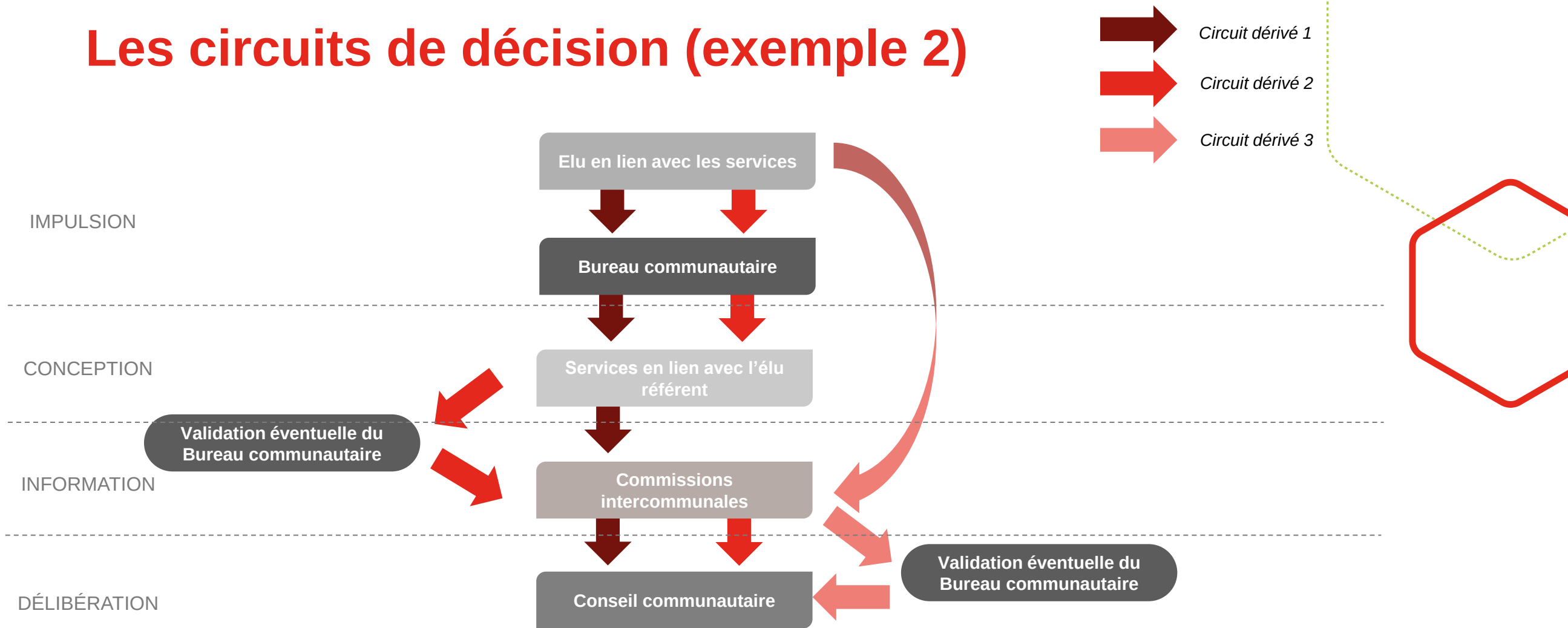
Les délégations



Les circuits de décision (exemple 1)

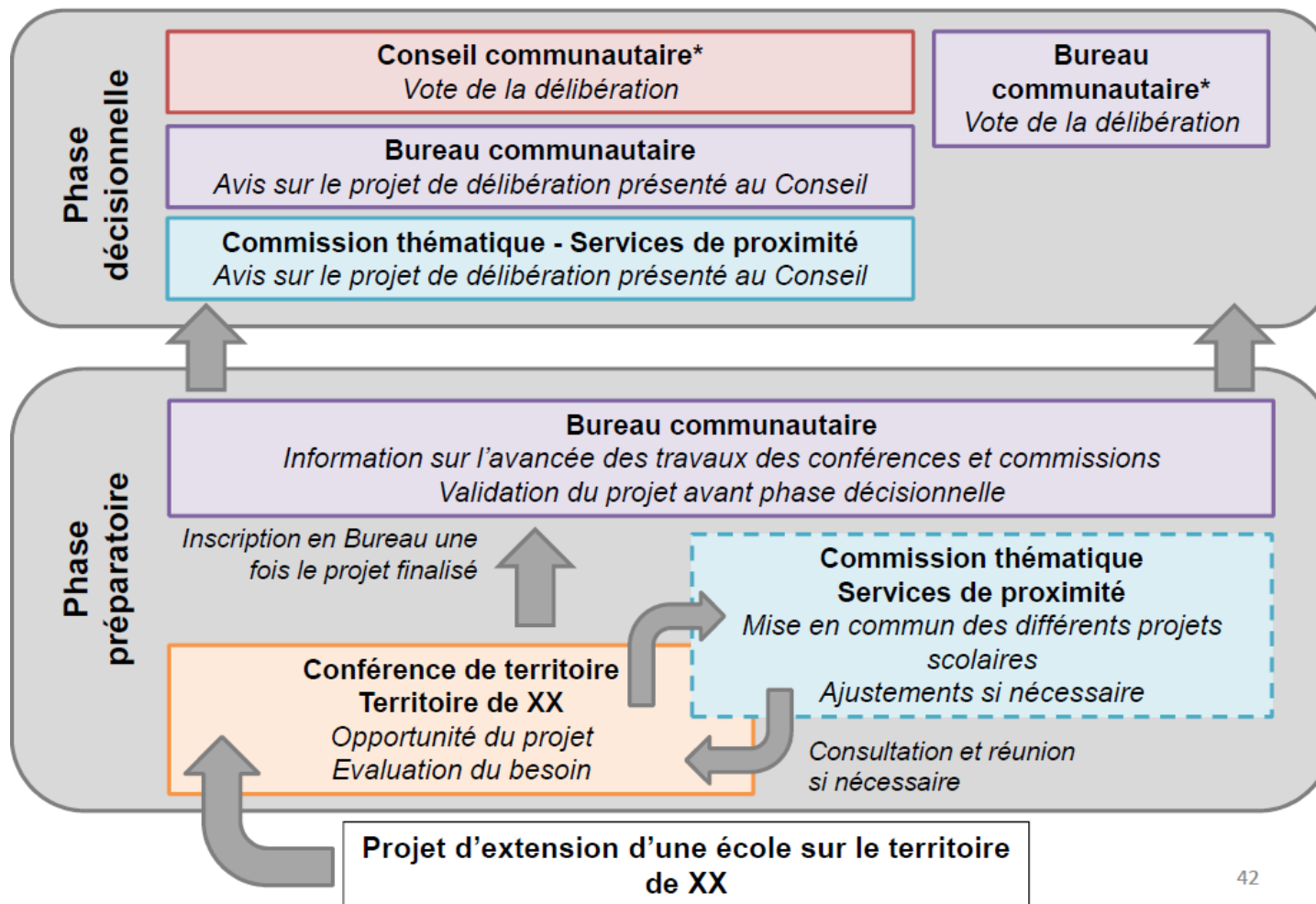


Les circuits de décision (exemple 2)



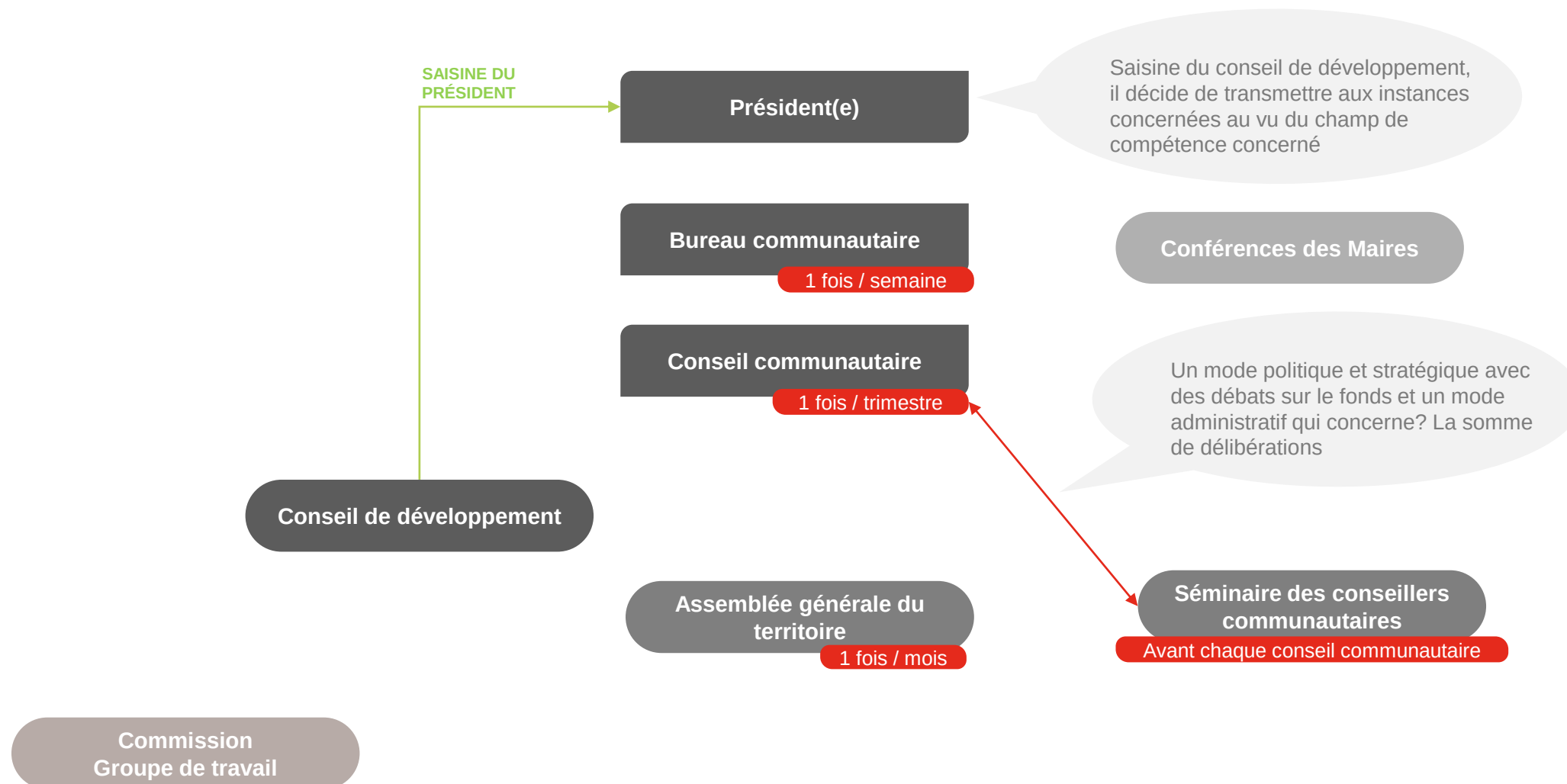
Les circuits de décision (exemple 3)

* En fonction des délégations accordées au Bureau : vote en Bureau ou en Conseil



42

Les circuits de décision (exemple 4)



Organiser un circuit d'information pour renforcer l'information des communes

AXE 2 : Organiser un circuit d'information pour renforcer l'information des communes

- Comment mettre les communes au cœur de l'intercommunalité ?
 - De quelle place bénéficient les communes dans le processus décisionnel ?
 - Quelles sont les informations transmises aux communes et selon quelle temporalité ?
 - Quels sont les éléments mis en œuvre permettant de lier les communes à la prise de décision de l'EPCI ?
- Transmettre les ordres du jour aux élus communaux
 - Transmettre le compte-rendu du conseil communautaire
 - Informer les élus communaux lors du DOB
 - Présenter et transmettre le rapport d'activité
 - Organiser des réunions d'information délocalisées
 - Délocaliser certaines instances (conseil communautaire, bureau,...)

La réunion des cadres administratifs du territoire

Ses objectifs ?

- Cette réunion **régulière** permet la préparation et la **mise en œuvre de la politique communautaire** sur un plan technique
- Elle est également **l'outil indispensable** pour un bon fonctionnement politique de l'intercommunalité.
- Cette réunion des cadres administratifs du territoire est un comité de travail en **appui à la gouvernance politique**, elle permet une **coopération** entre l'intercommunalité et ses communes membres pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui permettra ensuite une **collaboration** et une **coopération** optimale entre tous les acteurs participant à l'animation de l'intercommunalité.
- Elle est le lieu d'échange d'informations concernant tant l'action de l'intercommunalité que la connaissance du territoire. C'est aussi un lieu de soutien et d'entraide entre cadres administratifs.
- La mise en œuvre de ces réunions est libre, elle relève d'un **choix** d'organisation interne de l'intercommunalité, mais son efficacité n'est plus à démontrer tant pour préparer les décisions collectives des maires que pour la mise en œuvre de la politique communautaire par la suite.
- De leur bon fonctionnement découle la **qualité de la collaboration** entre les différents services administratifs des communes membres et de l'intercommunalité
- Ces réunions **précèdent** et **prolongent** les conférences des maires et les réunions du conseil communautaire, en **préparant** les décisions politiques et en **anticipant** et **organisant** la **mise en œuvre** des décisions actées



Les bonnes idées

- Par exemple, la **réunion des DGS d'Orléans Métropole**, les 22 DGS de la métropole se réunissent une fois par mois en amont du conseil métropolitain, dans l'une des communes membres. Le lieu de rendez-vous varie à chaque rencontre, de manière à ce que les DGS des communes puissent accueillir les autres DGS de la métropole chacun leur tour.
- En n'accueillant pas systématiquement cette réunion, la ville-centre entend se placer sur un pied d'égalité avec les autres communes membres et favoriser l'implication de chaque DGS dans le bon fonctionnement de l'intercommunalité.

Lettre d'information

Ses objectifs ?

- Alors que des informations doivent obligatoirement être transmises aux conseillers municipaux (en application de l'article L 5211-39 du CGCT), les **délibérations du conseil communautaire ne doivent pas systématiquement** être transmises aux élus municipaux.
- Selon l'AdCF, l'envoi aux conseillers municipaux des comptes rendus des réunions des instances communautaires (conseil communautaire, bureau, commissions thématiques, conférence des maires) **n'est pas généralisé : 43% des communautés n'en envoient aucun**. Parallèlement, certaines intercommunalités ont mis en place des canaux d'information spécifiques à destination des conseillers municipaux, par exemple une **lettre d'information**, un intranet, l'envoi de courriels ou de communiqués de presse.
- La communication communautaire à destination des élus communaux vise à **renforcer l'information directe de tous les acteurs** sur l'activité de l'intercommunalité. L'éloignement géographique et le manque de temps disponible peuvent être un obstacle à leur participation aux commissions thématiques, même si celles-ci leur ont été ouvertes.



Les bonnes idées

- Des informations sur les décisions prises (en conférence communautaire ou métropolitaine, en bureau, en conférence des maires...)
- Des informations relatives à la mise en œuvre de compétences communautaires, à la modification de dispositifs ou de politiques publiques ayant un impact particulier pour les communes
- Des éléments de calendrier relatif au déroulé du mandat
- Une diffusion auprès des acteurs locaux (associations, entreprises) des grands projets engagés.

Rencontres régulières des conseillers municipaux

Ses objectifs ?

- La réunion des conseillers municipaux non communautaires répond à un **enjeu démocratique**
- Il s'agit d'assurer la **transmission d'information** sur le projet et l'action communautaire à ces derniers, afin d'en faire un **relai auprès des habitants**.
- Cela permet également, de manière indirecte, de **renforcer le degré d'adhésion** des élus communaux au projet intercommunal
- Cela participe essentiellement à **l'information** des élus, et moins à la concertation ou à la prise de décision, même si le partage de **réflexions stratégiques** peut participer à moyen terme à la **montée en ambition du projet de territoire**.



Les bonnes idées

- Par exemple, le **Grand Nancy** insiste sur l'ancienneté de la culture intercommunale comme facteur clé de la réussite dans l'association effective des conseillers municipaux.
- La réunion annuelle des conseillers municipaux de la **communauté de communes Mad et Moselle** est l'occasion de débats sur les principales orientations, notamment en matière de mutualisation et de renforcement du couple communes - interco

Associer les élus communaux dans la gouvernance de l'EPCI

AXE 3 : Associer les élus communaux dans la gouvernance de l'EPCI

- Comment mettre en œuvre une coopération performante entre les élus communaux et la gouvernance de l'EPCI ?
- Quel type de gouvernance pour l'EPCI (coopératif, informatif...)
 - Créer une conférence des maires
 - Elargir les commissions aux conseillers municipaux
 - Définir les modalités de mise en œuvre du droit de veto des maires

Les commissions

Les commissions réglementaires :

- Commission d'Appel d'Offres
- Commission de Délégation de Service Public
- Commission Consultative des Services Publics Locaux
- Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées
- Commission Intercommunale pour l'Accessibilité
- Commission Intercommunale des Impôts Directs

Les conseils d'exploitation:

- Transports
- Collecte et traitement des déchets ménagers
- Assainissement
- Eau
- Camping du Moulin

obligatoires

exemple

Les commissions thématiques :

- Finances et prospective
- Attractivité économique
- Tourisme - Culture
- Urbanisme - Habitat
- Voirie - Patrimoine communautaire
- Transports et Mobilités
- Déchets
- Cycle de l'eau
- Climat et transition énergétique
- Équipements aquatiques
- Jeunesse – Intergénération
- Petite enfance - Enfance

facultatives

Ouverture des commissions aux conseillers municipaux

Ses objectifs ?

Le législateur a prévu que le conseil communautaire, en début de mandat, puisse créer des **commissions thématiques**. Afin de s'assurer de la participation des élus municipaux non communautaires au fonctionnement de l'intercommunalité, **il apparaît indispensable que ceux-ci se sentent intégrés au processus même de décision au sein de ces commissions**. Cette pratique consistant à désigner de « simples » conseillers municipaux au sein des commissions constituées pour étudier les questions soumises au conseil communautaire possède d'ailleurs une base légale, depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Cette possibilité a été utilisée par **80% des communautés** ayant répondu à l'enquête nationale de l'AdCF. L'association indique : « *Les objectifs de cette ouverture sont multiples, de la **création d'une culture commune, au partage d'expertise** ». On relève que plus d'un président sur deux juge que la participation de ces élus à leurs réunions est « bonne ».*

L'article L. 5211-40-1 du CGCT n'institue d'ailleurs qu'une **simple faculté** pour l'EPCI, et selon des modalités qu'il détermine. C'est donc aux communautés de définir les modalités de participation des conseillers municipaux non communautaires aux commissions intercommunales.



Les bonnes idées

Dans 57% des communautés pratiquant l'ouverture, **les élus municipaux disposent d'un droit de vote au sein de la commission** (même si celle-ci ne rendra qu'un avis non contraignant), ce qui conforte cette instance essentiellement comme un lieu de débats, d'échanges et de travail, avant l'arbitrage dans d'autres instances.

Associer la société civile à la gouvernance territoriale

AXE 4 : Associer la société civile à la gouvernance territoriale

- Quelle place donner au citoyen dans la gouvernance de l'EPCI ?
 - Comment lier les citoyens dans le processus décisionnel
 - Comment permettre aux citoyens de faire entendre leur voix ?
 - Comment organiser la lisibilité de l'offre de services publics pour les citoyens ?
- Créer des budgets participatifs
 - Définir les missions, la composition et la fréquence des réunions du conseil de développement
 - Définir le recours à des consultations citoyennes
 - Créer un conseil communautaire des jeunes ou des sages

Le Conseil de développement (CODEV)

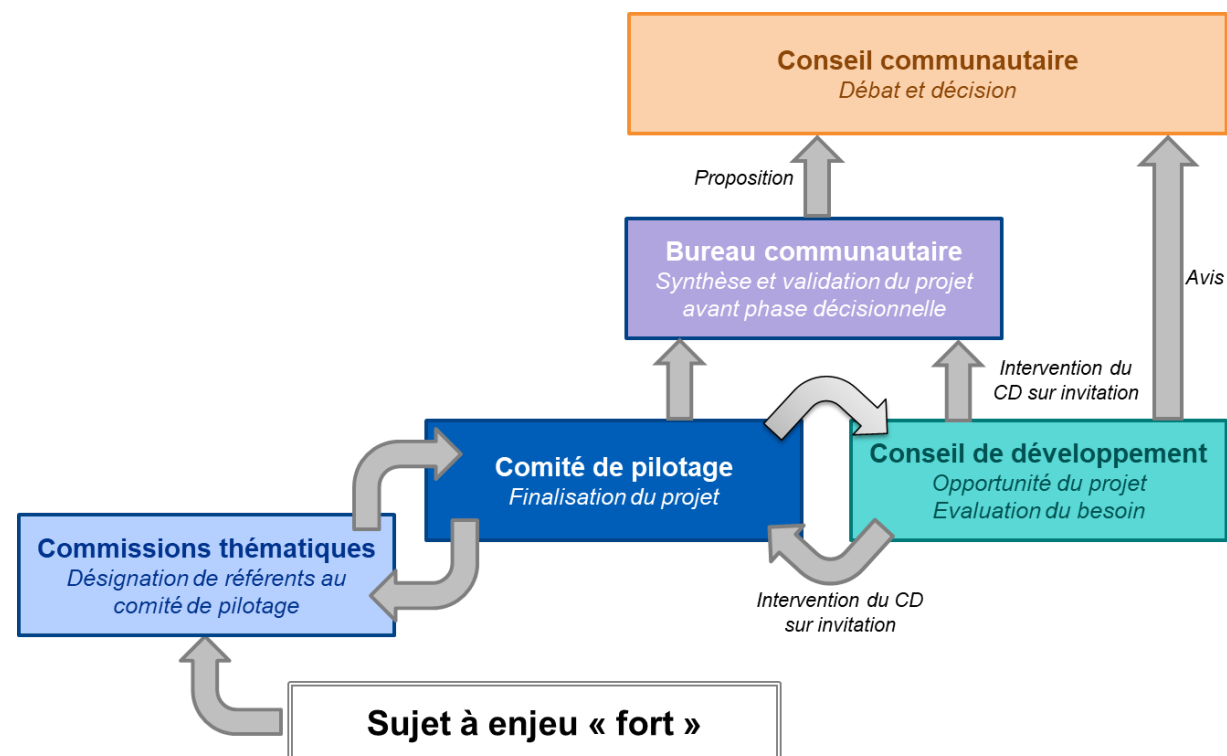
Définir sa composition et son mode de fonctionnement, par exemple :

Le CODEV reflète la population du territoire : entrepreneurs et représentants du monde économique, représentants de la vie associative, représentants des organismes proposant des services à la population, habitants, usagers des services publics ou citoyens, « experts » ou personnes qualifiées.

Les mandats des membres du CODEV sont équivalents à ceux des membres du conseil communautaire.

Les membres de ce CODEV doivent se réunir **au moins deux fois par an**.

Exemple d'intégration du conseil de développement au circuit de décision



- Critères d'appréciation à disposition du bureau communautaire ou du conseil communautaire qui déterminent ces sujets :
- Impact sur le quotidien
 - Impact sur l'environnement
 - Nombre d'usagers
 - Montant des investissements
 - Impact financier
 - « Durabilité »

Plateforme de participation citoyenne

Ses objectifs ?

- La participation citoyenne recouvre une **pluralité d'outils** : de simples démarches d'information (communication purement descendante), aux démarches de consultation, démarches de concertation et jusqu'aux démarches de co-production des projets avec les habitants.
- Mettre en place des **démarches de participation citoyenne** répond à plusieurs objectifs :
 - établir **une relation de proximité** avec ses habitants,
 - améliorer la **participation** de certains groupes d'habitants,
 - améliorer le **cadre de vie** des habitants,
 - favoriser le « vivre-ensemble » et **renforcer la cohésion sociale**.

Les instances traditionnelles de participation citoyenne, tels que les conseils de quartiers, cherchent aujourd'hui à favoriser l'inclusion d'un plus grand nombre de citoyens. Des formats plus innovants ont été imaginés pour favoriser l'inclusion de publics plus larges et plus variés tels que :

- les **chantiers participatifs** qui permettent le test des usages et des espaces,
- les **ateliers de co-création** souvent destinés à un public précis : enfants, adultes ou retraités,
- les **conférences-débats**, etc.

Les outils numériques

Les outils numériques de participation citoyenne, appelés également Civic Tech, désignent l'ensemble des **applications et plateformes** qui permettent de **recourir à « l'intelligence collective »** et de **renforcer le lien démocratique** entre les citoyens, les collectivités et l'État. Ceux-ci se donnent pour objectif de renforcer la **transparence** de l'action publique, favoriser la **participation citoyenne** et notamment la **co-construction des politiques publiques**.

Pour les habitants

- **Accessibilité**
- **Inclusion** : participation élargie
- **Cohésion sociale** et d'échange entre les habitants
- **Vision globale** des acteurs et des enjeux
- **Compréhension** de la démarche de participation

Pour la collectivité

- **Améliorer la communication** entre les élus et les habitants
- **Améliorer la communication** entre les services et les habitants
- **Instaurer de nouvelles méthodes de travail** et optimiser certains processus de décision

Budgets participatifs

Qu'est ce qu'un budget participatif ?

Un budget participatif est un **processus** par lequel la collectivité territoriale **met à disposition** une partie de son budget pour la réalisation de projets proposés puis **votés** par les citoyens. Il permet ainsi de **soumettre au voix** des habitants une partie des dépenses d'investissements de leur commune (5% en moyenne). C'est une des démarches les plus abouties de **co-construction citoyenne**.

C'est un véritable **outil de participation citoyenne**, il permet de **recréer du lien social** et de répondre à l'aspiration d'une **démocratie plus participative**, plus **directe** et plus **concrète**, avec parfois aussi un **objectif de justice sociale**.

Grâce au développement des démarches présentiels et numériques, les nouvelles modalités du budget participatif permettent de toucher un public plus large qu'auparavant.

En pratique

- Les grandes villes sont toujours plus nombreuses à s'engager : Paris et Metz en 2014, Grenoble, Montreuil ou Rennes en 2015, Lille, Angers, le Mans ou Rennes en 2018, puis Strasbourg, Nice...
- Les villes de Paris, Rennes, Montreuil et Grenoble ont lancé le 8 novembre 2019 un réseau national des budgets participatifs. Pour adhérer à l'association, les collectivités devront s'engager à respecter les « principes fondamentaux » dans la mise en œuvre de leur budget participatif.

- Proposer des projets pour leur quartier ou leur territoire
- Mettre à profit leur expertise et échanger avec les autres porteurs de projets
- Observer l'évolution de leur projet

- Identifier les attentes et besoins des habitants au sein des différents quartiers
- Améliorer le cadre de vie des habitants
- Améliorer le lien entre les services et les habitants
- Faire de la pédagogie et mobiliser les habitants sur le budget municipal



Favoriser une logique de co-développement entre communes et communauté

AXE 5 : Favoriser une logique de co-développement entre communes et communauté

- Quels sont les moyens permettant un co-développement entre communes et EPCI ?
- Comment favoriser un assouplissement des modes de coopération ?
- Instaurer des conseils de territoires, comités de secteur, commissions territoriales, conférences de territoire avec ou sans pouvoir de décision et enveloppe budgétaire dédiée
- Contractualiser avec les communes ou avec les pôles territoriaux pour fixer les engagements de l'EPCI et ceux des communes du secteur en matière de contribution aux objectifs communautaires
- Définir le cadre de mise en œuvre de conventions de délégation de gestion

Conférences territoriales

Ses objectifs ?

- La **taille du territoire** mais aussi le **nombre de communes** membres de l'EPCI peuvent rendre difficile l'association de tous les acteurs. C'est pourquoi, des instances territoriales comme les conférences territoriales permettent d'organiser un dialogue à plus petite échelle entre communes et EPCI.
- Ces conférences réunissent les élus de communes voisines selon un périmètre défini par le conseil communautaire. Leurs modalités de fonctionnement peut être laissé à la charge de leurs membres.
- Elles sont le lieu **d'échanges** et de **consultation** entre les communes et l'intercommunalité mais aussi entre les communes d'un même territoire.
- Elles permettent la **communication** et la **diffusion** d'informations sur les spécificités de chaque territoire. Elles sont des **lieux d'expression des besoins et attentes** des communes pour leur territoire en favorisant la **concertation** dans **l'élaboration** et la mise en œuvre des décisions.
- Elles peuvent traiter soit **exclusivement** de sujets communaux, soit exclusivement intercommunaux, soit **des deux**.
- Elles peuvent être **sollicitées** pour travailler ou rendre un avis sur la définition d'un projet ou d'une politique publique
- Elles **accompagnent la territorialisation des politiques publiques** et des services intercommunaux



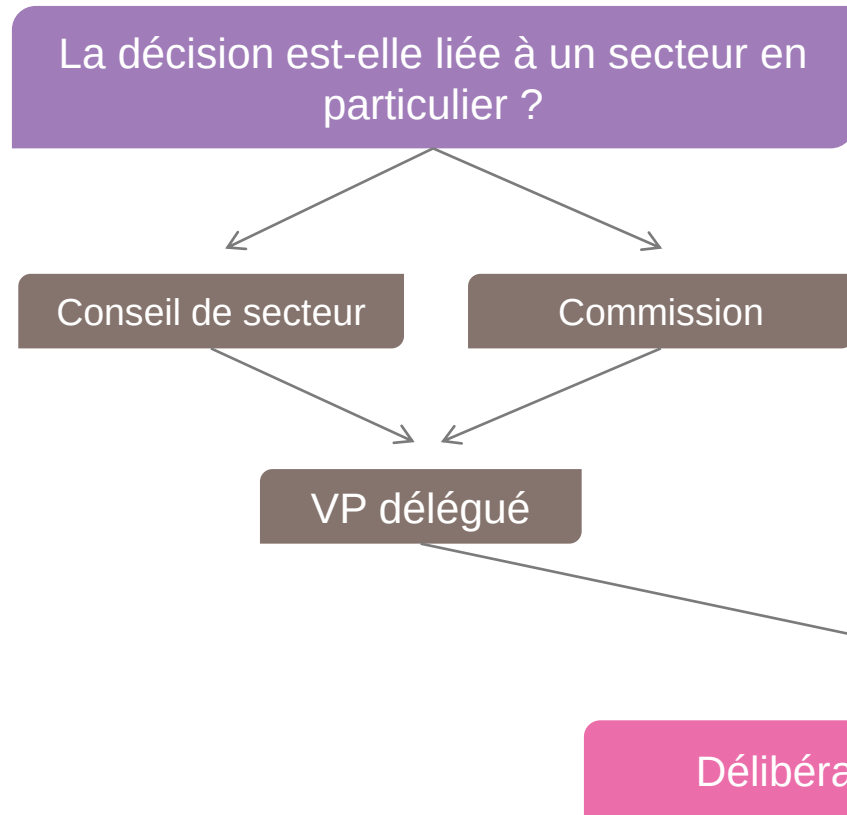
Les bonnes idées

- Les sujets, la taille et la configuration de ces conférences favorisent un **espace de prise de parole** de l'ensemble des maires et la possibilité pour ces derniers d'évoquer des sujets plus spécifiques
- Par exemple, **Grenoble-Alpes métropole** réunit 2 à 4 fois par an des conférences territoriales ouvertes aux conseillers métropolitains ainsi qu'à 3 élus par commune.
- Le **Pacte de cohérence métropolitain de la Métropole de Lyon** insiste sur le fait que « les conférences territoriales ne doivent pas se substituer aux relations entre communes et la métropole. Au contraire, elles contribuent à l'efficacité de ces relations et aident chaque maire à les faire vivre ».

Exemple de processus de décision territorialisé

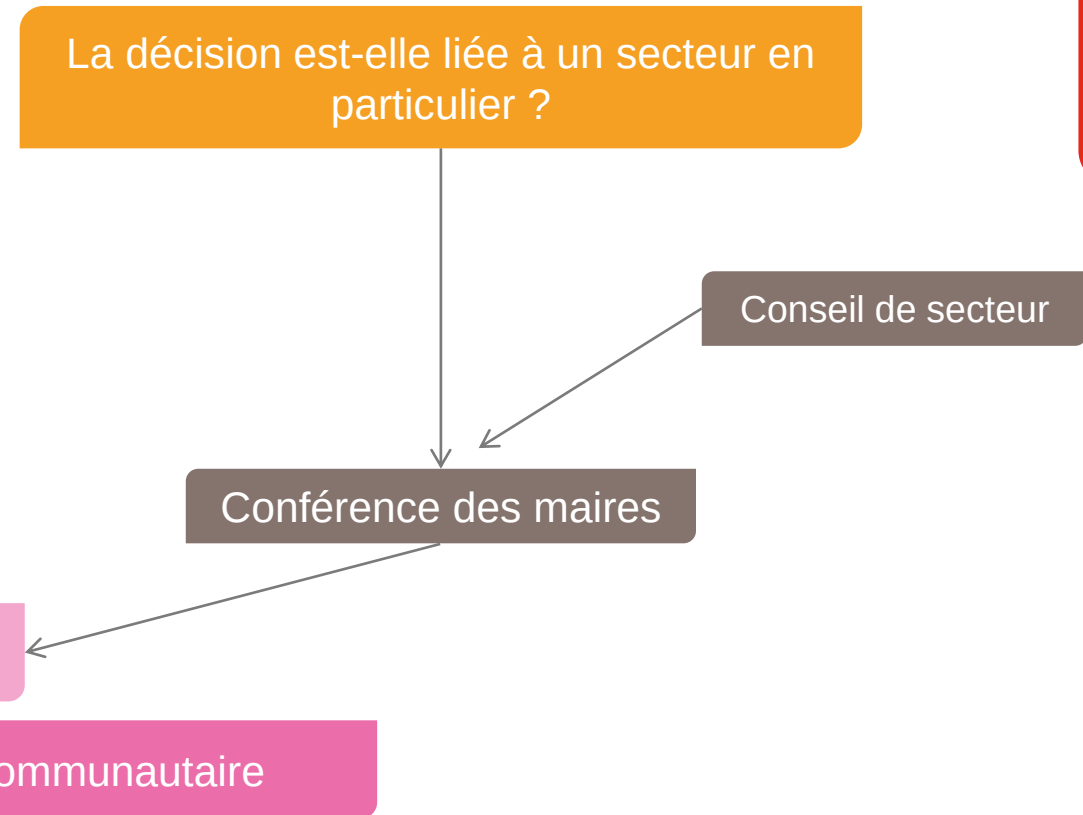
Décision courante : mise en œuvre d'une politique communautaire ou gestion courante

Ex : travaux de voirie



Décision structurante : évolution d'une politique communautaire, nouveau projet, niveau de service rendu...

Ex : création d'un équipement communautaire



Services mutualisés

Ses objectifs ?

La **mutualisation** des **services** s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la **répartition des besoins** en fonction des **partages de compétences** entre intercommunalités et communes.

Cette **mise en commun** des moyens des communes au service de leur projet de territoire constitue l'essentiel de la construction intercommunale. Elle permet de **renforcer les services publics** proposés sur le territoire et de **soutenir les communes** suite au désengagement de l'Etat (autorisation d'urbanisme).

Véritable outil de la **performance intercommunale**. Ces effets sont divers, elle peut favoriser une réduction de la dépenses publique par des économies d'échelles qui résultent de la mise en commun, ou bien à l'amélioration du niveau de service de certaines communes par l'harmonisation des pratiques.

L'amélioration de la cohésion territoriale communautaire et l'harmonisation de la qualité de la politique publique sur l'ensemble du territoire sont les principaux objectifs de la mutualisation.

Les moyens partagés peuvent être de différente nature : personnels, moyens techniques, financiers ou patrimoniaux.

La loi Engagement et Proximité assouplit les conditions dans lesquelles des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre des communes. Elle permet que **ces conventions soient conclues entre des communes n'appartenant pas au même EPCI**. Et s'agissant des communes membres d'un même EPCI, **la loi supprime l'obligation d'élaboration du rapport relatif aux mutualisations de services comme préalable à la possibilité de conclure une convention**.

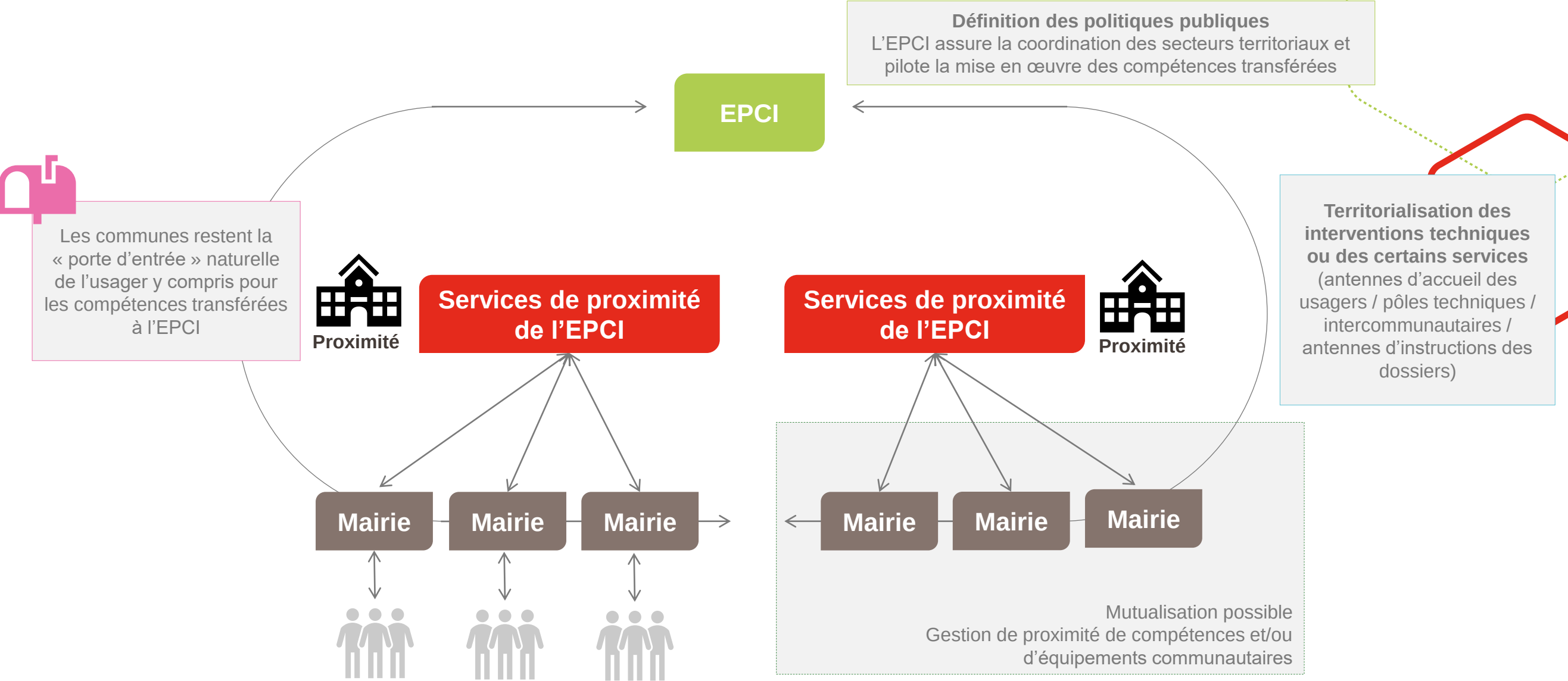


Les bonnes idées

La mise à disposition de services peut-être soit

- **verticale descendante** (l'EPCI met des moyens à disposition d'une ou plusieurs commune(s) membre(s))
- **verticale ascendante** (une commune met des moyens à disposition de l'EPCI)
- **horizontale** (plusieurs communes partagent leurs moyens sans intervention de l'EPCI) : services communs, mise à disposition de services, mise en commun de moyens, convention de création ou de gestion d'équipements ou de services, délégation de compétences.

Exemple de schéma d'organisation de la proximité





banquedesterritoires.fr



| @BanqueDesTerr