

N° 559

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : « **Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques** »,*

Par M. Antoine LEFÈVRE et Mme Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Mathieu Darnaud, *premier vice-président* ; M. Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guéné, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Éric Kerrouche, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX À LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITÉS : VALORISER LES BONNES PRATIQUES.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LA DÉFIANCE DES ÉLUS MUNICIPAUX À L'ÉGARD DU FONCTIONNEMENT DES INTERCOMMUNALITÉS .....</b>	<b>11</b>
<b>A. UN SENTIMENT GLOBAL DE DÉPOSSESSION VÉCU PAR LES ÉLUS MUNICIPAUX .....</b>	<b>12</b>
<b>B. DES RÈGLES DE REPRÉSENTATION AU SEIN DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES MAL VÉCUES .....</b>	<b>14</b>
<b>II. MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX AU FONCTIONNEMENT DES INTERCOMMUNALITÉS .....</b>	<b>16</b>
<b>A. AU SEIN DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES :</b>	
<b>FAIRE PLACE AUX BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE.....</b>	<b>17</b>
<i>1. Se doter d'une charte de gouvernance formalisant la coopération dans le respect de chaque territoire .....</i>	<i>17</i>
<i>2. Définir un projet de territoire dans le respect du principe de subsidiarité .....</i>	<i>19</i>
<i>3. Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales.....</i>	<i>20</i>
<i>4. Prévoir une instance de dialogue des maires pour qu'ils deviennent des relais de l'action communautaire .....</i>	<i>22</i>
<i>5. Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions.....</i>	<i>26</i>
<i>6. Accorder une attention particulière à la parité au sein des instances communautaires .....</i>	<i>27</i>
<i>7. Veiller à une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.....</i>	<i>29</i>
<b>B. ASSOCIER PLUS SYSTÉMATIQUEMENT LES ÉLUS MUNICIPAUX NON COMMUNAUTAIRES AUX DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES .....</b>	<b>31</b>
<i>1. Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires ....</i>	<i>32</i>
<i>2. Se saisir du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI .....</i>	<i>35</i>
<i>3. Reconnaître un droit d'information des communes sur tous les projets de l'EPCI.....</i>	<i>36</i>
<i>4. S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité .....</i>	<i>37</i>
<i>5. Former les élus municipaux communautaires ou non communautaires.....</i>	<i>39</i>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>41</b>

<b>ANNEXE : RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE</b>	
<b>« LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS LES INTERCOMMUNALITÉS » .....</b>	<b>43</b>
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>69</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>81</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>83</b>

**MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX  
À LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITÉS :  
VALORISER LES BONNES PRATIQUES**



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1 :** Se doter d'une charte de gouvernance pour définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté, et formaliser la coopération entre communes membres dans le respect de chaque territoire.
- **Recommandation 2 :** Définir un projet de territoire en co-construction avec tous les acteurs de l'intercommunalité, dans le respect du principe de subsidiarité.
- **Recommandation 3 :** Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales dans le cadre de « pôles » territoriaux.
- **Recommandation 4 :** Prévoir, dans le fonctionnement de l'EPCI, une instance spécifique de dialogue des maires réunie au moins deux fois par an, et faire en sorte que ceux-ci deviennent des relais de l'action communautaire dans chaque territoire.
- **Recommandation 5 :** Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions, soit en recourant à la délocalisation des réunions, soit en s'appuyant plus systématiquement sur les technologies de type visioconférence.
- **Recommandation 6 :** Encourager la parité dans la composition des instances communautaires, en particulier dans l'attribution des postes au sein de l'exécutif intercommunal.
- **Recommandation 7 :** Veiller à la représentativité politique et territoriale au moyen d'une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.
- **Recommandation 8 :** Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires afin d'impliquer tous les élus municipaux qui le souhaitent.
- **Recommandation 9 :** Encourager les conseils municipaux à se saisir pleinement du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI, et à user plus régulièrement de la faculté d'audition de ce dernier devant le conseil municipal.

- **Recommandation 10 :** Consacrer, dans la charte de gouvernance de l'EPCI, un droit d'information et de participation de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales et prévoir les moyens nécessaires pour assurer sa pleine effectivité.
- **Recommandation 11 :** S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité : conseillers communautaires, conseillers municipaux, directeurs de services, secrétaires de mairie et parfois partenaires sociaux.
- **Recommandation 12 :** Prévoir des outils de formation spécifiques à l'intercommunalité à destination des élus municipaux communautaires et non communautaires.

## AVANT-PROPOS

Avec le renforcement de l'intercommunalité, les questions liées aux relations entre les communes et les communautés sont devenues plus prégnantes, et plus particulièrement celle de l'implication des conseillers municipaux dans la gouvernance intercommunale. Depuis les récentes réformes territoriales<sup>1</sup> de plus en plus d'élus communaux font état d'un risque de « dilution » des communes au sein des intercommunalités. Un constat ainsi résumé par le Président du Sénat : « *Chacun le sait, je suis un militant de l'intercommunalité. Mais je suis aussi lucide ; les élus municipaux sont aujourd'hui pris dans de vastes ensembles, et parfois décrochent*<sup>2</sup> ».

Cette certitude est partagée par nombre d'élus locaux : pour avancer et être comprises dans leurs compétences nouvelles, il est indispensable que la démarche de l'intercommunalité soit portée par tous, et que l'ensemble des intercommunalités, quelle que soit leur taille, de la métropole au rural, associent pleinement l'ensemble des communes membres. Sur le terrain, l'intercommunalité est vécue diversement suivant les catégories (communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines ou encore métropoles). La relation entre les élus municipaux et l'intercommunalité tient donc d'abord, et pour une large part, aux structures. Mais l'implication des élus municipaux dépend aussi de facteurs plus exogènes liés au contexte politique local ainsi qu'aux hommes et aux femmes qui font vivre au quotidien ces intercommunalités. On observe une grande disparité dans les situations. Dans certaines intercommunalités, la ville-centre revêt une grande importance, d'autres sont constituées d'un archipel de communes où la ruralité prend le pas sur le fait urbain. L'histoire, la culture locale, l'économie sont autant d'aspects qui parfois diffèrent au sein même de l'intercommunalité.

Pour être au plus près des préoccupations des élus dans les territoires, et afin de dresser un constat aussi fidèle que possible de la réalité de l'intercommunalité, votre délégation a organisé, du 27 mars au 17 avril 2019, une consultation sur la plateforme de participation du Sénat ouverte aux élus locaux. Ceux-ci ont donc pu répondre à un questionnaire sur « *la place des élus municipaux dans les intercommunalités* ». Les résultats de cette consultation sont annexés au présent rapport. On notera une large participation puisque près de 4 000 réponses ont été enregistrées en trois semaines seulement. Votre délégation se félicite une fois de plus de l'implication des élus, et estime qu'il convient de poursuivre cette démarche qu'elle a initiée à l'occasion de son rapport sur le statut de l' élu local.

---

<sup>1</sup> Loi de 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et loi de 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

<sup>2</sup> Colloque « La revitalisation de l'échelon communal », co-organisé par la commission des Lois du Sénat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), 15 novembre 2018.

Très majoritairement ce sont les maires qui se sont le plus mobilisées représentant 55,2% des répondants, suivis par leurs adjoints (22,3%) et les autres conseillers municipaux (17,6 %). On notera également que les élus des petites communes se sont davantage impliqués dans la consultation, ceux des « *communes de moins de 1 000 habitants* » représentant 49,5% des répondants, et ceux des « *communes de 1 000 à 10 000 habitants* » représentant 41% des répondants, soit une écrasante majorité de 90,5% des répondants. Très majoritairement ce sont les élus des « *communautés de communes* » (67,7%) qui forment l'essentiel des répondants suivis par les élus des « *communautés d'agglomération* » (24,9%). On soulignera enfin que les répondants forment un échantillon représentatif des EPCI en termes de population : 54,5% appartiennent à un EPCI de 10 000 à 50 000 habitants ; 17,5% à un EPCI de 50 000 à 100 000 habitants ; 7,1% à un EPCI de 100 000 à 150 000 habitants ; 9,6% à un EPCI de moins de 10 000 habitants ; et 11,4% à un EPCI de plus de 150 000 habitants.

De façon générale, il ressort de cette consultation des opinions contrastées. Les répondants ont estimé, à une courte majorité, que les maires étaient « *plutôt bien associés* » (39,2%) ou « *très bien associés* » (13,3%) à la gouvernance de l'intercommunalité, près de la moitié des répondants ayant estimé qu'ils n'étaient « *pas assez associés* » (37,5%) ou « *pas du tout associés* » (10%) à la gouvernance de leur EPCI. Ils sont ainsi 61,3% à déclarer n'être « *jamais associés à l'ordre du jour du conseil communautaire* » et 18,2% à l'être « *parfois* ». Seulement 20,6% des répondants déclarent être « *toujours associés à l'ordre du jour du conseil communautaire* ».

L'appréciation d'ensemble portée par les élus sur la gouvernance de leur intercommunalité témoigne elle aussi de sentiments mitigés. Ils restent minoritaires, parmi les répondants, à porter une appréciation « *plutôt satisfaisante* » (37,4%) ou « *très satisfaisante* » (8,2%) du fonctionnement global de leur EPCI en matière de gouvernance politique. Majoritairement, à 54,5%, ils estiment que celui-ci est « *très insatisfaisant* » (18,5%) ou « *assez insatisfaisant* » (36%).

Majoritairement, à 59,3%, ils estiment que les petites communes ne sont « *pas bien représentées et associées aux décisions au sein de l'intercommunalité* ». Dans la continuité, ils sont 62,9% à juger le poids de la ville-centre dans la gouvernance de l'intercommunalité « *plutôt excessif* » (34,3%) ou « *tout à fait excessif* » (28,6%). La question de la ruralité est, elle aussi, clivante puisque, majoritairement là encore, ils considèrent que « *l'intercommunalité marginalise les communes rurales* » pour plus de 60% des répondants. S'agissant enfin de « *la composition des exécutifs des EPCI* », les répondants considèrent majoritairement, à 52,3%, que « *les règles mises en place* » sont « *insatisfaisantes* ».

Les membres de votre délégation sont unanimes sur ce point : au lieu de légiférer davantage, il s'agit de faire connaître aux élus les situations qui fonctionnent. À travers le présent rapport, votre délégation a souhaité identifier les outils déployés dans les territoires pour associer pleinement les élus municipaux à la vie et à la gouvernance de l'intercommunalité. L'enjeu est important car l'implication des élus municipaux permet de faire exister l'échelon communal, qui constitue encore l'échelon de base de la démocratie.

Il est essentiel que la Haute assemblée valorise ces bonnes pratiques, qui méritent d'être diffusées largement. Le Président du Sénat, en novembre 2018, affirmait « *Tout n'est pas du domaine législatif. C'est le rôle du Sénat que de mettre en lumière les bonnes pratiques* ».

Pour votre délégation, il ne s'agit donc pas de recommander *a priori* ou systématiquement leur généralisation, mais plutôt de laisser une souplesse, de n'imposer aucun carcan. Il n'existe pas de solution unique, ce qui implique de faire confiance à l'intelligence territoriale. Ce guide de « bonnes pratiques » doit donc s'envisager comme un outil pédagogique à destination et au service des élus, actuels et futurs.

## I. LA DÉFIANCE DES ÉLUS MUNICIPAUX À L'ÉGARD DU FONCTIONNEMENT DES INTERCOMMUNALITÉS

Ces dernières années, sous l'effet conjugué de l'évolution de la taille des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), avec la création d'intercommunalités dites « XXL », et des transferts de compétences des communes vers ces EPCI, de plus en plus d'élus municipaux ont eu l'impression que le lien entre la commune et l'intercommunalité s'était distendu, comme si les structures fonctionnaient indépendamment. Sur le terrain, ces élus disent éprouver un double sentiment : « *être privés de leurs prérogatives* » et « *être noyés dans la masse*<sup>1</sup> ».

Ce décrochage est évidemment préjudiciable et donne le sentiment d'une déconnexion avec la vie communale, renforcée dans certains cas par la délégation de tout ou partie des compétences à l'intercommunalité. Ce constat d'un dysfonctionnement du lien entre l'intercommunalité et la commune s'illustre, d'une part, par ce sentiment de **dépossession** vécu par les élus municipaux, et d'autre part par les **modalités**, de plus en plus critiquées, **de la désignation des élus communautaires**.

---

<sup>1</sup> Paroles d'élus locaux issues de la consultation sur l'exercice des mandats locaux, lancée par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en décembre 2017.

## **A. UN SENTIMENT GLOBAL DE DÉPOSSESSION VÉCU PAR LES ÉLUS MUNICIPAUX**

Il ressort de l'enquête de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) sur la gouvernance des intercommunalités, menée auprès des présidents d'intercommunalités et publiée en 2019, que 58% d'entre eux n'ont pas constaté de « *dégradation particulière des relations entre communes et communauté* ». Mais ils sont tout de même 40% à évoquer « *des tensions avec certaines communes* ».

Nos collègues ont été nombreux à tirer le signal d'alarme, comme Rémy Pointereau, pour qui : « *Il faut faire attention car l'ambiance de l'intercommunalité n'y est plus* » ou encore Mathieu Darnaud, qui affirme : « *Nous ne sommes pas des fossoyeurs de l'intercommunalité mais, dans certains territoires, cela ne fonctionne pas. Dans ce cas, il ne faut pas y aller à marche forcée, mais prendre le temps* ».

Notre ex collègue Marie-France Beaufiles, maire de Saint-Pierre-des-Corps et vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF), résume ainsi la crise de l'intercommunalité qui se profile dans les territoires : « *Nombre de nos collègues ont ressenti de façon très dure ces grandes intercommunalités qui se sont constituées sous la pression au cours des dernières années. Pour certains, ils ont perdu la dynamique créée par la petite intercommunalité dans laquelle ils avaient trouvé leur place. Surtout, les élus participent moins à la vie de l'intercommunalité parce qu'ils doivent parfois parcourir plusieurs dizaines de kilomètres pour se rendre au siège de l'intercommunalité* ».

Excès d'autorité et manque de dialogue d'une part, éloignement et déficit de prise en compte, d'autre part : les élus municipaux semblent ne plus trouver leur place dans la dynamique intercommunale. Les regroupements forcés et la multiplication des transferts de compétences communales, rendus obligatoire au profit des EPCI, ont abouti à une véritable **crise de l'intercommunalité**. Le sentiment de dépossession des maires a, par exemple, été particulièrement fort dans le domaine de l'urbanisme. Dans de nombreuses municipalités, le transfert à l'EPCI de la compétence des Plans locaux d'urbanisme (PLUI) a été très mal vécu, rappelant d'une certaine manière le « syndrome de Bruxelles » ou le sentiment de dépossession des compétences nationales vécu par les États membres de l'Union européenne.

De surcroît, cette crise a été accentuée par **la prise de responsabilité de la technostructure de l'intercommunalité**, qui a conduit de nombreux élus à se sentir **dépossédés** de leurs anciens domaines de compétences. Avec un corollaire, souligné par notre collègue François Bonhomme : « *L'embauche massive de fonctionnaires territoriaux de catégorie A pour compenser le vide politique* ». Il poursuit : « *La technostructure a été renforcée par cette vague intégratrice* ».

Dans le même ordre d'idées, Charles-Éric Lemaignan, au nom de l'AdCF, juge qu'il est nécessaire que l'administration « *soit bien mobilisée au service des élus et ne les remplace pas dans leurs fonctions de décision* ».

Le **sentiment global d'une dépossession** est encore plus répandu auprès des conseillers municipaux non-membres de l'organe délibérant de l'EPCI. La raison en est simple : les leviers de décisions ayant été déplacés au niveau de l'intercommunalité, ces conseillers ont l'impression d'avoir été relégués au rang de simples observateurs.

Ce sentiment se révèle très fort chez les adjoints, ainsi que le résume notre collègue François Calvet : « *Alors que les maires ont plutôt été tirés vers le haut, les adjoints, à l'inverse, ont été écrasés par la technocratie de l'intercommunalité, qui leur explique tous les jours qu'ils ne sont pas compétents, y compris sur les sujets qu'ils maîtrisent parfaitement. Cette situation est dommageable* ».

Il est vrai que certains élus ne participent plus du tout aux décisions qui, précédemment, relevaient de leur domaine. Même avec des pôles territoriaux, la complexité et la technicité, en particulier s'agissant de prise de décision ou de signature, ainsi que la multiplicité des documents requis pour mettre en œuvre l'action sur le terrain impliquent une « *perte en ligne* » par rapport à la réalité antérieure. Ce phénomène constitue un défaut majeur dans le fonctionnement des intercommunalités.

Cette idée de dépossession est aussi répandue dans certaines communes, qui estiment qu'elles n'ont plus « *aucun poids* » et qu'elles ont « *perdu leurs compétences* ». La lassitude et le désenchantement des élus municipaux s'expliquent aussi par d'autres facteurs, déjà abondamment analysés par votre délégation sous l'angle de « **la crise des vocations**<sup>1</sup> ». À ce titre, Charles-Éric Lemaignan, au nom de l'AdCF, avait insisté devant votre délégation sur le fait qu'il ne fallait pas « *faire porter sur l'intercommunalité le mal-être des maires, souvent dû à la complexité croissante des affaires publiques locales et à la baisse de leurs ressources financières* ».

Ce ressenti de dépossession se double d'un **manque d'anticipation dans les transferts de compétences**. Par exemple, lorsqu'un équipement sportif est transféré vers l'intercommunalité, l'adjoint aux sports peut de fait se sentir dépossédé. Même si des vice-présidents dédiés sont désignés, les acteurs associatifs peinent à identifier clairement « *qui fait quoi* » et se tournent toujours *in fine* vers les maires. Ce phénomène contribue au malaise actuel des maires, qui, placés en responsabilité, doivent rendre compte sur des sujets pour lesquels ils ne sont plus les décideurs.

---

<sup>1 1</sup> « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 642 tome I (2017-2018) - 5 juillet 2018.*

Notre collègue Charles Guené analyse : « *D'une certaine manière, la vague de l'intercommunalité a produit au niveau communal un syndrome équivalent à celui de l'approfondissement de l'intégration européenne au niveau des États* », ce qui n'est pas sans soulever le problème de « *L'appropriation du projet et du respect de l'identité des communes* ».

Soulignons enfin que l'intercommunalité se traduit au niveau institutionnel par la création d'un établissement public de « coopération » intercommunale. Or, avec le temps, certains élus peuvent oublier que cette structure doit être animée dans un contexte collaboratif. Notre collègue Marc Daunis relève : « *Une coopérative, c'est un état d'esprit et une production collective, avec un certain nombre de règles adaptées à des réalités* ». Ces règles doivent précisément assurer une bonne **représentation** pour toutes les communes. Or, dans ce domaine, les critiques se font de plus en plus vives.

### **B. DES RÈGLES DE REPRÉSENTATION AU SEIN DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES MAL VÉCUES**

La question de la composition de l'organe délibérant est fondamentale si l'on souhaite associer plus étroitement les communes au fonctionnement de l'intercommunalité. Notre collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont fait le constat suivant : « *Faire vivre la démocratie au sein des structures intercommunales constitue sans doute aujourd'hui l'un des défis les plus importants* ».

En vertu des règles fixées par la loi<sup>1</sup>, quatre grands principes régissent actuellement la composition de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre :

- la répartition des sièges doit reposer sur une base essentiellement démographique ;
- un siège au moins doit être attribué à chaque commune ;
- une même commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges ;
- une commune ne peut recevoir plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux.

En 2013, 90% des intercommunalités avaient opté pour l'**accord local**<sup>2</sup> en n'appliquant pas de manière stricte la proportionnalité, moyen efficace pour les communes les moins peuplées d'être mieux prises en compte dans les instances de décision. Mais en 2014, la décision « *Commune de Salbris* » du Conseil constitutionnel, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité, a quelque peu changé la donne.

---

<sup>1</sup> Article L. 5211-6-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>2</sup> Accord local d'une majorité qualifiée de conseils municipaux, dans le respect des conditions fixées par la loi. La répartition des sièges ne peut être engagée qu'à la condition que les deux tiers des conseillers municipaux représentant les deux tiers de la population donnent leur accord pour recourir à cette méthode.

Saisi d'un litige relatif à la répartition des sièges des conseillers communautaires entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, le juge a estimé que les sièges des communautés de communes et d'agglomération devaient être octroyés sur des bases essentiellement démographiques, dans la mesure où ces assemblées gèrent les compétences en lieu et place des communes. Dès lors, les dispositions relatives à l'accord local, particulièrement souples jusqu'alors, méconnaissaient le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

Face à cette décision, Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés, représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), pointe les limites d'un système reposant aujourd'hui sur la proportionnalité à la plus forte moyenne : *« Aujourd'hui, les sièges supplémentaires bénéficient presque toujours aux communes les plus peuplées (...) Cette méthode va à l'encontre de l'esprit souhaité, puisque le nombre d'habitants par siège est plus faible dans les grandes communes que dans les petites. Cette situation marque une injustice forte, dont même les élus des grandes communes ont conscience »*.

Si le Conseil constitutionnel a rendu caduc l'accord local, le législateur, à l'initiative du Sénat, a adopté, le 9 mars 2015, une loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires. Dans les faits, nombre de communautés de communes, d'agglomérations et de métropoles sont donc aujourd'hui régies par un accord local. Cependant, nos collègues de la commission des Lois relèvent avec pertinence : *« Les nouvelles règles qui ont été fixées pour se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sont si contraignantes qu'il leur arrive d'être inapplicables »*. Dans leurs conclusions sur la proposition de loi *« visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité<sup>1</sup> »*, les auteurs dressent un constat critique sur les principes de composition en vigueur : *« Des règles de droit commun assez complexes ont été mises au point par le législateur pour concilier ces quatre principes. Elles aboutissent en pratique à une représentation convenable des plus grandes communes, à une forte surreprésentation des communes les moins peuplées, et à une sous-représentation souvent très sensible des communes de taille moyenne »*.

Adoptée par le Sénat le 24 janvier 2019, cette proposition de loi prévoit notamment de modifier les règles de droit commun de répartition des sièges au sein des conseils communautaires, avec pour objectif un **rééquilibrage raisonnable entre les communes**.

**Votre délégation prend bonne note de cette initiative de nos collègues.** Si elle était également adoptée à l'Assemblée nationale, elle devrait répondre au sentiment de certains élus communaux qui se sentent de moins en moins bien représentés au sein des conseils communautaires.

---

<sup>1</sup> Présentée par MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche et plusieurs de leurs collègues, et déposée au Sénat le 26 octobre 2018.

Elle estime aussi que la nouvelle méthode de répartition des sièges proposée, tenant compte « *non seulement de la population de l'EPCI à fiscalité propre mais aussi du nombre de ses communes membres* », pourrait être de nature à améliorer la **représentativité des conseils communautaires**.

Toutefois, dans le cadre du présent rapport, votre délégation retient surtout l'ambition partagée par les auteurs de la proposition de loi, de **mieux associer globalement l'ensemble des conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité**.

Votre délégation souscrit à l'analyse de notre collègue Maryse Carrère : « *Il s'agit de répondre au sentiment de frustration exprimé par de nombreux élus qui ont vu leur commune privée d'une large partie de ses compétences au profit de l'intercommunalité à fiscalité propre, et qui n'ont plus les moyens, juridiques ou matériels, de mettre en œuvre au niveau communal des projets pour lesquels ils avaient souhaité s'investir dans la vie municipale* ».

Votre délégation se félicite que cette proposition de loi consacre **un droit d'information de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales**. Plus spécifiquement, il s'agit de faire en sorte que certains supports d'information<sup>1</sup>, aujourd'hui réservés aux membres de l'organe délibérant de l'EPCI, soient désormais communiqués à tous. Il paraît légitime que les « simples » conseillers municipaux, même s'ils ne sont pas appelés à délibérer des affaires de l'EPCI à fiscalité propre, soient eux aussi en mesure d'apprécier le bien-fondé des décisions prises au niveau intercommunal et, qu'à cette fin, ils se voient reconnaître le même droit général à l'information que les conseillers communautaires.

Votre délégation prend aussi bonne note de l'adoption en séance publique d'un amendement reprenant une proposition de notre collègue Mathieu Darnaud<sup>2</sup>, visant à **rendre obligatoire**, dans chaque EPCI à fiscalité propre, **l'existence d'une instance de dialogue avec les maires** se réunissant *a minima* deux fois par an (conférence des maires, bureau élargi, etc.).

## **II. MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX AU FONCTIONNEMENT DES INTERCOMMUNALITÉS**

Pour que la démocratie intercommunale fonctionne, il faut **que les élus municipaux se sentent associés** aux politiques publiques mises en œuvre sur leur territoire, tant au niveau de leur conception que de leur déploiement opérationnel. **Le fonctionnement institutionnel de l'intercommunalité doit donc leur donner une place suffisante**.

---

<sup>1</sup> La note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour et le rapport annuel d'orientation budgétaire.

<sup>2</sup> Issue du rapport d'information « Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes » rédigé au nom de la commission des Lois, 2018-2019 (n° 110).

Pour peser davantage et se prémunir contre les tentations intégratrices poussées toujours plus loin, ils peuvent s'appuyer sur une large gamme d'outils de « bonne gouvernance » déployés dans de nombreux territoires.

En matière de **gouvernance**, votre délégation enregistre une **revendication unanime** de la part des élus interrogés : « *Laissez-nous de la souplesse<sup>1</sup>* », comme le résume Philippe Chalopin, président de la communauté de communes Baugeois-Vallée.

Lorsqu'il a présenté les conclusions de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale, notre collègue Mathieu Darnaud recommandait lui aussi de faire preuve de flexibilité : « *Nous devons laisser de la souplesse aux intercommunalités pour organiser leur gouvernance* », faisant ainsi écho aux doléances des élus, comme Francis Gimbert, président de la communauté de communes du Grésivaudan, selon qui « *Il faut laisser aux territoires la capacité à mettre en œuvre, avec beaucoup de souplesse, les modalités de participation des élus communaux à l'intercommunalité<sup>2</sup>* ». C'est cette démarche que votre délégation a souhaité retenir.

#### **A. AU SEIN DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES : FAIRE PLACE AUX BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE**

Pour répondre au sentiment de dépossession des élus locaux, en particulier avec le développement des intercommunalité élargies, votre délégation a la conviction qu'il faut **se tourner vers des modes de gouvernance incluant toutes les communes**, c'est-à-dire qui **garantissent à chacune des communes membres et à l'ensemble de leurs élus d'être associés aux processus de décision**.

C'est pourquoi il a été entrepris d'identifier, sur le terrain, les « **bonnes pratiques** » de nature à vivifier la démocratie intercommunale et donc à éviter des mises à l'écart de communes au sein des instances communautaires.

##### **1. Se doter d'une charte de gouvernance formalisant la coopération dans le respect de chaque territoire**

Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président de l'AdCF et conseiller métropolitain d'Orléans Métropole, défendait ainsi cet instrument devant votre délégation : « *la charte de gouvernance décrit le "qui fait quoi" et les modalités, en particulier pour rassurer les maires des petites communes, et la façon de gérer les oppositions* ».

---

<sup>1</sup> Colloque « La revitalisation de l'échelon communal », co-organisé par la commission des Lois du Sénat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), 15 novembre 2018.

<sup>2</sup> Colloque précité du 15 novembre 2018 au Sénat.

Pour clarifier les rôles respectifs des communes et de la communauté, la charte de gouvernance peut effectivement constituer un outil privilégié, dont se sont d'ailleurs saisis nombre d'EPCI dans les territoires.

À Reims, par exemple, la communauté urbaine a mené un travail de fond sur le thème de l'implication de ses élus municipaux. En amont, le dialogue avec les communautés de communes existantes s'est concrétisé par une préparation particulièrement approfondie. Comme l'indique Catherine Vautrin, sa présidente : « *La charte de gouvernance de la communauté urbaine du Grand Reims a fait l'objet d'une délibération officielle. C'était la troisième délibération du Grand Reims* ». Les communes membres ont ainsi souhaité acter, à travers cette charte, les grands principes de fonctionnement de la communauté et définir les instances de gouvernance et les circuits décisionnels qui président à son fonctionnement. En l'espèce, des principes forts sont garantis, tels que le respect de la place de chaque commune et de ses élus, le respect de la volonté des communes dans l'exercice des compétences, une organisation territoriale de proximité. Pour citer la présidente, Catherine Vautrin, ces engagements impliquent que « *la communauté urbaine n'imposera jamais de projets qui ne soient portés par les communes membres* ».

Cette charte s'envisage donc comme un véritable « contrat de confiance » conclu en amont, poursuivant simultanément plusieurs objectifs :

- convenir d'un fonctionnement partagé quant au rôle et à la place des instances de pilotage de la communauté urbaine ;
- assurer le respect du rôle et des décisions des maires et des communes ;
- déterminer le mode d'exercice des compétences sur l'ensemble du territoire communautaire ;
- arrêter des engagements réciproques entre les communes membres et la communauté urbaine ;
- garantir aux communes membres une organisation administrative de proximité grâce à des pôles territoriaux.

Pour s'assurer du respect de la place de chaque commune et de ses élus, un « droit de veto » a même été instauré au profit des communes. La charte de gouvernance du Grand Reims stipule qu'« *aucune décision, aucun projet intéressant directement la commune, ne pourra être imposé à la commune et à son maire* ». Concrètement, un maire peut adresser un courrier à l'exécutif de la communauté urbaine signalant son intention d'exercer un droit de veto. En l'absence de réponse de la communauté urbaine dans les 15 jours, ou à défaut d'accord trouvé, le maire, après accord de son conseil municipal, confirme l'exercice de son droit de veto.

Ainsi ce droit doit-il être utilisé en dernier recours si aucun accord ne peut être conclu avec la communauté urbaine.

Dans la métropole du Grand Paris, après six mois de travail en commun et trois conférences des présidents de territoires, une « charte de coopération stratégique » entre la métropole et les territoires a été adoptée en novembre 2016, organisant « *la coopération entre la métropole et les territoires qui la composent par des conventions bilatérales de partenariat sur des thématiques choisies en commun* ». Elle est considérée comme un véritable instrument de dialogue tout en fixant les modalités de coopération entre les territoires.

Autre exemple : l'agglomération du Pays de Dreux, où vos rapporteurs se sont rendus : une « charte communautaire » a été élaborée, en amont de la création de l'EPCI, pour exposer le projet politique et préciser les modalités de fonctionnement. À travers cette charte, l'ambition des élus locaux était de « *bâtir une gouvernance respectueuse de la richesse et de la diversité des territoires* ». Gérard Hamel, maire de Dreux et président de l'agglomération, explique : « *L'idée était d'avoir des garde-fous pour éviter que la ville-centre n'absorbe tout, et de faire en sorte que tous les élus puissent décider. Ce "contrat de mariage" était la condition indispensable pour que les six intercommunalités en présence acceptent de fusionner dans un nouvel EPCI* ». Selon Christophe Le Ciclé, directeur de cabinet du président de l'intercommunalité : « *La charte garantit une gouvernance équilibrée et respectueuse de la richesse territoriale* ».

Et les exemples de chartes de gouvernance ne manquent pas dans les territoires : dans la communauté d'agglomération du Grand Besançon, un « pacte politique » fixe les règles de répartition des sièges au conseil communautaire ; dans les communautés d'agglomération du Bassin de Brive et de Loire Forez, une « charte de gouvernance » consacre les compétences de chaque organe et les méthodes de travail ; dans la communauté d'agglomération Lisieux Normandie, un « acte fondateur » énonce les grands principes de coopération entre les communes et l'EPCI.

**Recommandation 1 : Se doter d'une charte de gouvernance pour définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté, et formaliser la coopération entre communes membres dans le respect de chaque territoire.**

## **2. Définir un projet de territoire dans le respect du principe de subsidiarité**

La charte de gouvernance fonctionne d'autant mieux qu'elle se fonde sur un **projet de territoire, qui explicite les rôles de chacun** en détail. Charles-Éric Lemaigen, représentant de l'AdCF, estime que la définition d'un projet de territoire constitue effectivement une bonne pratique, en ce

sens qu'elle permet de « mieux spécifier les rôles respectifs de la communauté et des communes tout en évitant le syndrome "ce n'est pas moi, c'est l'autre" ».

Il est en effet stratégique que les structures intercommunales soient conçues comme une « *collectivité de mission* », suivant la formule de Catherine Vautrin, présidente du Grand Reims, qui estime que « *ce n'est pas au sein du conseil communautaire que les affrontements politiques doivent avoir lieu, mais au sein des conseils municipaux, où les oppositions jouent leur rôle* ». Cette analyse n'est pas très éloignée de celle de Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, qui considère que « *la métropole est une administration de mission et non une administration de gestion (...) Les vertus de l'intercommunalité seront reconnues si et seulement si on parvient à démontrer qu'elle est capable de générer des économies au moyen de la mutualisation* ».

Le projet de territoire, qui s'inscrit le plus souvent dans un **bassin de vie**, permet de fédérer les acteurs en donnant du sens et en créant du consensus autour de l'action intercommunale. Il peut donc constituer le meilleur support auprès du grand public, *a fortiori* s'il est réalisé en co-construction avec la société civile. Pour notre collègue Marc Daunis, ce projet de territoire est d'autant plus essentiel qu' « *une communauté ne peut se construire durablement que sur la base d'une vision commune de l'avenir* ».

C'est essentiellement de la bonne définition du projet de territoire que dépend l'exercice adapté des compétences intercommunales. En effet, pour que l'intercommunalité soit conforme à sa vocation, les structures intercommunales doivent être en charge des politiques publiques qui peuvent le mieux être menées à leur niveau, dans un périmètre pertinent. Cela induit le respect du **principe de subsidiarité** en matière de répartition des compétences entre les communes et leurs groupements.

**Recommandation 2 : Définir un projet de territoire en co-construction avec tous les acteurs de l'intercommunalité, dans le respect du principe de subsidiarité.**

### **3. Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales**

Le sentiment d'association des élus municipaux au fonctionnement des EPCI est conditionné par une **gestion de proximité des compétences**, qui suppose dans certains cas une sectorisation (compétence de voirie, par exemple). Cela favorise les réflexions en matière de mutualisation, de répartition d'équipements, voire permet de préfigurer une commune nouvelle. Cette sectorisation est d'autant plus souhaitable au sein des très grands EPCI, où elle permet un très bon relais à l'action communautaire.

Dans son rapport pour renforcer la démocratie de proximité<sup>1</sup>, notre collègue Mathieu Darnaud défend l'idée d'« *un exercice territorialisé des compétences intercommunales* », et observe : « *Depuis la dernière révision de la carte intercommunale, de nombreux EPCI à fiscalité propre s'étendent sur un territoire multipolaire comportant plusieurs bassins de vie, plusieurs aires urbaines, voire plusieurs zones d'emploi* ». Or, ces EPCI sont aujourd'hui encombrés de compétences de proximité qu'ils n'ont pas les moyens d'exercer convenablement. C'est pourquoi il plaide pour que le conseil communautaire puisse déléguer une partie de ses compétences à des pôles territoriaux constitués de plusieurs communes, voire à une commune qui soit dotée de moyens suffisants. Les pôles territoriaux assurent des missions administratives déconcentrées et la gestion des politiques et des équipements de proximité. On recense dans ce domaine une multiplicité de bonnes pratiques.

Dans la communauté d'agglomération du Grand Annecy, ce sont trois « relais territoriaux » qui ont été mis en place pour offrir des guichets de proximité aux habitants et améliorer leur accès aux services publics intercommunaux.

Nantes Métropole a aussi fait le choix d'un exercice territorialisé des compétences, avec une division en sept « **secteurs techniques et politiques** » qui disposent de services et de représentation politique.

Dans la communauté urbaine du Grand Reims, la sectorisation a été mise en place par la création de secteurs déterminés pour certains services techniques (eau, assainissement, déchets), sur des périmètres plus larges que les « pôles territoriaux » afin de combiner proximité et optimisation de l'organisation administrative et technique. Dans la charte de l'EPCI, « La préservation d'un exercice territorialisé des compétences » a même été consacrée, et des « **pôles territoriaux de proximité** » ont été installés, qui exercent les compétences présentant des enjeux forts de proximité<sup>2</sup>, chacun disposant d'un conseiller communautaire délégué en charge de la cohésion du territoire. Surtout, des structures administratives sont en charge de l'animation et de la coordination de la communauté urbaine sur ces différents pôles. Il s'agit des « **conférences de territoire** » qui réunissent l'ensemble des élus communautaires du territoire mais aussi les adjoints et les conseillers municipaux des communes, suivant les thématiques traitées. La charte de gouvernance l'EPCI précise qu'elles sont « *l'instance de référence pour toute réflexions et propositions relatives à l'exercice des compétences de proximité* », mais aussi qu'elles sont « *installées au plus près de la réalité des territoires* », et enfin qu'elles sont « *une instance de dialogue, de concertation et d'aide à la décision qui facilite la déclinaison sur le territoire des politiques publiques de la communauté urbaine* ».

---

<sup>1</sup> Rapport d'information « Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes » rédigé au nom de la commission des Lois, 2018-2019 (n° 110).

<sup>2</sup> Voirie, éducation et enfance, équipements sportifs, culturels, touristiques, de proximité, centres d'intervention pompiers volontaires, instruction des actes d'urbanisme.

La communauté d'agglomération du Grand Besançon a choisi de créer huit « **instances d'interface et de dialogue** » pour assurer, en amont du conseil communautaire, la bonne circulation de l'information, l'écoute et le débat sur les grands sujets.

Dans la communauté d'agglomération Carcassonne Agglomération, huit « **conseils de territoire** » ont été instaurés, composés d'un vice-président du territoire, de trois membres du bureau et de deux conseillers municipaux par commune composant le territoire.

La communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération a quant à elle installé des « **secteurs de dialogue** », avec un référent élu par secteur.

De même, dans la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, cinq « **pôles territoriaux** » ont été organisés pour faciliter l'exercice déconcentré des politiques intercommunales.

Il ressort également de l'enquête nationale de l'AdCF précitée, que 20% des communautés répondantes indiquent « *avoir découpé leur territoire en secteurs géographiques* ». **Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne prévoit pas la création de tels secteurs, mais les élus locaux ont toute latitude pour prendre la décision de sectoriser leur territoire en vue d'une meilleure gouvernance.** C'est ainsi que, pour 63% des territoires ayant répondu à l'enquête, ces secteurs « *constituent un lieu de dialogue entre élus municipaux et communautaires* », et pas uniquement un « *lieu d'exercice territorialisé des compétences communautaires* ».

Assurer une gestion de proximité efficace signifie également ne pas laisser des techniciens territoriaux gérer les compétences de loin, sans aucune relation de proximité. C'est le cas lorsque la technostructure exerce la compétence et oublie d'informer la commune concernée avant que les actions soient menées sur le terrain. Ceci pose évidemment la question du rôle des maires, qui doivent se montrer vigilants et relayer l'action communautaire.

<p><b>Recommandation 3 : Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales dans le cadre de « pôles » territoriaux.</b></p>
---

#### **4. Prévoir une instance de dialogue des maires pour qu'ils deviennent des relais de l'action communautaire**

La place dévolue aux maires dans la prise de décision au sein des communautés est un sujet central. Il est indispensable que ceux-ci soient pleinement associés au fonctionnement de l'EPCI pour qu'un projet aboutisse sans difficulté, comme l'enseignent les enquêtes de terrain.

Selon les résultats de l'enquête nationale conduite par l'AdCF sur la gouvernance politique des communautés, les maires ont été 80% à répondre que « *le lancement d'un grand projet communautaire doit recueillir au préalable l'assentiment de l'ensemble des maires du territoire* ».

Or, tous les maires des communes membres de l'EPCI ne sont pas automatiquement membres du bureau de celui-ci. La même enquête fait état de 39% de répondants à avoir indiqué que « *l'ensemble des maires des communes du territoire sont membres du bureau* ». Ceci confirme que, dans près des deux tiers des cas, les maires ne sont pas représentés au sein des bureaux communautaires. De surcroît, avec l'élargissement des périmètres communautaires et le plafonnement du nombre de vice-présidents voulus par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, tous les membres du bureau ne sont pas obligatoirement vice-présidents.

Pour l'instant, la loi ne garantit qu'un droit de consultation des maires par le président de l'EPCI<sup>1</sup>. **La recherche de légitimité et d'efficacité a donc conduit de nombreux EPCI à fiscalité propre à mettre en place un organe réunissant l'ensemble des maires des communes membres et permettant des débats autour « des projets communautaires à venir » ou « des délibérations qui devront être adoptées prochainement ».**

Parmi les 61% de communautés où l'ensemble des maires ne fait pas partie du bureau communautaire, seules 19% ne les réunissent pas régulièrement au sein d'une instance distincte du bureau. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, indiquait lors de son audition devant votre délégation : « *Les territoires où l'ensemble des maires ne sont pas régulièrement réunis sont donc minoritaires* ». Des chiffres corroborés par la consultation lancée par votre délégation<sup>2</sup> : 59,4 % des répondants ont indiqué qu'une « conférence des maires » avait bien été mise en place au sein de leur intercommunalité.

Les dénominations d'une instance de dialogue sont diverses, selon les territoires : « **comité** », « **bureau élargi** », « **conférence des maires** », etc. Il ressort de l'enquête nationale de l'AdCF que 60% des répondants ayant créé une instance spécifique pour réunir les maires de leur territoire ont choisi la dénomination « conférence des maires », 18% ont retenu le nom de « bureau élargi » et 9% celui de « bureau des maires ». En matière de **tenue des réunions**, 6% des communautés les organisent « *une fois par an* », 6% le font « *mensuellement* », et 4% « *plus d'une fois par mois* ». Dans 41% des territoires, ces réunions ont lieu « *une fois par trimestre* » et, dans 37% des territoires, elles ont lieu « *avant chaque conseil communautaire, sachant que la moitié des communautés organisent ces conseils deux fois par trimestre* ».

---

<sup>1</sup> L'article L. 5211-40 du CGCT prévoit la consultation des maires de toutes les communes membres de l'EPCI à la demande de l'organe délibérant ou du tiers des maires des communes membres.

<sup>2</sup> Consultation menée du 27 mars au 19 avril 2019 sur la plate-forme de participation du Sénat et intitulée « la place des élus municipaux dans les intercommunalités ».

Quelle que soit sa dénomination, cette instance peut représenter un outil efficace pour rassurer les maires car, très souvent, les dossiers importants sont débattus dans cette enceinte. La fréquence de ces réunions, de 4 ou 5 par an, peut aussi permettre de renforcer son rôle stratégique. Certes, elle n'offre pas formellement de pouvoir de décision, mais elle démontre son utilité en permettant aux élus de mieux se connaître, et surtout elle fait naître des consensus précieux sur les projets avant les discussions en conseil communautaire. L'enquête de l'AdCF relève que « *le bilan du fonctionnement de cette instance est positif en termes d'échanges et de connaissance mutuelle* » et que « *les retours négatifs sont peu nombreux* ».

Cette instance peut être d'autant plus précieuse que « *les commissions ne jouent pas toujours leur rôle de lieux de réflexion* », d'après Marie-France Beauvils, vice-présidente de l'APVF, qui regrette aussi que « *trop souvent, en effet, on y apporte des éléments pré-élaborés* ». Confirmant l'intérêt de cet outil, Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président de l'AdCF, souligne qu'« *une délibération ne passera pas en conseil communautaire si les maires s'y opposent majoritairement. Et généralement chaque commune dispose d'une voix, quelle que soit sa population, ce qui permet de décrier les projets* ».

C'est ce qu'à fait par exemple la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, où le « **comité des maires** » est envisagé comme « *l'organe d'orientation stratégique de la communauté. Il est le garant de l'équilibre territorial, de respect de la souveraineté des communes, du partage des décisions et, dans toute la mesure du possible de la recherche du plus large consensus* ». Sur place, vos rapporteurs ont pu noter que ce comité était de fait devenu une véritable instance de décision. En effet, en application du principe « un maire égal une voix », aucune grande décision n'est prise en conseil communautaire si des oppositions existent au sein du comité des maires. Gérard Hamel, maire de Dreux et président de l'agglomération, explique « *Tout se règle sur la base du consensus et il n'y a jamais de passage en force (...) C'est un choix que nous avons fait et qui est consacré dans notre charte de l'intercommunalité. L'avantage de l'application de la règle "un maire égal une voix" c'est que toutes les communes ont le même poids. Or, comme les communes rurales sont les plus nombreuses, ce sont elles qui ont le pouvoir si elles le décident* ». Dans cette charte, le comité des maires de l'agglomération s'est vu reconnaître de façon formelle « un droit de veto<sup>1</sup> » permettant à 20% de ses membres de demander au président de soumettre au conseil communautaire une délibération relevant normalement des attributions déléguées au bureau.

---

<sup>1</sup> Aux termes de la charte communautaire, « un régime de veto est institué afin que tout projet de délibération puisse être renvoyé au préalable à un vote par le conseil communautaire. En toutes circonstances, le comité des maires peut exercer son droit de veto à la condition que 20% des membres le composant émette un vote en ce sens (...) ».

Dans la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, le président a souhaité que les maires non membres du bureau soient systématiquement conviés à des « *réunions de maires* », avec une voix consultative toutefois pour ne pas trop alourdir le fonctionnement de l'intercommunalité.

Dans la communauté d'agglomération du Grand Besançon également, tout comme dans la communauté d'agglomération du Bassin de Brive, un « **conseil des maires** » est réuni en amont du conseil communautaire.

Dans la communauté urbaine du Grand Reims, où vos rapporteurs se sont rendus, l'instance informelle de réunion des maires a pris le nom de « **conseil des maires** », composé des maires de la communauté urbaine et présenté comme un « *lieu d'échange et de concertation ouvert à chaque maire, quel que soit le poids démographique de la commune* ». Cette instance s'est vue reconnaître une triple mission : associer les maires dans la définition des projets communautaires, conforter leur place dans une communauté élargie, et les informer sur les projets de la communauté urbaine. Le « conseil des maires » se réunit « *autant que de besoin sur convocation de l'exécutif de la communauté urbaine* ».

Dans la métropole du Grand Paris, c'est une « **assemblée des maires** » qui est en charge, avec le bureau, de faire émerger le projet métropolitain. Conformément au souhait de Patrick Ollier, son président : « *Les maires doivent être le moteur de l'intercommunalité à travers les propositions qu'ils font et par les orientations qu'ils dégagent* ». De telles pratiques méritent d'être mises en lumière car en donnant ainsi la parole, on fait en sorte que l'action de la métropole ne puisse s'effectuer sans l'aval des 131 maires membres de la métropole. Patrick Ollier n'hésite pas à affirmer : « *Je n'imagine pas que la définition de l'intérêt métropolitain, pas plus que l'action de la métropole, s'effectuent sans l'aval des maires membres de la métropole du Grand Paris* ».

En définitive, votre délégation se félicite que des conférences de maires se généralisent et s'institutionnalisent progressivement. Elle observe aussi que, dans 60% des cas, l'**ordre du jour** de ces réunions est co-établi par le président et les maires. Pour éviter d'ajouter de nouvelles contraintes normatives, les élus municipaux réclament une liberté de fonctionnement dans cette structure. Votre délégation partage l'avis que cet outil mérite d'être généralisé, sans toutefois le rendre obligatoire<sup>1</sup> afin de laisser la souplesse requise au niveau local.

---

<sup>1</sup> Pour l'instant, cette instance n'est obligatoire que dans les métropoles, sous l'appellation de « conférence métropolitaine » et se réunit au moins deux fois par an. La proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon, adoptée par le Sénat le 9 mai 2019, a également rendu obligatoire l'institution d'une « conférence consultative » des maires dans les communautés de communes et d'agglomération, ainsi que dans les communautés urbaines, dès lors que 30 % des maires des communes membres en feraient la demande.

Cette liberté est d'autant plus nécessaire que dans certains territoires, aux intercommunalités dites « XXL », la conférence des maires peut difficilement constituer un véritable lieu de débat et d'échanges, dans la mesure où leur temps de parole est limité et où la maîtrise de certains sujets techniques peut parfois être inégale. Dans cette configuration, c'est en amont, au sein des commissions, qu'a lieu le vrai débat, ce qui peut justifier une ouverture plus systématique des commissions aux élus non communautaires.

**Recommandation 4 : Prévoir, dans le fonctionnement de l'EPCL, une instance spécifique de dialogue des maires réunie au moins deux fois par an, et faire en sorte que ceux-ci deviennent des relais de l'action communautaire dans chaque territoire.**

### **5. Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions**

Le législateur a prévu que les réunions des conseils communautaires devaient être organisées au moins une fois par trimestre. Dans 48% des communautés ayant répondu à l'enquête nationale de l'AdCF, le conseil communautaire ou métropolitain se réunit deux fois par trimestre, et pour 31% d'entre elles, l'organe délibérant est même réuni une fois par mois.

Toutefois, dans de nombreux EPCL, les élus municipaux expriment des difficultés face à « *l'étendue du territoire de l'intercommunalité* ». Les communes peuvent en effet être très éloignées les unes des autres, ce qui peut directement impacter la gouvernance. Notre collègue François Bonhomme regrette le fait que « *devant la multiplication des réunions, certaines intercommunalités en arrivent à définir des quorums, car les maires ne viennent plus* ». Ce problème des distances à parcourir se pose avec davantage d'acuité dans les grandes communautés de communes situées en milieu rural.

Paradoxalement, il ressort de la consultation menée par votre délégation auprès des élus locaux, que pour 82,9% des 3969 répondants le lieu de réunion des conseils communautaires n'est pas source de difficultés pour les conseillers communautaires de leur commune. Mais parmi les 17,1% restants les critiques restent fortes, comme en témoignent les « paroles d'élus » issues de la consultation est annexée au présent rapport.

On constate que la **délocalisation** des réunions des instances communautaires dans les communes est assez inégale suivant les territoires. En matière de maillage territorial, l'enquête nationale 2018 de l'AdCF montre que 35% des communautés délocalisent les réunions du conseil communautaire, 24% délocalisent les réunions des commissions thématiques, 12% délocalisent les réunions du bureau communautaire, et 23% ne pratiquent aucune délocalisation de réunions, quelles qu'elles soient.

Pour répondre à cette problématique des déplacements, Mulhouse Alsace Agglomération, par exemple, a mis en place des « **réunions tournantes** » dans toutes les communes de l'intercommunalité. Votre délégation salue cette initiative, particulièrement intéressante.

Enfin, si l'assiduité dépend aussi de la réduction des distances à parcourir, il peut être pertinent de s'appuyer plus systématiquement sur les **nouvelles technologies**. Des dispositifs numériques, tels que les visioconférences, pourraient pallier l'absentéisme des maires dans les instances communautaires, et permettre en outre des économies budgétaires. (frais de déplacements).

**Recommandation 5 : Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions, soit en recourant à la délocalisation des réunions, soit en s'appuyant plus systématiquement sur les technologies de type visioconférence.**

## **6. Accorder une attention particulière à la parité au sein des instances communautaires**

Les élus communautaires étant élus distinctement dans chaque commune membre et non pas sur une liste unique, **la parité à l'échelle du conseil communautaire n'est pas obligatoire**. Selon les chiffres de l'AdCF, on dénombre au niveau national 7% de présidentes d'intercommunalités, 17% de femmes maires, et 11% des communautés ne comptant aucune vice-présidente.

Les situations peuvent être délicates à gérer sur le terrain, comme le rappelle Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président de l'AdCF : « *Le président d'Auray Quiberon a essayé d'obtenir la parité dans son intercommunalité. Il a été violemment critiqué par les maires, car il a choisi des vice-présidentes qui n'étaient pas maires de leur commune* ».

L'AdCF relève : « *Une très faible part des personnes ayant répondu à l'enquête nationale sur la gouvernance des EPCI indique avoir mis en place des dispositifs spécifiques pour favoriser la participation des femmes aux réunions de la communauté* ». La parité spécifique au sein du bureau constitue donc encore rarement un objectif, même si quelques territoires font figure d'exception.

**C'est d'ailleurs ce qui ressort de la consultation menée par votre délégation auprès des élus locaux et annexée au présent rapport.** On notera que le pourcentage de femmes au sein du bureau de l'EPCI reste particulièrement faible. Dans près de la moitié des cas (44,6%) les femmes représentent seulement entre 10% et 30% des membres du bureau. On peut également regretter que dans plus du tiers des cas (34,9%) les femmes représentent moins de 10% des membres du bureau. Parmi les répondants, les EPCI exemplaires en matière de parité sont donc minoritaires : seulement 20% où les femmes représentent entre 30% et 50% des membres du bureau.

**Votre délégation souhaite insister sur l'importance de l'exigence de parité dans la gouvernance des intercommunalités.** Elle se félicite que l'Assemblée nationale et le Sénat se soient concomitamment engagés dans la recherche de solutions en vue d'améliorer la parité dans les exécutifs intercommunaux. Elle rappelle que lors de son bureau, en juillet dernier, l'AMF recommandait de renforcer les règles de parité au sein des communes et intercommunalités avec deux propositions fortes : l'obligation de réserver le poste de 1<sup>er</sup> vice-président à un candidat de sexe différent de celui du président de l'EPCI à fiscalité propre, mais aussi l'institution de règles de parité dans les exécutifs intercommunaux.

Il est vrai que la féminisation des instances intercommunales constitue un sujet complexe en raison des logiques de représentation des communes au sein des communautés. La composition des intercommunalités est en effet « dérivée » des compositions municipales et des répartitions de responsabilités qui en découlent. Ainsi, dans la communauté urbaine du Grand Reims, où se sont rendus vos rapporteurs, on compte 3 femmes sur 15 vice-présidents, en plus de la présidente.

Dans le cadre de son rapport sur les exécutifs intercommunaux, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes décomptait dans les intercommunalités, en 2017, 34% de femmes élues communautaires et 8% de présidentes d'exécutif. Le Haut Conseil déplorait le poids toujours fort des représentations puisque les femmes détiennent le plus souvent les portefeuilles liés au « champ social » : enfance, jeunesse, famille, handicap, solidarités, culture et communication. On observe néanmoins quelques progrès dans certains domaines qui voient s'opérer une féminisation (finances, administration générale), même si encore peu de vice-présidentes sont en charge de la gestion des déchets, de l'eau ou de l'assainissement, par exemple. Des inégalités subsistent, qu'on peut expliquer par les contraintes sociales plus fortes qui s'exercent sur les femmes, notamment liées à la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle.

Dans le cas plus spécifique des conseils communautaires, une autre explication du manque de parité tient au mode de désignation et d'élection des conseillers. Sur le terrain, les maires sont encore très majoritairement des hommes qui sont, dès lors, surreprésentés dans les intercommunalités.

Ce phénomène est amplifié par le fait qu'un nombre accru de communes n'ont souvent qu'un seul représentant au sein du conseil communautaire, qui se trouve automatiquement être le maire dans les communes de moins de 1 000 habitants.

**Votre délégation estime que la question de la féminisation des conseils et exécutifs intercommunaux ne peut être résolue que dans le cadre d'un objectif de parité dans les communes et d'une nécessaire progression du nombre de femmes maires.** Elle espère que les prochaines élections municipales seront l'occasion d'améliorer la situation actuelle.

**Recommandation 6 : Encourager la parité dans la composition des instances communautaires, en particulier dans l'attribution des postes au sein de l'exécutif intercommunal.**

### **7. Veiller à une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale**

La gouvernance de l'intercommunalité peut être un sujet politique sensible dans certains territoires. En effet, la désignation des vice-présidents au sein du **bureau** est certes prévue par la loi, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10<sup>1</sup> du CGCT, mais aucune règle n'a été fixée en matière de **représentativité politique**.

Il s'agit pourtant d'un enjeu important puisque le bureau de l'EPCI, en tant qu'instance délibérative sur les questions qui ont été déléguées par le conseil, fixe la stratégie et détermine les grandes orientations de l'intercommunalité. Le bureau reste donc le vrai lieu d'exercice du pouvoir et le centre de décision. D'ailleurs, 77% des répondants à l'enquête nationale de l'AdCF considèrent que les réunions de bureau occasionnent davantage de débats que celles du conseil communautaire, et 66% jugent que le bureau permet d'être plus réactif que le conseil communautaire.

Ces chiffres montrent que le bureau est un organe central dans la prise de décision, souvent du fait de nombreuses délégations de compétences de la part du conseil communautaire, mais aussi d'une fréquence de réunions plus élevée. Aussi sa composition est-elle **hautement stratégique**.

---

<sup>1</sup> Le CGCT fixe seulement un plafond pour déterminer le nombre de vice-présidents : « Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20%, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents. Pour les métropoles, le nombre de vice-présidents est fixé à vingt ».

Les chiffres de l'AdCF font état de 12% de présidents de communautés ayant indiqué, en amont de leur élection, qu'ils se présenteraient avec une équipe de vice-présidents pour gouverner la communauté. Il ressort également de la consultation menée par votre délégation auprès des élus locaux, que ces derniers estiment majoritairement, à 52,3% des répondants, que « *les règles mises en place pour composer le bureau de l'intercommunalité* » sont « *assez insatisfaisantes* » (33,3%) ou « *très insatisfaisantes* » (19%).

**Plus généralement, votre délégation estime que le respect de tous les équilibres dans la composition des exécutifs communautaires est indispensable**, qu'il s'agisse des sensibilités politiques, des spécificités des territoires ou du poids démographique des communes membres. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la consultation qu'elle a menée auprès des élus locaux. Majoritairement les élus consultés ont ainsi jugé que « *les petites communes n'étaient pas suffisamment bien représentées et associées aux décisions de l'intercommunalité* » (pour 59,3% des répondants) ; que « *le poids de la ville centre dans la gouvernance de l'EPCI était excessif* » (pour 62,9% des répondants) ; et que « *l'intercommunalité marginalise les communes rurales* » (pour 60,1% des répondants).

La question de la **représentativité territoriale** est primordiale dans la composition des bureaux : 44% des répondants à l'enquête nationale de l'AdCF indiquent que « *les vice-présidents ont été élus dans un souci de représenter chaque catégorie de communes (rurales, urbaines, etc.) de façon équilibrée* », et 21% précisent qu'« *une délégation a été confiée à tout ou partie des vice-présidents pour représenter chaque secteur géographique de la communauté* ».

Dans la communauté urbaine du Grand Reims, le bureau se caractérise par une forte représentation des communes rurales, avec une situation inédite : la ville de Reims, qui représente 189 000 habitants sur les 300 000 du Grand Reims, ne dispose que de deux vice-présidences en plus de la présidence, soit trois membres du bureau au total. Contrairement à une idée reçue, la ville-centre n'est pas, en l'espèce, en situation de « domination » dans la gouvernance de l'EPCI ; ce sont les communes rurales qui sont « majoritaires » dans l'exécutif de l'intercommunalité. Les témoignages des élus rencontrés confirment cette déprise démocratique, qui fait que des communes très peuplées ne sont pas forcément représentées par des élus communautaires au bureau. Cette situation s'explique par le plafond, fixé par la loi NOTRe, de 15 vice-présidents maximum composant le bureau.

Dans la communauté d'agglomération du Grand Besançon, le pacte politique a déterminé des règles de répartition des sièges de manière équilibrée. En l'espèce, le document met en place un tandem présidence et vice-présidence qui permet d'assurer l'équilibre entre les communes rurales et les communes urbaines.

Le sujet de la **représentativité politique** est tout aussi important. Pour satisfaire aux exigences en la matière, la métropole du Grand Paris, par exemple, a mis en œuvre une « **gouvernance partagée** » afin que toutes les sensibilités soient bien représentées dans le cadre du fait majoritaire. Pour Patrick Ollier, son président, « *Une telle pratique permet à la métropole d'être en capacité de traiter les défis urbains au-delà des clivages politiques, dans un esprit constructif et équitable* ». Ainsi le bureau de la métropole est-il composé d'un président, de 20 vice-présidents et de 10 conseillers délégués, représentatifs de toutes les sensibilités politiques. Grâce à cette gouvernance partagée, les délibérations ont quasiment toutes été votées à l'unanimité (98%), ce dont se félicite le président de la métropole : « *Que ce soit le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, que ce soit le plan climat air énergie, que ce soit le programme d'économie circulaire, toutes ces réussites s'expliquent par une gouvernance partagée et l'absence de dogmatisme des uns et des autres* »

Cette volonté d'associer équitablement tous les groupes politiques au destin de l'intercommunalité a conduit la métropole du Grand Paris à créer une « **Conférence des présidents de groupes** », un organe facilitateur du travail du bureau. Patrick Ollier poursuit : « *Au bureau il n'y a plus de problèmes car les groupes politiques ont arbitrés en amont les points importants ou de blocage* ».

**Recommandation 7 : Veiller à la représentativité politique et territoriale au moyen d'une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.**

## **B. ASSOCIER PLUS SYSTÉMATIQUEMENT LES ÉLUS MUNICIPAUX NON COMMUNAUTAIRES AUX DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES**

L'intercommunalité ne doit évidemment pas s'apparenter à un « club des maires ». Afin de s'assurer une connexion satisfaisante avec la base, ce sont tous les élus municipaux qui doivent être pleinement associés.

Il ressort de l'enquête réalisée par l'AdCF auprès des présidents d'intercommunalités que ceux-ci, à près de 80%, considèrent que « *L'esprit communautaire entre les communes et l'intercommunalité est en progrès* ». Parmi eux, cependant, une majorité (60%) estime que ces progrès sont « *lents et variables selon les communes* ».

Sur ce point, comme l'indiquait notre collègue Alain Richard, les présidents et les directeurs généraux des services (DGS) des intercommunalités ont un rôle-clé à jouer pour assurer une animation politique suffisante : « *Il ne suffit pas d'inviter les élus en commission s'ils sont très peu familiarisés avec la moitié des sujets et s'ils ont le sentiment que tout est déjà bouclé. L'élaboration et l'anticipation donnent certes du travail supplémentaire, mais elles*

*doivent devenir des impératifs pour que le système à deux niveaux perdure. Il ne faut pas de dossier "prémâché", mais un appel aux initiatives des élus municipaux ».*

Pour stimuler l'implication des équipes municipales et faire progresser l'esprit communautaire auprès de l'ensemble des élus municipaux, plusieurs leviers peuvent être mobilisés en vue d'une meilleure information et surtout d'une participation accrue des conseillers municipaux au fonctionnement de l'EPCI.

### **1. Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires**

Le législateur a prévu que le conseil communautaire, en début de mandat, puisse créer des **commissions thématiques**<sup>1</sup> (articles L. 5211-1 et L. 2121-22 du CGCT). Le nombre de commissions créées par le conseil communautaire est, dans 44% des territoires ayant répondu à l'enquête de l'AdCF, entre 8 et 12. À l'inverse, près d'un quart des groupements a choisi de constituer un nombre très restreint de commissions (22% en comptent moins de 5).

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**. Dans cette perspective, **l'ouverture de ces commissions** mérite d'être encouragée. 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 ». Certains soulignent toutefois que ces commissions sont ouvertes mais qu'ils « *ne s'en servent pas beaucoup* ».

---

<sup>1</sup> Animées par un ou plusieurs vice-président(s), leur composition doit respecter le principe de représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus. Les commissions sont consultées pour avis sur les projets de délibérations du conseil communautaire. Elles se réunissent en tant que de besoin sur tout projet ou politique publique pouvant les intéresser.

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<sup>1</sup>.**

Cette démarche mérite d'être généralisée car elle permet « *d'impliquer les élus de la base* » comme le souligne Gilles Quinquenel, président de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo. 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.

S'agissant de son agglomération, notre collègue Catherine Troendlé indiquait : « *Nous avons trouvé une solution relativement simple consistant à associer largement les conseillers municipaux aux commissions. Nous avons demandé à chaque commune de déléguer une ou deux personnes par commission. Ainsi, le retour en conseil municipal est approprié par les conseillers qui viennent en appui des délégués* ».

Le travail en commission peut d'ailleurs se révéler beaucoup plus intéressant si on l'envisage dans une vision prospective et une évaluation de l'efficacité des politiques publiques plutôt que dans la gestion de la délibération qui doit passer par le conseil communautaire.

Autre illustration dans la communauté de communes Mad et Moselle, où toutes les commissions, à l'exception de la commission des Finances, sont ouvertes aux conseillers municipaux non communautaires.

Fabian Jordan, membre du comité directeur de l'AMF, maire de la commune rurale de Berrwiller et président de Mulhouse Alsace Agglomération, concédait devant votre délégation toute la difficulté à déployer une intercommunalité : « *L'agglomération de Mulhouse, aujourd'hui composée de 39 communes et qui compte 280 000 habitants, s'est construite dans la douleur* ». En 2016, après avoir constaté que les instances se vidaient, le processus décisionnel de l'agglomération a ainsi été repensé. Dans le cadre d'un travail collaboratif, le fonctionnement des instances a donc accueilli en janvier 2017 un nouveau mode de gouvernance reposant sur l'horizontalité, l'ouverture aux conseillers municipaux des 39 communes et la constitution d'instances de co-construction. Celles-ci, surnommées « *ateliers projets<sup>2</sup>* », permettent l'appropriation des projets de l'agglomération par tous, qu'il s'agisse d'un investissement important, d'un transfert de compétences ou d'un projet de gouvernance. Concrètement, pour tout projet mené dans l'agglomération, la possibilité est ouverte à tous les conseillers communautaires, mais aussi aux

---

<sup>1</sup> En pratique, certaines intercommunalités ne le prévoient pas pour la commission des Finances, par exemple, mais cette ouverture est admise pour toutes les autres.

<sup>2</sup> Tous les ateliers-projets sont formés et pilotés par un binôme collaborateur-élu.

904 conseillers municipaux, de participer. Ces ateliers sont en outre ouverts à la société civile par l'intermédiaire du conseil de développement, aux partenaires et aux collaborateurs.

Ces ateliers ont permis que les décisions soient mieux acceptées et surtout ont abouti à davantage d'efficacité. Fabian Jordan relevait devant votre délégation : *« À l'origine, d'aucuns disaient que cette démarche se révélerait inefficace. Nous avons constaté l'inverse. Depuis un an et demi, nous avons pu prendre de grandes décisions, que tous les élus se sont appropriées. Nous avons, par exemple, réussi à mettre en place un lissage de la fiscalité de la taxe sur les ordures ménagères. Il existait jusqu'alors 20 taux de fiscalité différents sur l'agglomération ! Aujourd'hui, nous avons voté à l'unanimité un lissage sur neuf ans avec un taux moyen pondéré. Nous avons aussi revu la dotation de solidarité communautaire, autrefois répartie sur toutes les communes. Nous avons identifié les 11 communes les plus nécessiteuses, notamment la ville-centre, et avons réparti cette dotation sur ces 11 communes ».*

Si la fréquentation des commissions par les élus communautaires varie surtout en fonction des thématiques traitées, le taux de participation des élus municipaux non communautaires varie, quant à lui, **selon les territoires** ; les enquêtes de terrain font apparaître des bilans très contrastés de la participation des élus non communautaires aux réunions de commissions.

Devant vos rapporteurs, Gérard Hamel, maire de Dreux et président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, regrettait l'absentéisme des élus municipaux : *« L'ouverture des commissions, on l'a fait, et cela concernait 1 260 élus potentiels. Au début, ils étaient nombreux à venir mais, au fil du temps, il y a eu de la perte en ligne et des défections (...) Tous ne s'investissent pas de la même manière. Le problème est que ceux qui se plaignent de ne pas être informés ou associés ne sont pas forcément présents. Résultat : beaucoup décrochent. Sans compter que ce sont souvent les mêmes qui s'expriment car beaucoup d'élus n'osent pas prendre la parole ».*

Selon l'AdCF, **une fréquentation élevée** s'explique par : *« la volonté de faire entendre la voix de sa commune, le fait d'être certain d'obtenir des informations de première main et le sentiment d'être dans un groupe de travail qui aborde des thématiques intéressant les conseillers ».* Au contraire, **la fréquentation est faible** dans d'autres territoires, du fait *« d'un éloignement géographique et d'un manque de temps, du fait que les avis des commissions ne sont pas toujours suivis par le bureau, de questions communautaires qui sont très éloignées des préoccupations quotidiennes des élus municipaux ou encore d'un manque d'animation de la part de la communauté ».*

Dans certains territoires, les commissions thématiques ont même été ouvertes aux associations, aux habitants directement, ainsi qu'à d'autres acteurs (entreprises, agriculteurs), souvent sur des thématiques resserrées.

Au sein de la communauté urbaine de Caen, notre collègue Sonia de la Provôté indiquait que le choix avait été fait d'ouvrir toutes les commissions à toute personne intéressée, sous réserve d'une inscription préalable auprès du bureau. Ainsi, « *les conseillers municipaux sont informés en amont de l'ordre du jour de ces commissions et peuvent, en fonction des sujets d'intérêt (énergie, environnement, transport, etc.) choisir d'y participer ou non* ».

**Recommandation 8 : Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires afin d'impliquer tous les élus municipaux qui le souhaitent.**

## **2. Se saisir du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI**

Si sur le terrain, les élus communautaires sont nécessairement élus au conseil municipal d'une commune membre, l'inverse ne se vérifie pas toujours. De nombreux élus municipaux ne sont pas élus communautaires, et le lien entre l'intercommunalité et ces élus est bien plus ténu qu'il ne l'est pour les élus communautaires. Il se dessine ainsi une relation à deux vitesses entre les communes et l'intercommunalité. **Pour encourager l'implication de ces élus non communautaires, il faut qu'ils soient pleinement informés des décisions prises au niveau de l'intercommunalité.**

En vertu de l'article L. 5211-39 du CGCT, **le président de tout EPCI (à fiscalité propre ou non) est tenu d'adresser, chaque année, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement.** Ce document fait ensuite l'objet d'une **communication** par le maire au conseil municipal en séance publique, au cours de laquelle les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sont **entendus**. À cette occasion, rien n'interdit au maire, en tant que président de la séance, d'ouvrir un débat en donnant la parole aux conseillers municipaux<sup>1</sup>. Le président de l'établissement peut être entendu par le conseil municipal de chaque commune membre, à sa propre demande ou à la demande de celui-ci.

Par ailleurs, les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant d'un EPCI **doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement.** Le plus souvent, ce rapport transite rapidement dans chaque commune sans même faire l'objet d'un débat. Certaines communes prévoient au contraire, à chaque conseil municipal, un point d'information sur les dossiers communautaires afin de mieux « rendre compte ».

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 26700 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 22/03/2007 - page 625.

**Votre délégation plaide pour l'utilisation privilégiée de ces conseils municipaux comportant un point d'actualité sur les actions des intercommunalités.**

Sur le terrain, les situations sont encore largement perfectibles. Dans une majorité de communes, le maire est considéré comme celui devant faire le lien entre la communauté les élus municipaux. C'est ce qui ressort de l'enquête nationale menée par l'AdCF. Or « 57% des répondants indiquent que les conseillers municipaux de leur territoire ne sont jamais réunis par la communauté. Un quart organise une réunion annuelle ».

Dans la communauté d'agglomération du bassin de Brive, par exemple, une réunion de tous les conseillers municipaux est organisée deux fois par an : pour une présentation de bilan en septembre, puis pour une information sur les projets en cours. L'objectif affiché est clair : « Faire en sorte que les élus communaux n'ignorent pas tout de l'action de l'intercommunalité ».

Gérard Hamel, maire de Dreux et président de l'agglomération du Pays de Dreux, estime qu'il y a « un vrai travail de pédagogie à faire pour éviter la démobilitation. Il est de la responsabilité des maires d'expliquer, dans leurs conseils municipaux, ce qui se passe au niveau de l'intercommunalité. Cela demande notamment de concevoir des documents qui soient lisibles pour tous ». En ce sens, l'agglomération publie un journal trimestriel sur la vie de l'intercommunalité baptisé « Agglorama ». Cette publication est à destination des élus et des habitants.

<p><b>Recommandation 9 : Encourager les conseils municipaux à se saisir pleinement du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI, et à user plus régulièrement de la faculté d'audition de ce dernier devant le conseil municipal.</b></p>
--

### **3. Reconnaître un droit d'information des communes sur tous les projets de l'EPCI**

L'AdCF, dans son enquête nationale, observe : « Une minorité de communautés a cherché à mettre en place des outils d'information à destination des élus municipaux spécifiquement ». Sont fréquemment cités : un intranet, une lettre d'information, des courriels sur des sujets spécifiques, l'envoi de communiqués de presse, etc. Ainsi, si 37% des communautés transmettent le compte rendu des réunions du conseil communautaire aux élus municipaux, elles ne sont que 17% à transmettre celui des réunions des commissions thématiques, 12% à transmettre celui des réunions du bureau communautaire, et 6% pour le compte rendu de la conférence des maires (28% des communautés ne transmettent aucun compte rendu des réunions des instances communautaires aux élus municipaux).

**Ces chiffres montrent que le contact entre les élus municipaux non communautaires et l'exécutif intercommunal reste insuffisamment développé.**

Dans leur proposition de loi « *visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité* », nos collègues de la commission des Lois<sup>1</sup> ont fait le choix de consacrer un **droit d'information de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales**. Adopté en première lecture au Sénat le 24 janvier dernier, ce texte nécessite maintenant d'être adopté par l'Assemblée nationale.

Certaines intercommunalités n'ont toutefois pas attendu l'entrée en vigueur d'un tel dispositif juridique. Dans la communauté urbaine du Grand Reims, par exemple, la charte de gouvernance prévoit un « **droit à l'information des communes** ». C'est ainsi que « *chaque commune, par le biais de son maire, est informée de l'ensemble des projets de la communauté urbaine touchant son territoire, ainsi que des interventions réalisées par les services ou des prestataires de la communauté urbaine sur son territoire. L'information sera donnée prioritairement par courrier électronique* ».

Notre collègue Éric Kerrouche, dans son ouvrage « Le blues des maires » fait de l'accès à l'information un élément-clé pour lever les obstacles à « l'interfaçage entre commune et communauté ». Pour ce faire, il préconise un meilleur accès aux documents intercommunaux pour tous les élus, dans une logique de transparence et de circulation de l'information. De même, lorsqu'il était président de la communauté de communes de Maremne-Adour-Côte-Sud, il avait souhaité que chaque conseiller municipal soit équipé d'une tablette lui donnant accès à l'ensemble des documents de l'intercommunalité.

**Recommandation 10 : Consacrer, dans la charte de gouvernance de l'EPCI, un droit d'information et de participation de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales et prévoir les moyens nécessaires pour assurer sa pleine effectivité.**

#### **4. S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité**

Ces réunions visent notamment à élaborer le projet de territoire et à en assurer un bon suivi. L'ensemble des conseillers communautaires sont conviés (conseillers municipaux, DGS, secrétaires de mairie, et parfois partenaires sociaux).

---

<sup>1</sup> Présentée par MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche et plusieurs de leurs collègues.

Par exemple, dans la communauté de communes des Coteaux du Layon, les élus communautaires et non communautaires sont réunis une fois par an au cours d'une assemblée générale. Celle-ci n'a pas de valeur juridique mais permet d'exposer les projets pour le groupement de communes. Le taux de participation des élus à ces réunions est de 80%, ce qui démontre un fort intérêt des élus et l'importance de la transmission des informations entre l'EPCI et les communes. Ce processus permet d'informer et d'impliquer les élus dans les prises de décisions, et rend les projets intercommunaux plus accessibles aux élus communaux.

Autre exemple dans la communauté urbaine du Grand Reims, où des « conseils d'orientation » se tiennent chaque année, ouverts aux élus municipaux non communautaires. Ces réunions n'ont pas d'existence formelle dans le règlement de l'intercommunalité mais elles permettent aux élus communaux de s'investir sur des thématiques particulières (eau et assainissement, routes, etc.) au sein d'une instance de dialogue *ad hoc*, généralement autour d'un vice-président.

Lors de leur déplacement dans l'agglomération du pays de Dreux, vos rapporteurs se sont vu confirmer de la part des maires présents autour de la table, l'importance d'un travail de pédagogie sur le fonctionnement des intercommunalités. Pour eux, « *Il est indispensable de fournir des explications sur "qui fait quoi" car le manque d'intérêt des habitants au sujet des intercommunalités s'explique en grande partie par le sentiment qu'ils ne sont pas concernés* ». Des réunions annuelles peuvent donc également constituer des instruments utiles.

Dans la communauté d'agglomération de Lisieux Normandie, des rencontres territoriales ont lieu deux fois par an entre le président, le DGS et le directeur de cabinet de chaque commune. La communauté d'agglomération du Grand Besançon organise plusieurs réunions mensuelles entre les maires des communes membres de l'EPCI. Dans la communauté Carcassonne agglomération et dans celle du Bassin de Brive, des réunions mensuelles associent également les DGS des communes et les secrétaires de mairie.

<p><b>Recommandation 11 : S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité : conseillers communautaires, conseillers municipaux, directeurs de services, secrétaires de mairie et parfois partenaires sociaux.</b></p>
--

## 5. Former les élus municipaux communautaires ou non communautaires

**Enfin, la formation des élus municipaux à l'intercommunalité est un enjeu essentiel.** Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, soulignait durant son audition devant votre délégation, *« Il n'y a eu aucune pédagogie, aucune formation à l'intercommunalité pour les maires et les élus municipaux ; du jour au lendemain, on leur a demandé de s'adapter. Évidemment, beaucoup d'entre eux ne pouvaient pas appréhender le fonctionnement d'une intercommunalité en 24 heures. Or, il est indispensable de savoir à quoi sert une intercommunalité et comment elle fonctionne ».*

Cet enjeu est plus crucial encore pour les élus ruraux, en particulier ceux « précipités » dans une grande agglomération avec un pôle urbain important, où les compétences qu'elle exerce de longue date n'ont jamais été abordées dans une petite intercommunalité rurale. Comme l'observe notre collègue Catherine Troendlé : *« La politique de la ville, le plan logement représentent des sujets sur lesquels la maîtrise est beaucoup moins grande par ces élus. Or il est demandé aux maires de réagir vite et de délibérer rapidement, alors qu'ils manquent d'information. Dans ce cas, un vrai travail d'appropriation de l'ensemble des compétences appartenant aux grandes agglomérations doit être mené ».*

La communauté urbaine du Grand Reims, par exemple, publie régulièrement des fiches pédagogiques, remises aux maires notamment, pour expliquer quelles sont les compétences des uns et des autres. Dénommées « **fiches méthodes** » elles récapitulent de façon synthétique « *qui fait quoi* » parmi les communes et la communauté urbaine.

Votre délégation estime qu'un travail d'inclusion des élus municipaux est à renouveler à chaque mandat, ce qui rend opportun la proposition de l'AdCF de mettre à disposition des « kits d'information » à destination des nouveaux élus, voire des candidats aux mandats locaux.

La question de la formation est tout aussi fondamentale pour les femmes élues, et revêt une dimension particulière eu égard aux enjeux de parité dans les EPCI. Julia Mouzon, fondatrice et présidente d'Elueslocales.fr, résumait devant votre délégation : *« Il faut que l'élue locale monte en compétences pour aller siéger à l'intercommunalité ».*

<p><b>Recommandation 12 : Prévoir des outils de formation spécifiques à l'intercommunalité à destination des élus municipaux communautaires et non communautaires.</b></p>
--



## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité des travaux menés sur les conditions d'exercice des mandats locaux<sup>1</sup>, parmi lesquels la consultation directe des élus locaux avait recueilli plus de 17 500 réponses. Dans le cadre de l'intercommunalité, les élus municipaux ont massivement exprimé le sentiment d'une dépossession de leurs fonctions. Votre délégation, à travers ce rapport, réaffirme sa volonté d'apporter des réponses concrètes.

Aujourd'hui, nombre d'élus municipaux voient dans le fait intercommunal un rouleau compresseur et redoutent la fin des communes. La question de leur place au sein des intercommunalités est un enjeu crucial pour l'avenir, comme le résume notre collègue Alain Richard : « *Le rôle des élus municipaux dans les intercommunalités soulève un enjeu démocratique majeur. Nous sommes confrontés à un risque de déprise démocratique du fait du sentiment d'éloignement des citoyens répercuté par les conseillers municipaux de base* ». Il faudra également, comme le souligne notre collègue Philippe Dallier, « *se saisir de l'opportunité offerte par le Président de la République, à l'occasion du Grand Débat, de réviser les lois Maptam et NOTRe* ».

Notre ex collègue Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, s'est déclarée à maintes reprises favorable à l'amélioration du fonctionnement des intercommunalités, en particulier s'agissant de « *la gouvernance de ces structures, afin que les communes se sentent réellement intégrées* ».

Les initiatives sénatoriales en ce sens n'ont pas manqué, à l'image de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon adoptée par la haute assemblée le 9 mai 2019. Notre collègue Dany Wattebled affirmait à cette occasion : « *Le bon fonctionnement des EPCI à fiscalité propre nécessite une parfaite coordination entre les conseils municipaux et conseils communautaires. Les maires et conseillers municipaux doivent être pleinement associés aux décisions intercommunales car l'intercommunalité est l'émanation des communes qui la composent. C'est une condition de la légitimité de l'action communautaire et un gage de bonne administration locale.* » Cette proposition de loi va dans le bon sens pour prévenir les risques de coupures entre communes et intercommunalités.

Replacer l' élu municipal au cœur de la démocratie intercommunale est aussi l'ambition constante de votre délégation, qui plaide pour une meilleure pédagogie et plus de souplesse. Dans cette perspective, elle souhaite que ces élus puissent, à travers ce rapport, s'emparer des nombreuses expériences locales qui donnent satisfaction et démontrent leur efficacité sur le terrain.

---

<sup>1</sup> « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 642 tome I (2017-2018) - 5 juillet 2018.*



## **ANNEXE : RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE « LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS LES INTERCOMMUNALITÉS »**

### **Méthodologie de synthèse du questionnaire**

Ce document a pour objectif de présenter les résultats du questionnaire « La place des élus municipaux dans les intercommunalités » ouvert à la participation du 27 mars 2019 au 17 avril 2019 sur la plateforme [participation.senat.fr](http://participation.senat.fr).

Les résultats qui suivent sont basés sur les contributions validées des participants, soit 3 969 réponses (hors brouillons, au nombre de 635). Sur 19 questions, 2 questions étaient ouvertes et facultatives et 17 questions étaient fermées et obligatoires.

Les résultats correspondent ainsi au nombre d'occurrences pour chaque réponse obligatoire.

## I. INFORMATIONS STATISTIQUES

### 1. Quel(s) mandat(s) détenez-vous actuellement ? Question obligatoire à choix multiple

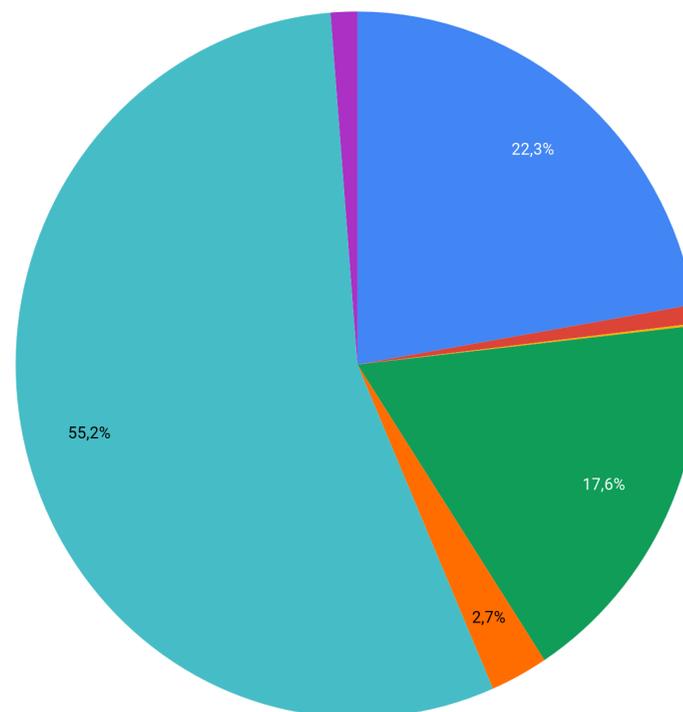
Le tableau ci-dessous compile les résultats à la question « Quel(s) mandat(s) détenez-vous actuellement ? », pour laquelle l'utilisateur pouvait sélectionner plusieurs réponses.

*Exemple : 597 personnes déclarent n'avoir qu'un seul mandat, celui d'adjoint au maire. 201 personnes déclarent avoir un mandat d'adjoint au maire et de conseiller communautaire.*

<b>Quel(s) mandat(s) détenez-vous actuellement ?</b>	<b>Quel(s) mandat(s) détenez-vous actuellement ?</b>							<b>Total général</b>
	<b>Adjoint au maire</b>	<b>Conseiller communautaire</b>	<b>Conseiller communautaire délégué</b>	<b>Conseiller municipal</b>	<b>Conseiller municipal délégué</b>	<b>Maire</b>	<b>Président ou vice-président d'un EPCI</b>	
	597	7	3	578	76	1 410	22	2 693
Adjoint au maire		9		3	1	3	11	27
Conseiller communautaire	201			89	21	305	1	617
Conseiller communautaire délégué	25			4	4	52		85
Conseiller municipal	5	8			2		1	16
Conseiller municipal délégué		4		11			2	17
Maire		4		2			13	19
Président ou vice-président d'un EPCI	56	2	1	10	4	422		495
<b>Total général</b>	<b>884</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>697</b>	<b>108</b>	<b>2 192</b>	<b>50</b>	<b>3 969</b>

## Répartition des mandats déclarés

- Adjoint au maire
- Conseiller communautaire
- Conseiller communautaire délégué
- Conseiller municipal
- Conseiller municipal délégué
- Maire
- Président ou vice-président d'un EPCI

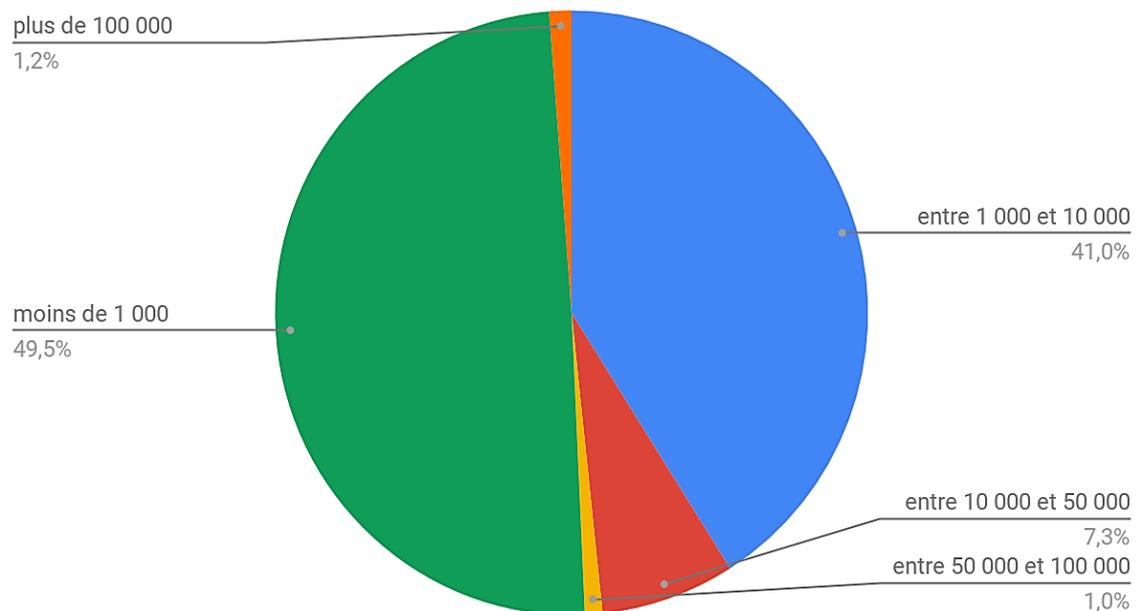


Ce graphique présente la répartition des mandats déclarés au global.

<b>Répartition des mandats déclarés</b>	<b>Résultats</b>
Adjoint au maire	884 (22,3%)
Conseiller communautaire	34 (0,9%)
Conseiller communautaire délégué	4 (0,1%)
Conseiller municipal	697 (17,6%)
Conseiller municipal délégué	108 (2,7%)
Président ou vice-président d'un EPCI	50 (1,3%)
Maire	2 192 (55,2%)
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

2. **Quelle est la population de votre commune ?** Question obligatoire à choix unique

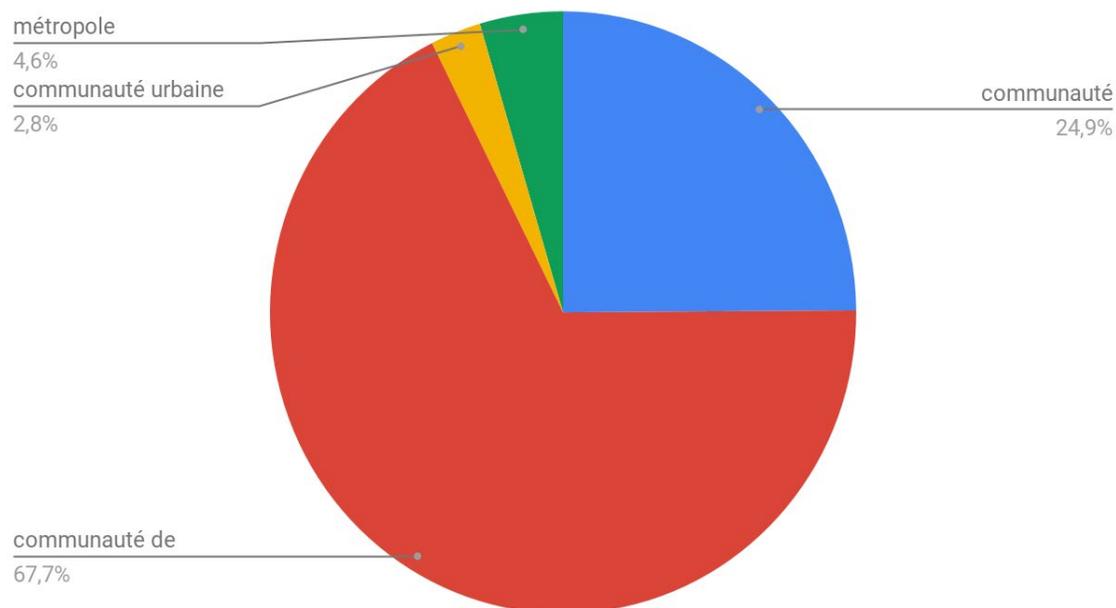
Quelle est la population de votre commune ?



<b>Quelle est la population de votre commune ?</b>	<b>Résultats</b>
Entre 1 000 et 10 000 habitants	1 628
Entre 10 000 et 50 000 habitants	290
Entre 50 000 et 100 000 habitants	38
Moins de 1 000 habitants	1 965
Plus de 100 000 habitants	48
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

3. **Quelle est la catégorie juridique de votre EPCI ?** Question obligatoire à choix unique

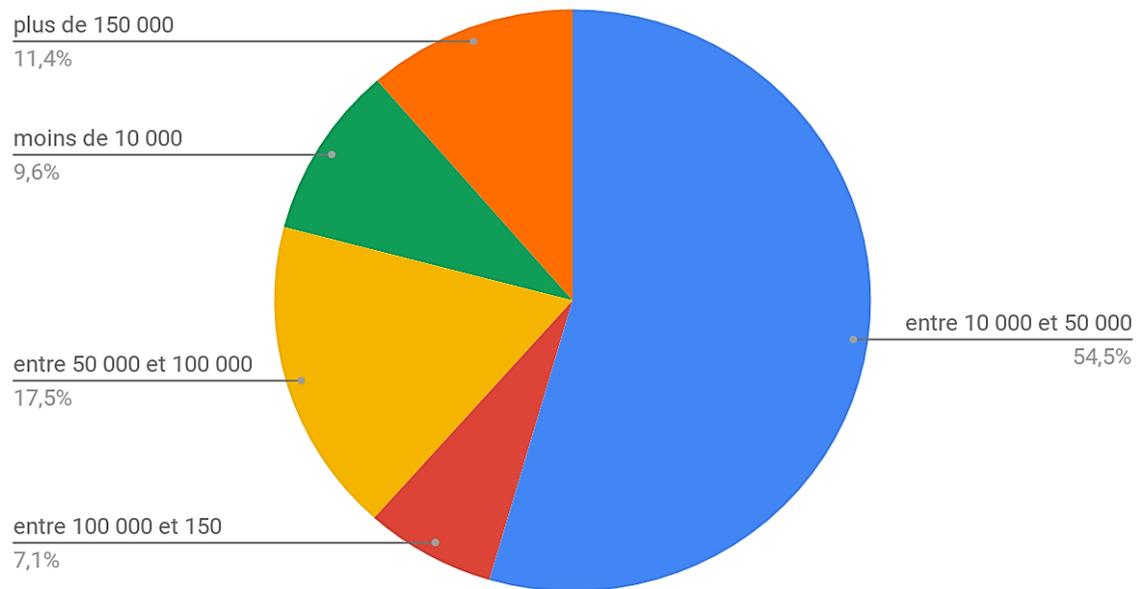
Quelle est la catégorie juridique de votre EPCI ?



<b>Quelle est la catégorie juridique de votre EPCI ?</b>	<b>Résultats</b>
Communauté d'agglomération	988
Communauté de communes	2 688
Communauté urbaine	111
Métropole	182
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

4. **Quelle est la population de votre EPCI ?** Question obligatoire à choix unique

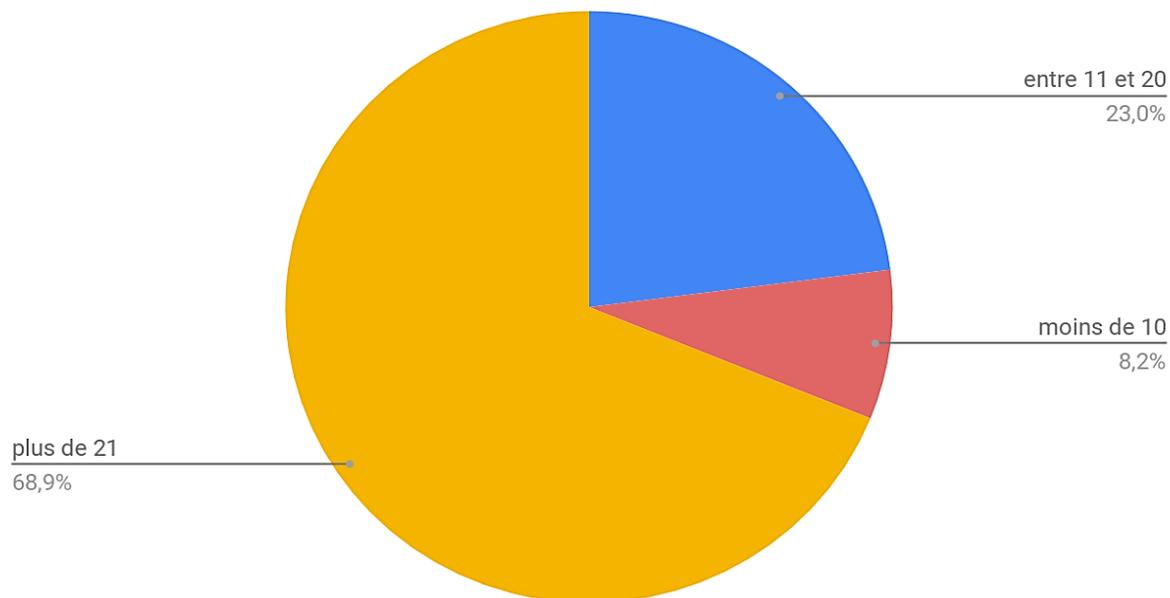
Quelle est la population de votre EPCI ?



<b>Quelle est la population de votre EPCI ?</b>	<b>Résultats</b>
Entre 10 000 et 50 000 habitants	2 163
Entre 100 000 et 150 000 habitants	281
Entre 50 000 et 100 000 habitants	694
Moins de 10 000 habitants	380
Plus de 150 000 habitants	451
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

5. **Quel est le nombre de communes membres de l'EPCI ?** Question obligatoire à choix unique

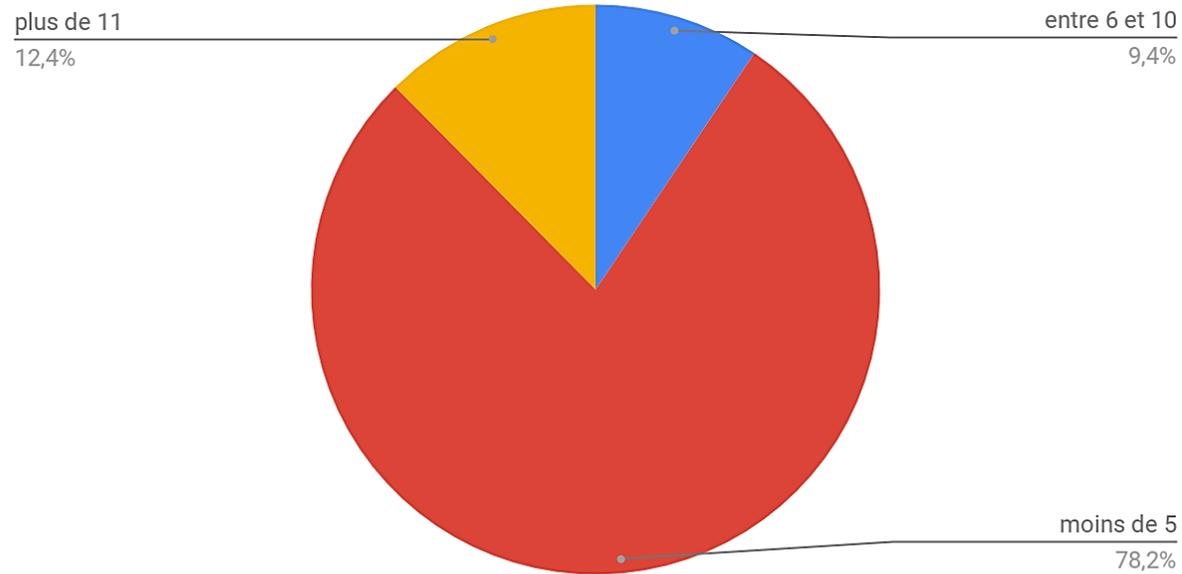
Quel est le nombre de communes membres de l'EPCI ?



<b>Quel est le nombre de communes membres de l'EPCI ?</b>	<b>Résultats</b>
Entre 11 et 20	912
Moins de 10	324
Plus de 21	2 733
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

6. **Combien d'élus de votre commune siègent au conseil communautaire ?** Question obligatoire à choix unique

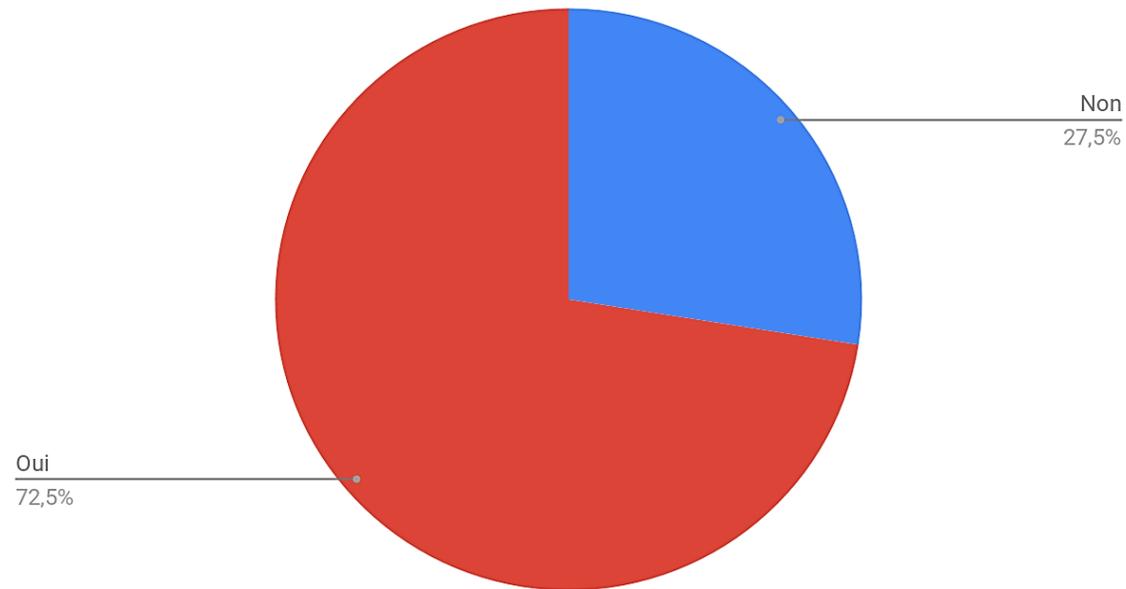
Combien d'élus de votre commune siègent au conseil communautaire ?



<b><i>Combien d'élus de votre commune siègent au conseil communautaire ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Entre 6 et 10	374
Moins de 5	3 102
Plus de 11	493
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

7. **Êtes-vous membre d'une commission au sein de l'EPCI ?** Question obligatoire à choix unique

Êtes-vous membre d'une commission au sein de l'EPCI ?

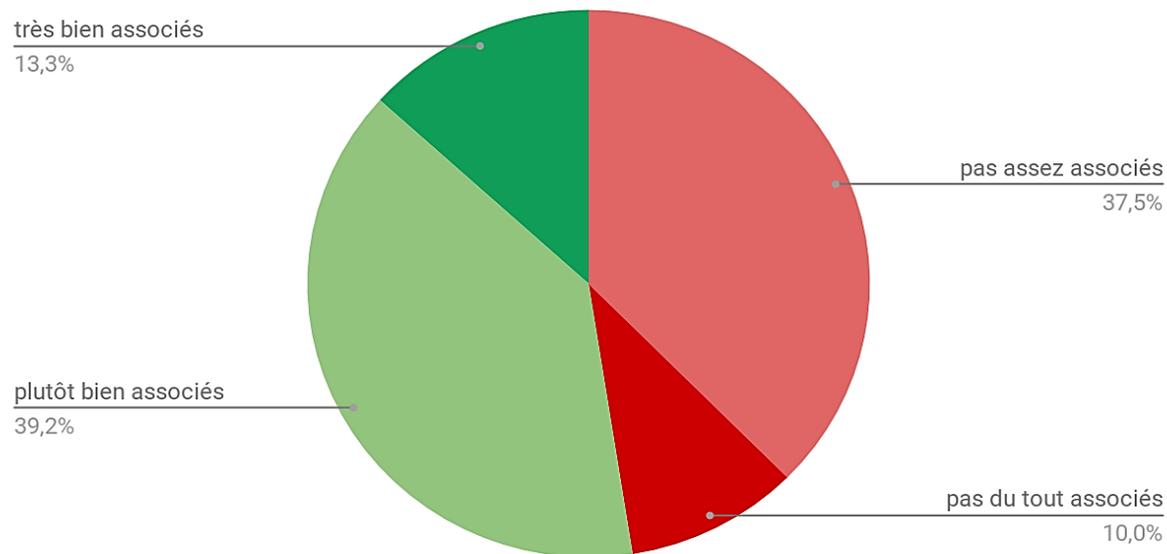


<b>Êtes-vous membre d'une commission au sein de l'EPCI ?</b>	<b>Résultats</b>
Non	1 091
Oui	2 878
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

## II. ENJEUX DE GOUVERNANCE

### 8. Les maires sont-ils bien associés selon vous à la gouvernance de l'intercommunalité ? Question obligatoire à choix unique

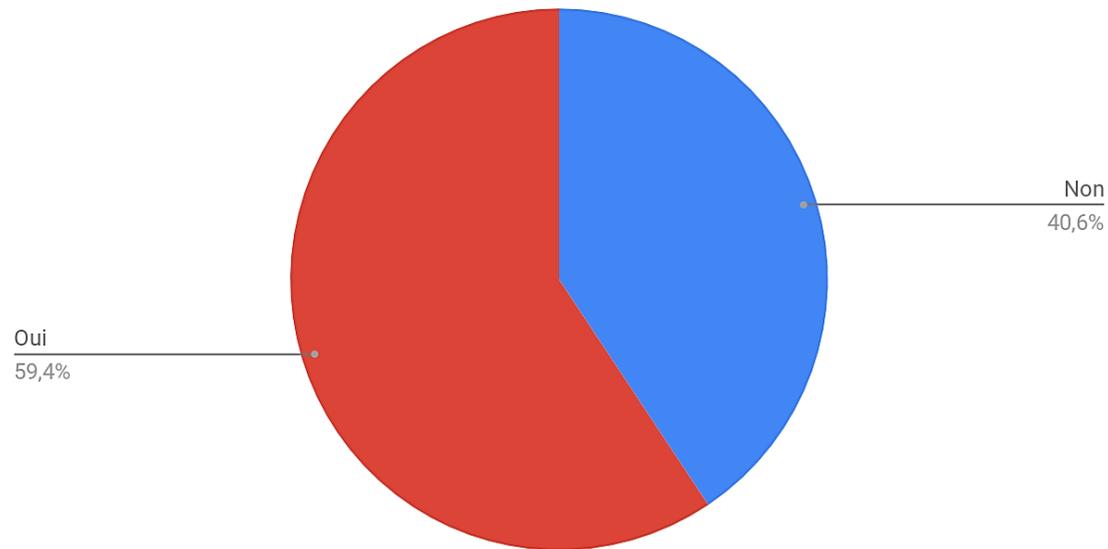
Les maires sont-ils bien associés selon vous à la gouvernance de l'intercommunalité ?



<b>Les maires sont-ils bien associés selon vous à la gouvernance de l'intercommunalité ?</b>	<b>Résultats</b>
Pas assez associés	1 489
Pas du tout associés	396
Plutôt bien associés	1 556
Très bien associés	528
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

9. **Une conférence des maires a-t-elle été mise en place au sein de votre intercommunalité ?** *Question obligatoire à choix unique*

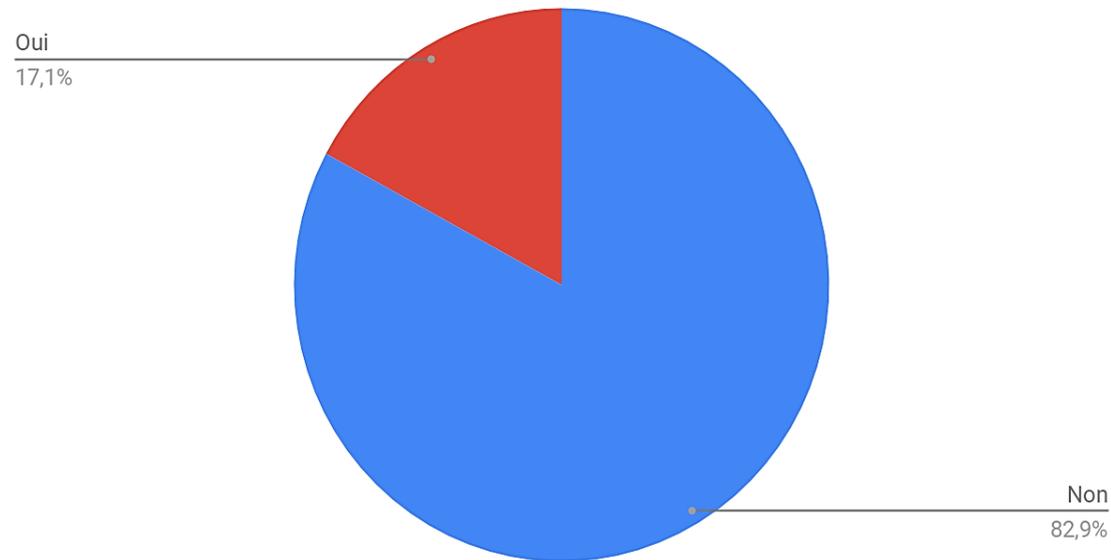
Une conférence des maires a-t-elle été mise en place au sein de votre intercommunalité ?



<b><i>Une conférence des maires a-t-elle été mise en place au sein de votre intercommunalité ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Non	1 613
Oui	2 356
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

10. **Le lieu de réunion des conseils communautaires est-il selon vous source de difficultés pour les conseillers communautaires de votre commune ?** *Question obligatoire à choix unique*

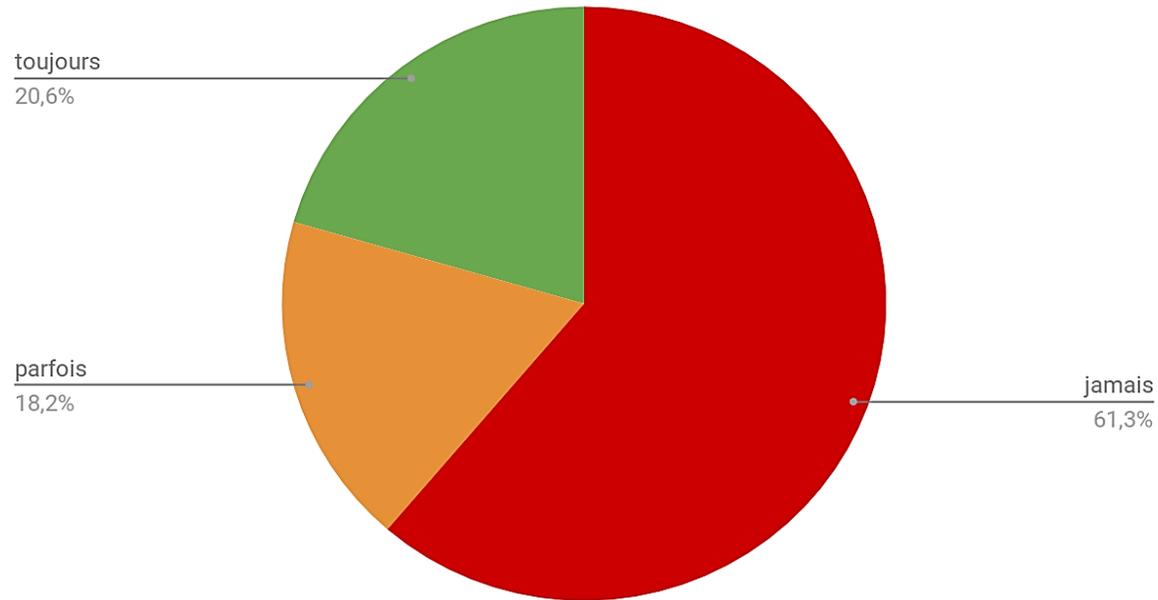
Le lieu de réunion des conseils communautaires est-il selon vous source de difficultés pour les conseillers communautaires de



<b><i>Le lieu de réunion des conseils communautaires est-il selon vous source de difficultés pour les conseillers communautaires de votre commune ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Non	3 289
Oui	680
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

11. **Êtes-vous associés à l'ordre du jour du conseil communautaire ?** Question obligatoire à choix unique

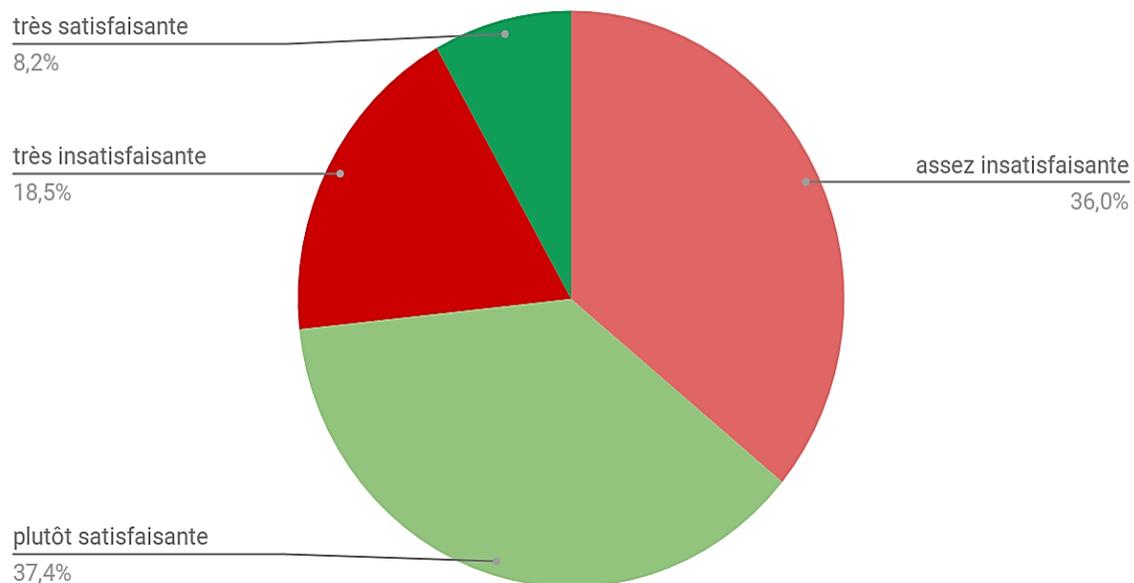
Êtes-vous associés à l'ordre du jour du conseil communautaire ?



<b>Êtes-vous associés à l'ordre du jour du conseil communautaire ?</b>	<b>Résultats</b>
Jamais	2 432
Parfois	721
Toujours	816
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

12. Quelle appréciation d'ensemble portez-vous sur la gouvernance de votre intercommunalité ? Question obligatoire à choix unique

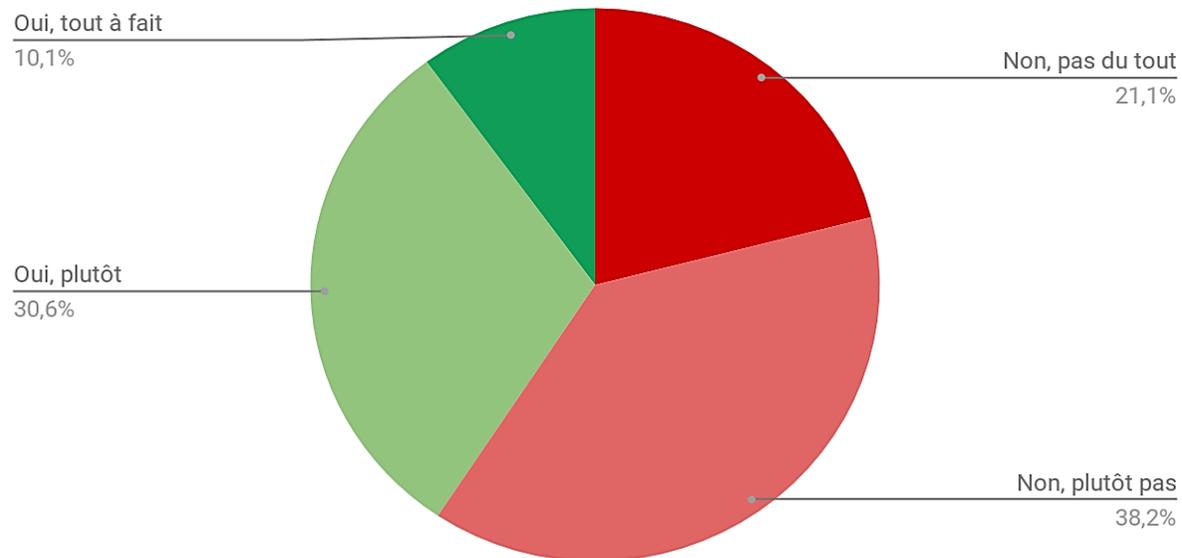
Quelle appréciation d'ensemble portez-vous sur la gouvernance de votre intercommunalité ?



<b>Quelle appréciation d'ensemble portez-vous sur la gouvernance de votre intercommunalité ?</b>	<b>Résultats</b>
Assez insatisfaisante	1 427
Plutôt satisfaisante	1 483
Très insatisfaisante	734
Très satisfaisante	325
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

13. **Les petites communes vous semblent-elles bien représentées et associées aux décisions au sein de l'intercommunalité ?** *Question obligatoire à choix unique*

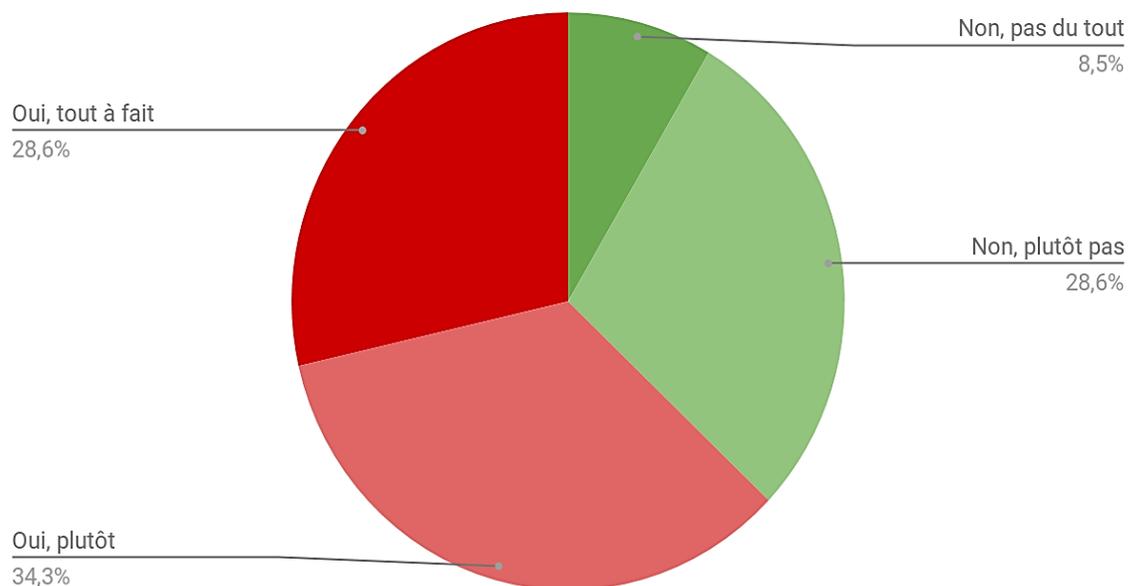
Les petites communes vous semblent-elles bien représentées et associées aux décisions au sein de l'intercommunalité ?



<b><i>Les petites communes vous semblent-elles bien représentées et associées aux décisions au sein de l'intercommunalité ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Non, pas du tout	836
Non, plutôt pas	1 518
Oui, plutôt	1 215
Oui, tout à fait	400
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

14. Le poids de la ville centre dans la gouvernance de l'intercommunalité vous paraît-il excessif ? Question obligatoire à choix unique

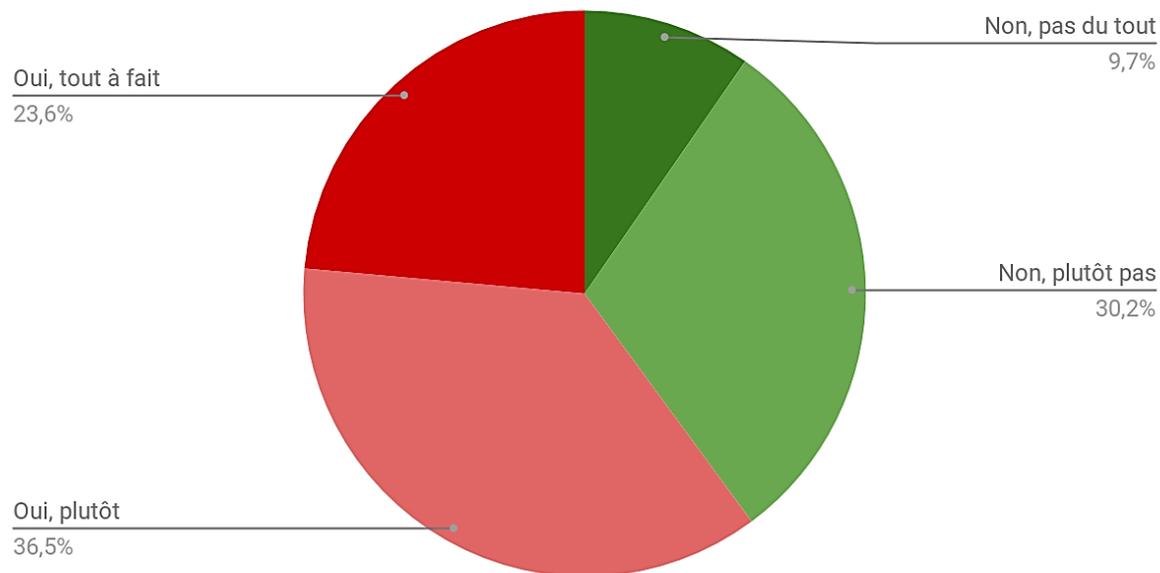
Le poids de la ville centre dans la gouvernance de l'intercommunalité vous paraît-il excessif ?



<b><i>Le poids de la ville centre dans la gouvernance de l'intercommunalité vous paraît-il excessif ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Non, pas du tout	337
Non, plutôt pas	1 135
Oui, plutôt	1 362
Oui, tout à fait	1 135
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

**15. L'intercommunalité marginalise-t-elle selon vous les communes rurales ? Question obligatoire à choix unique**

L'intercommunalité marginalise-t-elle selon vous les communes rurales ?



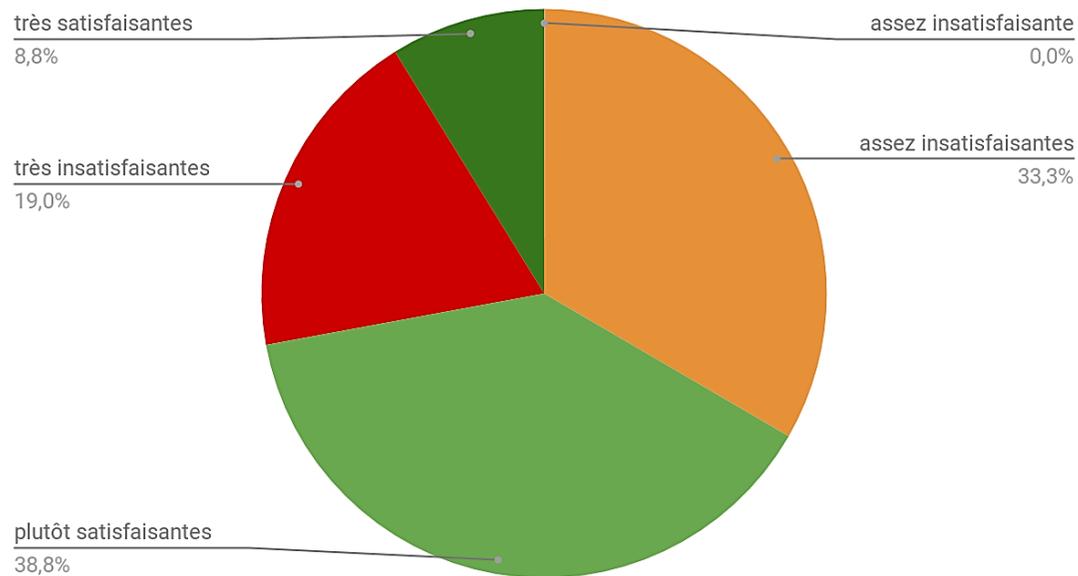
<b><i>L'intercommunalité marginalise-t-elle selon vous les communes rurales ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Non, pas du tout	384
Non, plutôt pas	1 199
Oui, plutôt	1 450
Oui, tout à fait	936
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

**16. Quelles sont les règles qui ont été mises en place pour composer le bureau de votre intercommunalité ?**

*Question facultative et ouverte (non traitée)*

**17. Ces règles vous paraissent-elles : Question obligatoire à choix unique**

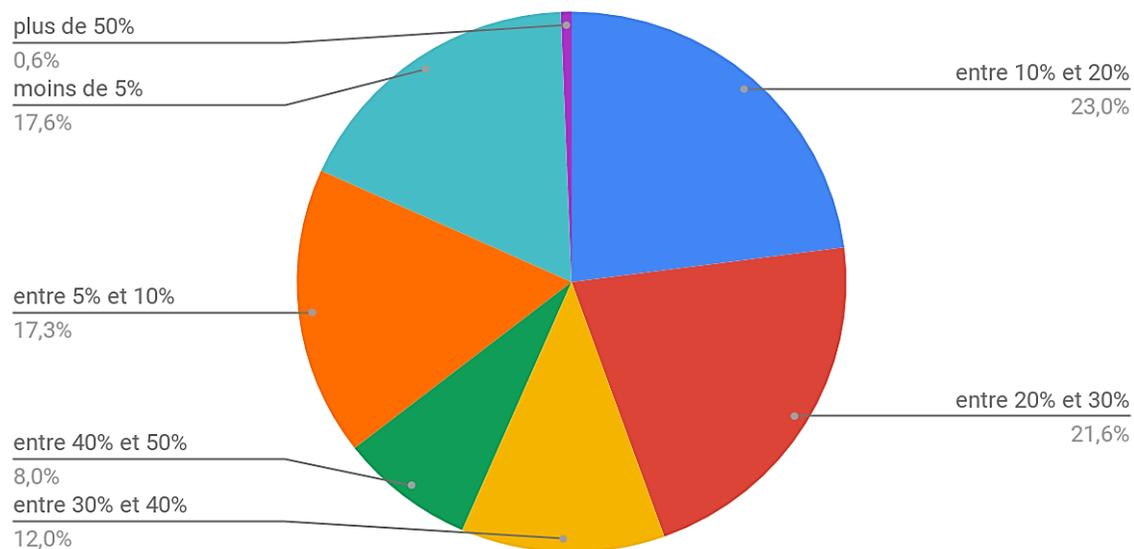
Ces règles vous paraissent-elles :



<b>Ces règles vous paraissent-elles</b>	<b>Résultats</b>
Assez insatisfaisante	1
Assez insatisfaisantes	1 323
Plutôt satisfaisantes	1 538
Très insatisfaisantes	756
Très satisfaisantes	351
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

18. **Pouvez-vous indiquer le pourcentage de femmes au sein du bureau de votre intercommunalité ?** Question obligatoire à choix unique

Pouvez-vous indiquer le pourcentage de femmes au sein du bureau de votre intercommunalité ?



<b><i>Pouvez-vous indiquer le pourcentage de femmes au sein du bureau de votre intercommunalité ?</i></b>	<b>Résultats</b>
Entre 10% et 20%	911
Entre 20% et 30%	856
Entre 30% et 40%	476
Entre 40% et 50%	316
Entre 5% et 10%	686
Moins de 5%	699
Plus de 50%	25
<b>Total général</b>	<b>3 969</b>

**19. Quelles actions ou bonnes pratiques destinées à permettre aux communes d'être mieux associées aux décisions de l'intercommunalité souhaiteriez-vous porter à notre connaissance afin d'être diffusées ?**

*Question facultative et ouverte*

*Nota : Les contributions des élus locaux ayant participé à la consultation qui sont reproduites ci-après sont classées suivant les recommandations du rapport.*

- **Recommandation 1 : Se doter d'une charte de gouvernance pour définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté, et formaliser la coopération entre communes membres dans le respect de chaque territoire.**

*« Un droit de véto de la commune concernée par un projet communautaire sur son territoire »*

- **Recommandation 2 : Définir un projet de territoire en co-construction avec tous les acteurs de l'intercommunalité, dans le respect du principe de subsidiarité.**

*« Travailler ensemble avec anticipation pour éviter des décisions sans concertations et qui fracturent la cohésion territoriale au sein de l'EPCI »*

*« Agir ensemble pour un projet de territoire »*

*« Déterminer un projet de territoire où chaque commune est prise en compte notamment sur le plan financier »*

- **Recommandation 3 : Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales dans le cadre de « pôles » territoriaux.**

*« Répartir les services sur les "territoires" »*

*« Réunions de secteur en zone rurale »*

*« Des pôles territoriaux qui fonctionnent de façon ascendante et non descendante »*

*« L'EPCI a été découpé en 6 secteurs. Des réunions de secteur pour mieux être informé du fonctionnement général ont été mises en place »*

*« Création de commissions territoriales calquées sur le périmètre des futurs PLUI »*

- **Recommandation 4 : Prévoir, dans le fonctionnement de l'EPCI, une instance spécifique de dialogue des maires réunie au moins deux fois par an, et faire en sorte que ceux-ci deviennent des relais de l'action communautaire dans chaque territoire.**

*« Faire de la conférence des maires un organe d'informations qui balaye l'ensemble des problématiques du territoire »*

*« Obligation d'organiser des conseils des maires pour prendre en compte les préoccupations et difficultés de chacun (communauté de communes proche de ses communes) »*

« Mon seul désir serait la constitution d'une conférence des maires pour impliquer TOUTES les communes »

« Rendre la conférence des maires obligatoire avant chaque conseil communautaire »

« Conseil des maires et seulement des maires. Pas les vice-présidents qui peuvent être des adjoints. Obligation d'obtenir une large majorité du conseil des maires sur les projets structurants (nouvelles compétences, nouveaux périmètres, gros investissements, évolution de la gouvernance, etc.) »

« Réunions plus fréquentes de la conférence des maires (chez nous 1 à 2 fois par an sur de grands sujets, exemple : présentation du SCOT) »

- **Recommandation 5 : Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions, soit en recourant à la délocalisation des réunions, soit en s'appuyant plus systématiquement sur les technologies de type visioconférence.**

« Le bureau des maires comme le conseil communautaire change de commune chaque mois »

« Avoir des conseils métropolitains décentralisés sur les communes membres afin de rapprocher les instances décisionnaires des habitants »

« Territoire vaste, difficulté de trajet long pour rejoindre les lieux de réunion, multiplication des réunions... Quelles solutions ? Téléconférence ? »

« Les réunions sont privilégiées en journée et, pour les actifs, c'est de plus en plus difficile de respecter notre engagement »

« Je propose que les réunions des commissions se réalisent sur des temps horaires permettant la présence des élus qui travaillent »

- **Recommandation 6 : Encourager la parité dans la composition des instances communautaires, en particulier dans l'attribution des postes au sein de l'exécutif intercommunal.**

« Alternance homme femme-pour le président et 1er vice-président »

« Mettre en place la parité dans la nomination des vice-présidents »

« De la parité au sein du conseil et du bureau communautaire »

« Représentativité paritaire et non à la taille des communes »

- **Recommandation 7 : Veiller à la représentativité politique et territoriale au moyen d'une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.**

### **1. Nombre et poids des délégués**

« Une représentation égale du nombre de conseillers au sein de l'EPCI, si elle paraît inéquitable pourrait permettre une meilleure prise en compte des petites communes »

« Meilleure répartition géographique des membres du bureau sur le territoire de l'EPCI afin qu'aucun secteur ne se sente oublié ou mis à l'écart »

« Il faudrait a minima être deux conseillers par commune afin d'échanger sur certains sujets »

« Rééquilibrer le nombres des conseillers communautaires au profit des petites et moyennes communes »

« Veiller à une représentativité équitable de toutes les communes en faisant en sorte que le milieu rural ne soit pas défavorisé par une concentration dans les villes-centres »

« 1 commune = 1 voix et avoir un nombre de représentant équivalent afin que chaque commune soit égale aux autres »

« Les petites communes sont surreprésentées par rapport à la population (une commune de 200 habitants possède un représentant alors qu'une commune de 1 600 habitants n'en possède que deux) »

« Le poids de la ville centre dans la gouvernance de l'intercommunalité est trop faible contre les dix autres petites communes rurales ! »

### **2. Sensibilité politique**

« Que l'opposition soit membre de droit du bureau intercommunal »

« Obligation pour l'exécutif d'une représentation des sensibilités politiques du territoire »

« La participation des maires des communes d'opposition à la gouvernance de l'EPCI (vice-présidence) sans condition préalable »

« Les communes dont la couleur politique des élus n'est pas celle de l'équipe dirigeante ne sont pas ou mal informées. Idem pour les conseillers d'opposition. Aucun document ne leur est envoyé avant les réunions »

« Autoriser la création de groupes d'élus comme dans les collectivités de type région ou département »

### **3. Autre**

« Éviter surtout l'élection des conseillers communautaires par listes. Rester sur une représentation de chaque commune au prorata de la population »

« Ne pas confier les postes-clés qu'aux grandes communes »

« Il ne faudrait pas que le président de l'intercommunalité soit le maire de la plus grosse des villes ni que les présidents des commissions soient les maires »

« Tous les maires membres du bureau, donc ne pas avoir d'intercommunalités trop grandes »

**• Recommandation 8 : Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires afin d'impliquer tous les élus municipaux qui le souhaitent.**

« Intégrer des élus municipaux dans des commissions intercommunales afin d'avoir des avis plus variés »

« Obliger chaque conseiller municipal à être présent dans au moins une commission communautaire, cela permettrait à chaque conseiller d'avoir un lien avec l'intercommunalité, et aux municipalités de mettre en place des réunions de restitution, en dehors des conseils municipaux, pour échanger sur les champs d'actions communautaires »

« Avoir la possibilité d'associer plus les conseillers municipaux aux commissions (notamment les "petites" communes avec un seul conseiller communautaire) »

« Ouvrir les commissions à tous les élus permettrait de mon point de vue une meilleure représentativité des communes, un meilleur taux d'adhésion aux décisions et éviterait la saturation des agendas des élus en déléguant la charge de travail »

« Créer des commissions extra-communautaires, associant des élus communaux, non communautaires »

**• Recommandation 9 : Encourager les conseils municipaux à se saisir pleinement du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI, et à user plus régulièrement de la faculté d'audition de ce dernier devant le conseil municipal.**

« Un point annuel est présenté au conseil municipal et les dates des réunions intercommunales sont connues »

« Le président de la communauté vient chaque année présenter le bilan des réalisations mais ce n'est pas suffisant pour bien comprendre les enjeux »

« Présentation annuelle d'un bilan d'action de l'intercommunalité par "secteurs" géographiques : réunions permettant l'échange et le dialogue autour du projet intercommunal »

**• Recommandation 10 : Consacrer, dans la charte de gouvernance de l'EPCI, un droit d'information de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales et prévoir les moyens nécessaires pour assurer sa pleine effectivité.**

**1. Information préalable**

« L'information préalable des affaires présentées en commission ou en réunion, deux semaines avant ces dernières »

« Le débat doit avoir lieu dans la commune sur les sujets comme les investissements et le lieu de leur implantation, les augmentations d'impôts. L'intercommunalité est trop éloignée de la population et des élus locaux »

« Que les décisions soient d'abord validées par les conseils municipaux et que le bureau des maires ne soit pas décisionnaire »

« Les ordres du jour doivent être définis très en amont pour permettre aux conseillers communautaires de porter la voix du conseil municipal (suite à débat en commission ou en réunion de conseil des maires) et non leur propre voix en réunion du conseil communautaire »

## 2. Communication

« La tenue régulière, par secteurs, de réunions d'information destinées aux élus communaux »

« Rendre obligatoire la communication aux élus municipaux des ordres du jour, et comptes rendus des conseils de communauté, des rapports annuels et le suivi des grands dossiers »

« Donner par messagerie et en information tout ce qui est traité par la communauté de communes (projets, contentieux, devis, décisions des commissions avant la réunion du bureau et du conseil) »

« Avoir des temps d'échanges spécifiques entre élus communautaires et élus communaux pour bien partager l'information et comprendre les décisions »

« Une meilleure communication entre l'intercommunalité et les élus communaux non communautaires. Un compte rendu mensuel des décisions ou engagements pris et éventuellement annonce des dossiers à venir qui permette au plus grand nombre d'y réfléchir et donner éventuellement des propositions »

« Une lettre mensuelle d'info par exemple, des comptes rendus de commissions en plus de comptes rendus des conseils communautaires, une visite du président ou du bureau communautaire dans les communes pour une revue des projets communautaires ou communaux, une association à la gouvernance par consultation des conseillers municipaux, questions sur des projets particuliers, réduire cet éloignement de travail et décisionnel qui fait perdre la légitimité et l'association des communes aux décisions d'aménagement du territoire »

## 3. Participation

« Proposer des questionnaires en ligne sur les actions à venir afin de collecter les idées des élus »

« Plate-forme de questions ou de demandes selon les sujets abordés en commission »

« Mise en œuvre une fois par an d'ateliers informels pour un "big brain storming" des élus pour faire remonter des idées innovantes, toutes thématiques confondues »

« Meilleurs échanges en amont : notes de synthèse, des questionnaires, "référendum consultatif", comités consultatifs de représentants élus de chaque communes (privilégier les conseillers municipaux "élus" plus neutres) »

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Recommandation 11 : S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité : conseillers communautaires, conseillers municipaux, directeurs de services, secrétaires de mairie et parfois partenaires sociaux.</b></li></ul> |
|---|

« Conférence annuelle avec la participation de tous les conseillers communaux »

« La métropole organise une fois par an une soirée visant à restituer son bilan annuel d'activité »

**• Recommandation 12 : Prévoir des outils de formation spécifiques à l'intercommunalité à destination des élus municipaux communautaires et non communautaires.**

*« Assurer, voir imposer, une formation aux élus communautaires pour une meilleure prise en compte des enjeux collectifs et une meilleure capacité d'intervention des "élus de base", face aux élus "professionnels" qui eux maîtrisent les dossiers »*

*« Formation des élus locaux aux sujets sur lesquels ils sont amenés à voter »*

*« Il serait sans doute nécessaire, lors de la prise de fonction des nouveaux conseillers communautaires, que des séances d'information-formation sur les compétences, les projets portés par l'intercommunalité et les services soient présentés en détail aux élus. En effet, on se rend compte en cours de mandat d'une méconnaissance de certains conseillers sur des dossiers parfois stratégiques, ce qui peut être préjudiciable pour prendre une décision »*



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

**Compte rendu de la réunion de la délégation aux collectivités territoriales, jeudi 16 mai 2019 : examen du rapport d'information de M. Antoine Lefèvre et Mme Patricia Schillinger « Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques ».**

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Mes chers collègues, le rapport que vont nous présenter Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger porte sur une question extrêmement sensible. Il révèle à la fois les difficultés de construction de certaines intercommunalités, où coexistent la volonté de se mettre ensemble et la pression des autorités préfectorales qui conduit souvent à la création de communautés considérées comme trop grandes. Dans certains cas, la volonté de regrouper un grand nombre de communes relève plutôt, comme au Pays Basque, d'un détournement de procédure...

Ces situations induisent fréquemment, comme je l'ai constaté au cours de ma longue expérience de président d'une agglomération urbaine, rurale et périurbaine, un risque de démotivation, au fil des années, des élus, voire de maires lorsque les exécutifs se sont resserrés. Je me suis efforcé d'être innovant en matière de gouvernance, avec l'adoption de chartes qui, sans être juridiquement obligatoires, imposaient moralement une conduite à tenir. Je me rappelle également avoir porté la création d'une conférence des maires, qui est devenue un élément-clé de la gouvernance, en permettant d'obtenir, sinon l'unanimité, du moins un consensus le plus large possible. Cependant, j'ai constaté que ces initiatives ne suffisaient pas, et certaines critiques m'ont fait comprendre que l'on pouvait certainement faire mieux. C'est dire si l'on attend beaucoup de vos travaux. Bien qu'innovants, ils sont inspirés par la recherche de bonnes pratiques plutôt que par l'ambition de révolutionner les textes.

**M. Antoine Lefèvre.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, hasard du calendrier, je suis intervenu la semaine dernière en séance publique au nom de mon groupe sur la proposition de loi « tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon ». Ce texte a finalement été adopté à une large majorité le 9 mai dernier - certains d'entre vous étaient d'ailleurs présents lors des débats dans l'hémicycle.

Dans mon intervention, j'ai rappelé que le bon fonctionnement des EPCI nécessitait évidemment « une parfaite coordination entre les conseils municipaux et les conseils communautaires ». J'ai relevé à cet égard les propos opportuns du rapporteur de la commission des Lois, qui notait que cette « synergie » était d'une part « une condition de légitimité de l'action communautaire » et, d'autre part, le gage d'une « bonne administration locale », tant « les compétences communales et intercommunales sont étroitement imbriquées ».

Ce constat, nous avons nous aussi eu l'occasion de le formuler à la délégation, comme vous vous en souvenez, Monsieur le Président. Car le travail que nous avons entamé avec Patricia Schillinger sur la question de la place des élus municipaux dans la gouvernance des intercommunalités s'inscrit dans la continuité du rapport sur « Les conditions d'exercice des mandats locaux », qui avait suscité plus de 17 500 contributions des élus dans les territoires.

À cette occasion - et cela avait été bien relevé par Marie-Françoise Pérol-Dumont, Mathieu Darnaud et vous-même, cher Président -, nous avons perçu un sentiment d'inquiétude de la part des élus municipaux, qui résulte de l'orientation prise par la construction intercommunale depuis les lois Maptam et NOTRe.

Et il est vrai que, sur le terrain, de plus en plus de voix s'élèvent pour nous dire que « l'esprit n'y est plus ». Les élus municipaux ont le sentiment d'être pris dans de vastes ensembles, et peuvent parfois décrocher.

Sans surprise, la question de la gouvernance des EPCI revient tel un serpent de mer. Les élus municipaux communautaires, et *a fortiori* les élus non communautaires, estiment qu'ils ne sont pas toujours suffisamment ou correctement bien associés aux décisions de l'intercommunalité. Cette réalité a été confirmée par les résultats de la consultation que nous avons lancée le 27 mars dernier sur « la place des élus municipaux dans la gouvernance des intercommunalités » et que certains d'entre vous ont bien voulu relayer auprès des élus dans les territoires. Je tiens ici à vous en remercier, car nous avons obtenu près de 4 000 réponses en seulement trois semaines d'enquête !

Ceci témoigne de l'intérêt du sujet pour les élus locaux, mais aussi de l'intérêt pour notre délégation de continuer à utiliser cet outil de consultation, voulu par le Président du Sénat, qui nous permet de « prendre le pouls des territoires » sur un sujet local.

**Mme Patricia Schillinger.** - Monsieur le Président, chers collègues, cela fait effectivement plusieurs mois que nous travaillons sur ce rapport. Je rappelle que nous nous sommes rendus sur le terrain, à la rencontre des élus des intercommunalités, notamment :

- à Dreux, le 6 mars dernier, où j'ai pu rencontrer Gérard Hamel, Président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, ainsi que de très nombreux élus de l'EPCI ;

- à Reims, le 5 avril dernier, où Antoine Lefèvre a été reçu par Catherine Vautrin, Présidente de la communauté urbaine du Grand Reims, en présence, là encore, de nombreux conseillers communautaires.

Les propos que nous avons pu recueillir au cours de ces échanges « hors les murs » ont été largement corroborés par la consultation informatique précitée, dont les résultats sont annexés au rapport.

Vous constaterez d'abord une large participation, puisque près de 4 000 réponses ont été enregistrées, comme l'a rappelé Antoine Lefèvre. Très majoritairement, ce sont les maires qui se sont le plus mobilisés ; ils représentent 55,2% des répondants, suivis par leurs adjoints (22,3%) et les autres conseillers municipaux (17,6%).

On notera également que les élus des petites communes se sont davantage impliqués dans la consultation, ceux des communes de moins de 1 000 habitants représentant 49,5% des répondants, et ceux des communes de 1 000 à 10 000 habitants représentant 41 % des répondants, soit une écrasante majorité de 90,5 % des répondants.

Très majoritairement, ce sont les élus des communautés de communes qui forment l'essentiel des répondants (67,7%), suivis par les élus des communautés d'agglomération (24,9%).

On soulignera enfin que les répondants forment un échantillon représentatif des EPCI en termes de population : 54,5% appartiennent à un EPCI de 10 000 à 50 000 habitants ; 17,5% à un EPCI de 50 000 à 100 000 habitants ; 7,1% à un EPCI de 100 000 à 150 000 habitants ; 9,6% à un EPCI de moins de 10 000 habitants ; et 11,4% à un EPCI de plus de 150 000 habitants.

De façon générale, notre consultation fait ressortir des opinions contrastées. Les répondants ont estimé, à une très courte majorité, que les maires étaient « *plutôt bien associés* » (39,2%) ou « *très bien associés* » (13,3%) à la gouvernance de l'intercommunalité, près de la moitié des répondants ayant estimé qu'ils n'étaient « *pas assez associés* » (37,5%) ou « *pas du tout associés* » (10%) à la gouvernance de leur EPCI.

Ils sont ainsi 61,3% à déclarer n'être « *jamaïs associés à l'ordre du jour du conseil communautaire* » et 18,2% à l'être « *parfois* ». Seuls 20,6% des répondants déclarent être « *toujours associés à l'ordre du jour du conseil communautaire* ».

L'appréciation d'ensemble portée par les élus sur la gouvernance de leur intercommunalité témoigne aussi de sentiments mitigés. Ils restent minoritaires, parmi les répondants, à porter une appréciation « *plutôt satisfaisante* » (37,4%) ou « *très satisfaisante* » (8,2%) sur le fonctionnement global de leur EPCI en matière de gouvernance politique.

Majoritairement, à 54,5%, ils estiment que celui-ci est « *très insatisfaisant* » (18,5%) ou « *assez insatisfaisant* » (36 %). Majoritairement, à 59,3%, ils estiment aussi que les petites communes ne sont « *pas bien représentées et associées aux décisions de l'intercommunalité* ».

Dans la continuité, ils sont 62,9% à juger le poids de la ville-centre dans la gouvernance de l'intercommunalité « *plutôt excessif* » (34,3%) ou « *tout à fait excessif* » (28,6%).

La question de la ruralité est également clivante puisque, majoritairement là encore, les répondants considèrent que « *l'intercommunalité marginalise les communes rurales* » pour plus de 60% des répondants.

S'agissant enfin de la composition des exécutifs des EPCI, les répondants considèrent majoritairement, à 52,3%, que les règles mises en place sont « *insatisfaisantes* ».

Je tiens à ajouter une observation sur le sujet de la parité, auquel je suis particulièrement sensible. On notera que le pourcentage de femmes au sein des bureaux des EPCI reste particulièrement faible. Dans près de la moitié des cas (44,6%) les femmes représentent seulement entre 10% et 30% des membres du

Bureau. On peut aussi regretter que, dans plus du tiers des cas (34,9%), les femmes représentent moins de 10% des membres du Bureau.

Parmi les répondants, les EPCI exemplaires en matière de parité sont donc minoritaires : seulement 20% comptent entre 30% et 50% de femmes membres du Bureau.

Sans surprise, les recommandations que nous allons vous présenter dans un instant tentent d'apporter des réponses très concrètes aux problèmes identifiés. Toutefois, je peux dès à présent vous exposer les deux grands objectifs de nos recommandations destinées à faire place aux « bonnes pratiques de gouvernance » au sein des instances communautaires :

- mieux associer l'ensemble des conseillers communautaires aux décisions des EPCI ;

- associer plus systématiquement les élus municipaux non communautaires aux décisions des EPCI.

**M. Antoine Lefèvre.** – Effectivement, l'un des moyens de répondre à la crise de l'intercommunalité, consiste à favoriser l'implication des élus municipaux dans son fonctionnement. Or le sentiment de dépossession exprimé aujourd'hui dans les territoires par les élus municipaux est fort ou très fort. Il faut ajouter à cela des règles de représentation au sein des conseils communautaires qui sont également souvent mal vécues.

Avant de vous détailler nos recommandations, je précise que nous avons pris bonne note, avec Patricia Schillinger, des initiatives de nombre de nos collègues du Sénat pour améliorer la situation sur ces deux aspects.

En premier lieu, la proposition de loi « visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité », qui a été présentée par Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Eric Kerrouche et plusieurs de nos collègues et a été adoptée par le Sénat le 24 janvier dernier. Elle prévoit notamment de rendre obligatoire, dans chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires réunie *a minima* deux fois par an (conférence des maires, bureau élargi, etc.), ce qui faisait d'ailleurs l'objet d'un amendement de notre collègue Mathieu Darnaud.

En second lieu, la proposition de loi « tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires et entre les conseils municipaux et le conseil de la métropole de Lyon » que j'évoquais en introduction, adoptée au Sénat la semaine dernière. Ce texte rend obligatoire l'institution d'une « conférence consultative des maires » dans les communautés de communes et d'agglomération, ainsi que dans les communautés urbaines, dès lors que 30% des maires des communes membres en feraient la demande.

Ces textes vont évidemment dans le bon sens, c'est la marque du Sénat en tant qu'assemblée parlementaire. Mais je rappelle qu'à la délégation, sous l'égide de notre Président Jean-Marie Bockel, nous avons choisi une approche originale et consensuelle visant à valoriser les « bonnes pratiques » qui pourront ensuite être diffusées.

C'est dans cet esprit que nous avons élaboré notre rapport et nos recommandations. Nous avons identifié les outils déployés avec succès dans les territoires pour répondre à l'objectif d'associer les élus municipaux à la vie et à la gouvernance des EPCI. C'était là une revendication très forte des acteurs de terrain que nous avons auditionnés et que nous avons rencontrés lors de nos déplacements : « Faire confiance à l'intelligence territoriale », « Faire preuve de souplesse » et « N'imposer aucun carcan législatif ».

En séance publique, à l'occasion de la discussion de la PPL « Synergie entre les conseils municipaux et communautaires », sur tous les bancs, plusieurs voix dont celle du ministre chargé des Collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, s'élevaient pour dire : « Ne créons pas de contraintes supplémentaires ! » (Didier Marie) ; « Les dispositifs doivent être facultatifs et souples » ; « Faisons confiance aux élus locaux pour imaginer des solutions intelligentes au niveau du territoire » (Sébastien Lecornu) ; « Laissons les collectivités souffler » (Françoise Gatel), ou encore « Nos territoires ont besoin de liberté et de différenciation » (Arnaud de Belenet).

Bref, la loi ne doit pas être la réponse à tout de façon uniforme. C'est dans cet esprit que nous réfléchissons, avec Patricia Schillinger, au contenu d'une « charte de bonnes pratiques » qui pourrait être inspirée de ce rapport. Je cite le Président du Sénat, en novembre dernier lors du colloque de la commission des Lois consacré au rapport de notre collègue Mathieu Darnaud « Revitaliser l'échelon communal » : « Tout n'est pas du domaine législatif. C'est le rôle du Sénat que de mettre en lumière les bonnes pratiques ». C'est bien dans cette démarche que nous nous inscrivons.

Il n'existe en effet pas de solution unique. Les réponses, les outils, les pratiques peuvent varier d'un territoire à l'autre, d'un EPCI à l'autre. Vous le constaterez à travers les très nombreux exemples mis en lumière dans le rapport.

Reste donc l'objectif fondamental qui oriente toutes nos recommandations : replacer l'élu municipal au cœur de la démocratie intercommunale.

**Mme Patricia Schillinger.** – Il me revient la mission de présenter les 12 recommandations que nous souhaitons formuler à l'intention des EPCI :

- **Recommandation 1** : Se doter d'une charte de gouvernance pour définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté, et formaliser la coopération entre communes membres dans le respect de chaque territoire ;

- **Recommandation 2** : Définir un projet de territoire en co-construction avec tous les acteurs de l'intercommunalité, dans le respect du principe de subsidiarité ;

- **Recommandation 3** : Assurer une gestion de proximité par un exercice territorialisé des compétences intercommunales dans le cadre de « pôles » territoriaux ;

- **Recommandation 4** : Prévoir, dans le fonctionnement de l'EPCI, une instance spécifique de dialogue des maires réunie au moins deux fois par an, et faire en sorte que ceux-ci deviennent des relais de l'action communautaire dans chaque territoire ;

- **Recommandation 5** : Conforter la capacité des conseillers municipaux membres du conseil communautaire à participer pleinement aux réunions, soit en recourant à la délocalisation des réunions, soit en s'appuyant plus systématiquement sur les technologies de type visioconférence. ;

- **Recommandation 6** : Encourager la parité dans la composition des instances communautaires, en particulier dans l'attribution des postes au sein de l'exécutif intercommunal ;

- **Recommandation 7** : Veiller à la représentativité politique et territoriale au moyen d'une composition politique et géographique équilibrée de l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- **Recommandation 8** : Ouvrir les commissions thématiques aux conseillers municipaux non communautaires afin d'impliquer tous les élus municipaux qui le souhaitent ;

- **Recommandation 9** : Encourager les conseils municipaux à se saisir pleinement du rapport annuel d'activité de la communauté transmis par le président de l'EPCI, et à user plus régulièrement de la faculté d'audition de ce dernier devant le conseil municipal ;

- **Recommandation 10** : Consacrer, dans la charte de gouvernance de l'EPCI, un droit d'information et de participation de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales et prévoir les moyens nécessaires pour assurer sa pleine effectivité ;

- **Recommandation 11** : S'appuyer sur les réunions annuelles pour faire se rencontrer l'ensemble des acteurs de l'intercommunalité : conseillers communautaires, conseillers municipaux, directeurs de services, secrétaires de mairie et parfois partenaires sociaux ;

- **Recommandation 12** : Prévoir des outils de formation spécifiques à l'intercommunalité à destination des élus municipaux communautaires et non communautaires.

Vous l'aurez compris, ces 12 recommandations sont le fruit de pratiques déjà éprouvées avec succès dans plusieurs intercommunalités en France. Nous partageons, avec Antoine Lefèvre, une conviction profonde : l'EPCI doit être un espace de subsidiarité et de coopération, c'est-à-dire une intercommunalité de projet qui ne doit pas se construire au détriment des communes, mais au contraire sur la base de la proximité. Car c'est bien la commune qui reste le maillon central de la démocratie locale.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Je tiens à vous remercier pour ce travail très concret et très clair. Si votre exposé a été assez bref, c'est parce que vos recommandations, en nombre limité, sont adossées sur les bonnes pratiques sur lesquelles vous avez travaillé, qui peuvent être mises en œuvre et généralisées. C'est l'esprit de notre approche en délégation : être utile avant tout.

**M. Philippe Dallier.** - Les recommandations qui nous sont faites sont, à l'évidence, pleines de bon sens, au point qu'on peut se demander pourquoi nos collègues ne les ont pas déjà mises en œuvre sur le terrain.

Il reste que, si l'on peut mettre de l'huile dans les rouages pour que les élus d'une intercommunalité ne se sentent pas éloignés des décisions, le problème

de base est à mes yeux la pertinence de la taille des intercommunalités. Dans la mienne, qui ne regroupe que 14 communes et 400 000 habitants, et dont les maires sont tous membres de l'exécutif, le sentiment de délaissement existe comme ailleurs. Je l'ai ressenti très fortement lorsque la limitation du cumul des mandats m'a fait repasser de maire et membre de l'exécutif à simple conseiller du territoire : la sensation de chute est vertigineuse ! Cela tient non seulement à un manque d'information, mais aussi à un manque de connaissance de toutes les problématiques de terrain d'un ensemble de territoires où ne prédomine pas le sentiment de vivre dans un même bassin de vie. On se sent dès lors déconnecté de la réalité.

Malgré les annonces faites par le Président de la République après son grand tour de France, et l'espoir suscité par l'idée de rouvrir le débat sur les lois NOTRe et Maptam, je ne suis pas convaincu que l'État fera machine arrière en laissant les territoires déterminer la taille pertinente des intercommunalités, quitte à ce que le préfet tranche en cas de désaccord persistant. Tant que le problème de la taille ne sera pas résolu, je doute que de quelconques recommandations puissent changer la donne.

**Mme Josiane Costes.** – Je vous remercie pour ce travail, qui tente de remédier à la mise à l'écart des élus qui ne participent pas au bureau de leur intercommunalité. Pour ma part, je formule le vœu que la parité au sein bureaux des conseils communautaires et des communautés d'agglomération soit respectée. J'en veux pour exemple la communauté d'agglomération d'Aurillac, où je siège, qui regroupe 60 000 habitants et dont aucun des 12 vice-présidents n'est une femme. Comme me l'ont confirmé plusieurs collègues, cette situation se reproduit dans de nombreux exécutifs. Le jour du grand conseil communautaire, nous avons l'impression d'être considérées comme de simples « pots de fleurs ». C'est très frustrant. À mon sens, si l'on ne légifère pas, il faudra cent ans pour obtenir la parité.

**Mme Michelle Gréaume.** – Merci pour ce rapport, car nous l'attendions depuis longtemps. J'ai dû moi aussi quitter mon mandat de maire et mon poste de conseillère communautaire déléguée au bureau communautaire. Lorsque je l'occupais, l'ordre du jour était établi par l'administration, qui prend des dispositions pour concilier tous les agendas, les élus n'ayant qu'à suivre. Aujourd'hui que je ne suis plus que conseillère municipale, je ne reçois plus aucune information. S'ajoute à cela le fait que la loi NOTRe a transféré la compétence habitat des communes aux agglomérations, de sorte que les communes n'ont même plus le pouvoir de gérer leurs logements. Tout devient intercommunal. Ce rapport permettra de mettre à jour la nécessité pour les gros mastodontes que l'on a créés de rester au contact des élus de terrain. Si j'avais une critique à formuler, la consultation auprès des élus me semble avoir été un peu courte, sans doute parce que j'ai manqué plusieurs réunions.

**M. François Calvet.** – Certaines des pistes de travail proposées sont déjà un peu pratiquées dans les intercommunalités que je connais. À Perpignan, où nous sommes passés d'une communauté d'agglomération à une communauté urbaine, je constate que plus on transfère de compétences, moins l'information circule. L'adjoint aux travaux qui avait en charge la voirie s'en trouve dépossédé et ne sait plus ce qui se passe dans sa commune. Ancien premier vice-président devenu conseiller communautaire, je me suis retrouvé privé d'informations, avant d'en

retrouver en devenant président du groupe majoritaire. J'ai alors réalisé que j'avais moi-même donné peu d'informations aux membres du conseil municipal que je préside depuis vingt-deux ans, sans doute car j'avais trop « la tête dans le guidon ». C'est pourquoi je fais désormais un compte rendu de 20 minutes tous les trimestres à mon conseil municipal sur ce qui a trait à la communauté urbaine. Je profite aussi de la réunion annuelle de tous les conseillers municipaux pour faire travailler ensemble les chargés de travaux de notre pôle territorial et leur présenter les projets et la programmation des travaux qui les concernent. L'échelle du pôle territorial permet de retrouver de la proximité.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Il faut dire aussi que les règles de gouvernance d'une communauté urbaine accentuent la politisation au détriment de la recherche du consensus.

**Mme Françoise Gatel.** - Je remercie nos collègues et les administrateurs qui les ont accompagnés pour le thème qui a été retenu, ainsi que pour la qualité de leur travail et de leurs recommandations. Les missionnaires de l'intercommunalité eux-mêmes commencent à réaliser que l'enjeu du prochain mandat va porter sur la gouvernance des intercommunalités, qui doivent, au-delà de leur utilité que personne ne conteste, devenir des espaces de démocratie. On assiste en effet à la démission d'élus municipaux qui ont l'impression que leur action et leur engagement se vident de leur sens. Trop de conseils municipaux sont consacrés, comme ils le disent, à « enterrer » les compétences de la commune. Les choses se passent ailleurs, alors que les habitants continuent de demander des comptes aux élus municipaux. Le principe de subsidiarité doit prévaloir sur le principe supra-communautaire.

Le gouvernement va avoir fort à faire pour nous guérir des « irritants de la loi NOTRe », car ceux-ci tiennent à la taille même des intercommunalités, qui sont devenues d'énormes « machins » où les élus ne parviennent plus à jouer leur rôle. Comment les réduire alors que les exécutifs communautaires commencent à peine à prendre leurs marques ? L'interrogation sur la territorialisation des compétences qui figure dans le rapport est très légitime. Le problème de parité est également très réel, mais il faut souligner que la politisation croissante des intercommunalités a conduit les maires à vouloir siéger dans leur exécutif. Or nul ne peut décider que la parité sera respectée sur un territoire communautaire. La solution consiste donc à encourager les femmes à devenir maires.

Je suis favorable à l'adoption de la charte de gouvernance qui est proposée.

Enfin, je pense que les intercommunalités vivent mieux si elles se construisent sur un projet de territoire associant non seulement les élus municipaux, mais aussi les conseils de développement. Sans cela, on risque de susciter le rejet d'une institution jugée lointaine, formelle et trop lourde.

**M. Éric Kerrouche.** - Force est de constater à la lecture de ce très bon rapport que la même typologie de problématiques se retrouve partout sur le territoire. Sur le plan méthodologique, je vous recommande de distinguer des strates de population pour les questions n° 8 à n° 12 de l'enquête, car cela ferait sans doute apparaître des enjeux différents selon l'endroit où l'on se trouve et le type d'EPCI concerné. En effet, le mécontentement est inégalement réparti sur le territoire.

Je confirme, pour l'avoir vécu, que le fait de passer du statut de vice-président et de maire à celui de simple conseiller crée un grand vide en termes d'accès à l'information. Malgré le fait que l'on peut entretenir d'excellentes relations avec nos successeurs, on n'est plus dans le coup.

Dans l'intercommunalité dont j'étais le vice-président, nous avons mis des tablettes numériques à disposition de tous les élus municipaux, quelle que soit la taille de leur commune. Leur cartable numérique contenait l'intégralité des documents afférents à l'intercommunalité, mais il s'est avéré à l'expérience, sur la base des statistiques de fréquentation, que les conseillers municipaux ne s'intéressaient qu'aux éléments qui concernaient leur commune. Ils font rarement l'effort de prendre connaissance des projets de l'intercommunalité qui ne les concernent pas directement. La disponibilité de l'information ne suffit donc pas à elle-seule : il faut aussi créer des dispositifs qui impliquent les conseillers municipaux.

Parmi les difficultés posées par la loi NOTRe, force est de constater que certaines intercommunalités dysfonctionnent parce que les préfets sont allés trop loin dans leur volonté de regroupement et que l'on a constitué des ensembles hétérogènes où sont mêlées des communes rurales, périurbaines, urbaines. L'Assemblée des communautés de France (AdCF) a commencé à recenser et caractériser ce type de situations, mais un travail reste largement à faire.

En matière de parité, je préconise l'alternance entre les sexes aux postes de vice-président et de vice-président adjoint. Je rejoins Françoise Gatel : si l'on cherche à imposer la parité au sein des exécutifs, on va se trouver dans une situation où la géographie va affronter la population : si on remet beaucoup de femmes dans l'exécutif, ce seront avant tout les femmes adjointes des villes les mieux représentées qui risquent d'être dans l'exécutif au détriment des maires, qui sont très majoritairement des hommes. L'une des solutions, radicale il est vrai, serait d'instaurer le scrutin de liste dès zéro habitant.

**Mme Sonia de la Provôté.** - Ce rapport porte sur un sujet très important, car les intercommunalités ont marqué de façon majeure notre vie démocratique, malheureusement pas toujours de manière positive. C'est d'autant plus sensible que l'échelle communale et intercommunale constitue le fondement de notre société. Les transferts de compétences prévus dans la loi NOTRe et la course à l'intégration maximale, avec le rôle de stimulant joué par le coefficient d'intégration fiscal (CIF), au point qu'il prédomine parfois sur le projet intercommunal, ont conduit à déposséder les exécutifs communaux de nombreuses missions de proximité qu'ils exerçaient particulièrement bien. De plus, les compétences transférées embolisent les services administratifs des intercommunalités avec des petits sujets du quotidien. Les fonctionnaires communautaires font l'objet de sollicitations incessantes de la part des habitants en matière de voirie, d'espaces verts et même pour obtenir le droit d'être inhumés dans leur commune. Les instances politiques sont elles aussi embolisées par de multiples délibérations annexes qui mobilisent le bureau communautaire, la conférence des maires et le conseil communautaire.

Il faut alléger le travail et la réflexion des élus pour leur permettre de se consacrer aux grands sujets. On est bien loin du mot d'ordre que nous nous étions fixés au sein de mon intercommunalité : « Agglomération d'idées, territoires de projets ». Au-delà du problème de leur taille, les intercommunalités qui dysfonctionnent se caractérisent par une hétérogénéité qui conduit à une absence de projets communs.

Je signale enfin que le retour de la parité sur le terrain suscite un vent de panique au sein des petites communes. J'ai beaucoup de retours de maires femmes qui n'arriveront pas à constituer une liste paritaire pour les prochaines élections. Il faudrait assouplir le système par des effets de cliquet.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Je confie aux rapporteurs le soin de répondre à vos interventions.

**Mme Patricia Schillinger.** – Lors de mon déplacement à Dreux, les maires que nous avons rencontrés en présence de Gérard Hamel, président de la communauté d'agglomération, ont su exprimer leurs frustrations liées à l'exercice de leur mandat : manque de dialogue, manque de formation, manque de sens, prédominance de l'administration, absence de co-construction, impossibilité d'entrer en contact avec les services par manque de secrétaires, etc. Gérard Hamel s'est montré à l'écoute de l'essentiel de ces insatisfactions, et a reconnu qu'il fallait y porter remède en mettant de l'humain dans l'intercommunalité.

D'un point de vue pragmatique, une charte de bonnes pratiques pourrait, entre autres, inciter à mettre en œuvre les actions suivantes :

- délocaliser régulièrement les conseils communautaires au sein des communes ;

- informer les conseils municipaux des projets de l'intercommunalité lors de chacune de leur séance ;

- rendre compte aux habitants, par exemple lors d'une « journée intercommunalité » organisée dans les écoles, des réalisations et des avantages de l'intercommunalité.

À mon avis, « mettre de l'humain » passe par ce type d'actions concrètes plutôt que par l'adoption de nouveaux textes législatifs.

Il est à signaler que lorsqu'une intercommunalité est à cheval sur deux départements et relève donc de deux préfets, il est beaucoup plus compliqué de lui faire obtenir des aides et des subventions.

**M. Antoine Lefèvre.** – Il faudra effectivement regarder les cas les plus litigieux, où même l'adoption des meilleures pratiques ne suffira pas à fluidifier le fonctionnement, sans pour autant remettre en question ce qui a été fait dans l'ensemble du pays, où les choses avancent malgré tout.

**M. Philippe Dallier.** – À mon sens, il faudrait préconiser dans le rapport de saisir l'opportunité donnée par le Président de la République et le Grand débat de revoir non seulement certains périmètres, mais aussi l'attribution de certaines compétences.

**M. Antoine Lefèvre.** – Vos interventions, dont je vous remercie, s’articulent autour de trois thèmes principaux : l’accès à l’information, sujet évoqué par Éric Kerrouche dans son livre « Le blues des maires » ; les compétences et la subsidiarité ; la parité.

Sur ce dernier point, la loi NOTRe a conduit à ce que le féminin de « président d’intercommunalité » soit désormais « vice-présidente », de même que le féminin de « député » a pu être « suppléante » lors de l’application de la parité au sein des assemblées parlementaires... Pour éviter cet écueil, il faut effectivement encourager les femmes à devenir maires, en veillant à ce que cela ne conduise pas à surreprésenter les communes urbaines, dans la mesure où les femmes maires de petites communes n’ont souvent pas le temps d’exercer en plus des fonctions communautaires.

*Le rapport d’information « Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques » est adopté à l’unanimité.*



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

- **Déplacement à Dreux le 6 mars 2019 :**

- Rencontre avec M. Gérard Hamel, Président de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, M. Christophe Le Ciché, Directeur de Cabinet, et M. Jean Jimenez Directeur général des services

- Table ronde en présence de :

M. Loïc Barbier, Marie de Brezolles et Vice-président de l'agglomération

Mme Emmanuelle Bonhomme, Maire de Fontaine-les-Ribouts

M. André Cochelin, Maire de Saint-Gemme-Moronval, Membre du bureau de l'agglomération

Mme Chantal Deseyne, Sénatrice

Mme Dominique Devos, Maire de Charpont

M. Alain Fillon, Maire de Luray et Vice-président de l'agglomération

M. Frédéric Giroux, Maire de La Boullay-Thierry

M. Gérard Hamel, Maire de Dreux et Président de l'agglomération

M. Jean-Luc Hudebine, Maire de Mezières-en-Drouais

M. Stéphane Huet, Maire de La-Boullay-Mivoie

Mme Cécile Lamy, Maire de la Chappelle-Forainvilliers, membre du bureau de l'agglomération

Mme Aliette le Bihan, Maire d'Anet

M. Pierre Leportier, Maire d'Ezy-sur-Eure

Mme Jocelyne Poussard, Maire de Guainville

M. Pierre Sanier, Maire de Bû

Mme Blandine Tirel, Maire de la Mancelière

- **Déplacement à Reims le 5 avril 2019 :**

- Rencontre avec Mme Catherine Vautrin, Présidente de la communauté urbaine du Grand Reims, M. Marc Pons de Vincent, Directeur général des services, Mme Lisa Thorez, Chargée de mission auprès du Directeur général des services, Mme Catherine Adnet Valérion, Déléguée générale aux territoires, M. Martin Bonne, Directeur de cabinet, M. Benoît Roux, Conseiller au cabinet

- Table ronde en présence de :

M. Yves Detraigne, Sénateur de la Marne, Conseiller municipal de Witry-les-Reims, Conseiller communautaire

M. Alain Wanschoor, Maire de Bétheny, Vice-président en charge de l'habitat

M. Guillaume Michaux, 1<sup>er</sup> Adjoint de Beine-Nauroy, Vice-président en charge du développement durable

Mme Patricia Durin, Maire de Lhéry, Conseiller communautaire

M. Serge Hiet, Maire de Val de Vesle, Conseiller communautaire

M. Jean-Pierre Pinon, Maire de Fismes, Conseiller communautaire

M. Guy Riffe, Maire de Isles-sur-Suippe, Conseiller communautaire délégué en charge de l'animation du Pôle Vallée de la Suippe

M. Gilles Dessoye, Maire de Ville-en-Selve, Conseiller communautaire délégué en charge de l'animation du Pôle Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims

M. Bruno Cocheme, Maire de Romigny, Conseiller communautaire délégué en charge de l'animation du Pôle du Tardenois

M. Jean-Pierre Ronseux, Maire de Gueux, Conseiller communautaire

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- **L'Association des maires de France (AMF)**

M. Fabian Jordan, Membre du comité directeur, Maire de Berrwiller, Président de Mulhouse Alsace Agglomération

Mme Marie-Cécile Georges, Responsable du département Intercommunalités et Territoires

Mme Charlotte de Fontaines, Chargée des relations avec le Parlement

- **L'Association des maires ruraux de France (AMRF)**

M. Bertrand Hauchecorne, Maire de Mareau-aux-Prés

- **L'Association des petites villes de France (APVF)**

Mme Marie-France Beaufiles, Vice-présidente, Maire de Saint-Pierre-des-Corps

M. Atté Oksanen, Chargé des relations avec le Parlement

- **L'Assemblée des communautés de France (AdCF)**

M. Charles-Éric Lemaignan, Premier Vice-président, Conseiller métropolitain d'Orléans Métropole

M. Nicolas Portier, Délégué général

M. Simon Mauroux, Responsable des affaires juridiques et institutionnelles

Mme Amandine Fouché, Responsable des relations avec le Parlement

- **La Métropole du Grand Paris**

M. Patrick Ollier, Président de la métropole du Grand Paris

M. Rémy Marcin, Directeur des relations institutionnelles et de la stratégie

- **France Urbaine**

Mme Catherine Vautrin, Présidente de la Communauté urbaine du Grand Reims

Mme Chloé Mathieu, Conseillère chargée des relations avec le Parlement

- **Le Réseau « Élueslocales.fr »**

Mme Julia Mouzon, Fondatrice et Présidente