

Novembre 2020

# LA GOUVERNANCE POLITIQUE DES MÉTROPOLIS ET COMMUNAUTÉS URBAINES

RÉSULTATS D'ENQUÊTE NATIONALE

**AdCF**  
INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE

FRANCE   
URBAINE  
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES

# INTRODUCTION

---

Cette enquête réalisée avant les élections municipales et intercommunales de mars et juin 2020 donne à voir, grâce au recul de la mandature commencée en 2014, plusieurs tendances du fonctionnement politique des métropoles et des communautés urbaines.

D'une part, les résultats de l'enquête corroborent le constat que, parmi les collectivités locales françaises, les intercommunalités suivent un fonctionnement quasiment fédéral avec les communes membres et ne sont pas gouvernées de la même façon qu'une commune, un département ou une région. Il en résulte une exigence particulière lors de la mise en place de la gouvernance et des modalités d'élaboration des décisions, marquées par un souci de la collégialité et de nombreuses expérimentations tenant à la diversité des configurations locales.

D'autre part, plusieurs hypothèses se font jour à l'aune de cette enquête afin de caractériser la gouvernance des métropoles et des communautés urbaines parmi l'ensemble des communautés, en complément des travaux de l'AdCF sur la gouvernance politique des intercommunalités en France.

Les relations avec les communes membres y apparaissent davantage fondées sur une dynamique de complémentarité. En témoignent à la fois le plus fort déploiement de moyens d'information des conseillers municipaux non élus communautaires et la moindre association de ces derniers à la décision. Ils sont également moins présents dans les commissions intercommunales, mais il est vrai que celles-ci y jouent en général un rôle moins déterminant que ce que l'on observe dans l'ensemble des intercommunalités.

La gouvernance urbaine s'est aussi illustrée, lors de la mandature 2014-2020, au niveau de l'exécutif intercommunal. Très répandue dans les intercommunalités en général, la conférence des maires est ici généralisée, notamment parce que la loi l'a rendue obligatoire dans les métropoles dès 2014. Par ailleurs, le bureau des métropoles et des communautés urbaines semble centré sur sa fonction de mise en œuvre des politiques publiques, là où son rôle varie fortement d'une intercommunalité à l'autre à l'échelle nationale (préparation des décisions du conseil, pouvoir décisionnaire, exécutif resserré autour de la ou du président, etc.). Ces traits communs ne font pas obstacle à une certaine plasticité des modèles dans le grand urbain, autour de deux schémas habituels :

- un exécutif composé pour représenter les territoires et/ou l'ensemble des sensibilités politiques ;
- un exécutif reflétant une logique politique majoritaire, souvent dans la suite de la ville-centre, ce qui constitue assurément une spécificité urbaine.

Autant de dimensions qui font l'objet d'accords dans le cadre des pactes de gouvernance entre les intercommunalités et les communes et plaident en leur faveur.

Enfin, les intercommunalités urbaines étudiées dans la présente enquête ont fait de la gestion des services de proximité un trait très fort de leurs organisations, ce que semble expliquer pour beaucoup la taille de leurs périmètres. Les formes retenues sont cependant variées. D'abord pour le maillage : cette gestion peut se faire au niveau de la commune ou d'un pôle de proximité. Ensuite pour leur pilotage, qui peut reposer sur une simple déconcentration des services ou sur une décentralisation de la décision.

Ces enseignements aident à comprendre la réalité des relations politiques au sein des intercommunalités du grand urbain dans ce qui les rassemble et dans leur diversité. Au sein de chaque territoire, le temps long montre, depuis la création des premières communautés urbaines en 1966, que la gouvernance suit dans une certaine mesure des tendances de fond. C'est dans ce contexte que vont s'inscrire les choix des nouvelles équipes issues des élections de 2020 pour l'élaboration de leurs pactes de gouvernance.

# TABLE DES MATIÈRES

---

P. 5	1. LA PLACE DES MAIRES DANS LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLES ET COMMUNAUTÉS URBAINES
P. 9	2. ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX
P. 11	3. FONCTIONNEMENT DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE
P. 15	4. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE L'EXÉCUTIF ET DU BUREAU
P. 17	5. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS THÉMATIQUES
P. 21	6. FAVORISER LE DIALOGUE GRÂCE À LA CRÉATION DE SECTEURS GÉOGRAPHIQUES

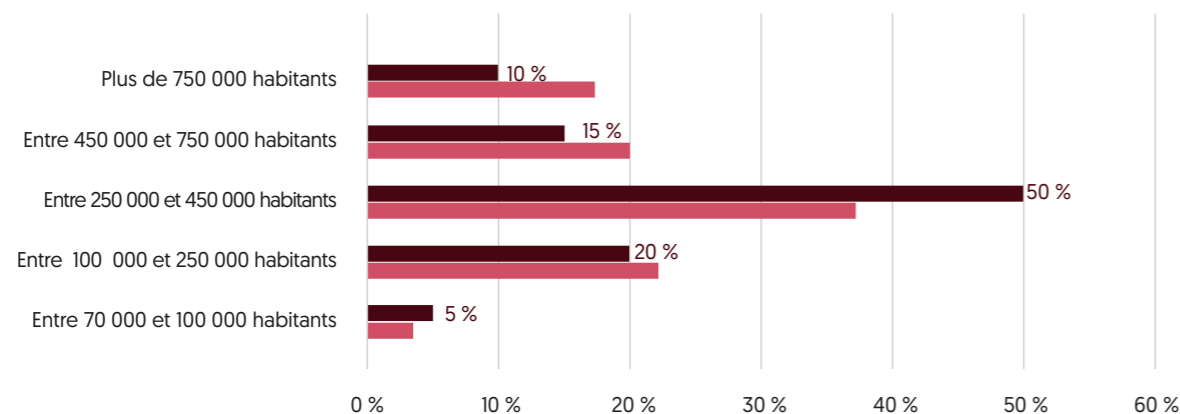


A la veille des élections locales de 2020, l'Assemblée des communautés de France et France urbaine ont souhaité réaliser une enquête quantitative sur la gouvernance politique des 36 métropoles et communautés urbaines, complémentaire à celle menée par l'AdCF auprès de toutes les intercommunalités de France au début de l'année 2019<sup>1</sup> et de l'étude INET pilotée par France urbaine et l'AdCF sur un échantillon de grandes intercommunalités urbaines<sup>2</sup>.

Les quatorze métropoles (dont la métropole du Grand Lyon) et six communautés urbaines qui ont répondu à l'enquête entre mai et août 2019, sont globalement représentatives d'un point de vue démographique de ces deux catégories de groupements à l'échelle nationale<sup>3</sup>.

Le graphique ci-après met toutefois en avant une surreprésentation des groupements comprenant entre 250 et 450 000 habitants.

### TAILLE DÉMOGRAPHIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS RÉPONDANTES



■ Ensemble des métropoles et CU ayant répondu à l'enquête  
 ■ Ensemble des métropoles et CU

LA PRÉSENTE NOTE PORTERA D'ABORD SUR LA PLACE DES ÉLUS COMMUNAUX DANS LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE PUIS SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> AdCF, *Enquête sur la gouvernance politique des intercommunalités*, mai 2019, v. également *AdCF, Etude sur la gouvernance politique des intercommunalités*, oct. 2019.

<sup>2</sup> *Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité*, France urbaine, AdCF et INET, déc. 2019.

<sup>3</sup> 22 métropoles (dont la métropole du Grand Lyon) et 13 communautés urbaines ont été créées à l'échelle nationale.

<sup>4</sup> Le terme « communautaire » dans la présente note fait échos tant aux métropoles qu'aux communautés urbaines.

## 1. LA PLACE DES MAIRES DANS LA GOUVERNANCE DES MÉTROPOLES ET COMMUNAUTÉS URBAINES

**Avant le lancement d'un grand projet communautaire**, 69 % des répondants affirment que celui-ci doit recueillir l'assentiment de la majorité des maires du territoire. Ils sont même 23 % à souhaiter recueillir leur accord unanime. Le dialogue avec les maires en amont des projets se révèle donc central pour une large majorité de communautés urbaines et métropoles. A noter qu'à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, 80 % des territoires indiquaient vouloir recueillir l'accord de l'ensemble des maires. Toutefois, dans les réponses proposées, les répondants n'avaient le choix qu'entre « oui, nous souhaitons recueillir l'unanimité » et « non ». Pour les métropoles et communautés urbaines, une troisième possibilité de réponse était proposée avec « oui, une majorité d'entre eux ».

### LA PLACE DES MAIRES AU SEIN DES BUREAUX COMMUNAUTAIRES

La moitié des répondants à l'enquête indiquent que **l'ensemble des maires des communes du territoire sont membres du bureau**, contre seulement 39 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre dans l'enquête nationale. On notera qu'en règle générale, dans les métropoles et communautés urbaines de notre panel qui regroupent moins d'une trentaine de communes, tous les maires sont membres du bureau, au-delà cela semble être plus difficile<sup>5</sup>. Il existe, néanmoins, quelques exceptions comme Caen la Mer ou Metz métropole qui regroupent respectivement 47 et 44 communes et où

tous les maires sont membres du bureau. La loi du 27 janvier 2014, dite « MAPTAM », avait rendu obligatoire les « conférences métropolitaines des maires ». Depuis la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019, les conférences des maires sont obligatoires dans toutes les intercommunalités à fiscalité propre, sauf lorsque tous les maires sont élus au bureau<sup>6</sup>. Dans notre panel, établi avant le vote de cette dernière loi, **90 % des métropoles et communautés urbaines disposent d'une conférence des maires**. Seules deux métropoles n'ont pas mis en place une telle conférence dans la mesure où l'ensemble des maires y siègent au bureau. Toutes les communautés urbaines du panel avaient créé une telle instance avant que la loi ne la rende obligatoire pour elles.

### LE FONCTIONNEMENT DES « CONFÉRENCES DES MAIRES »

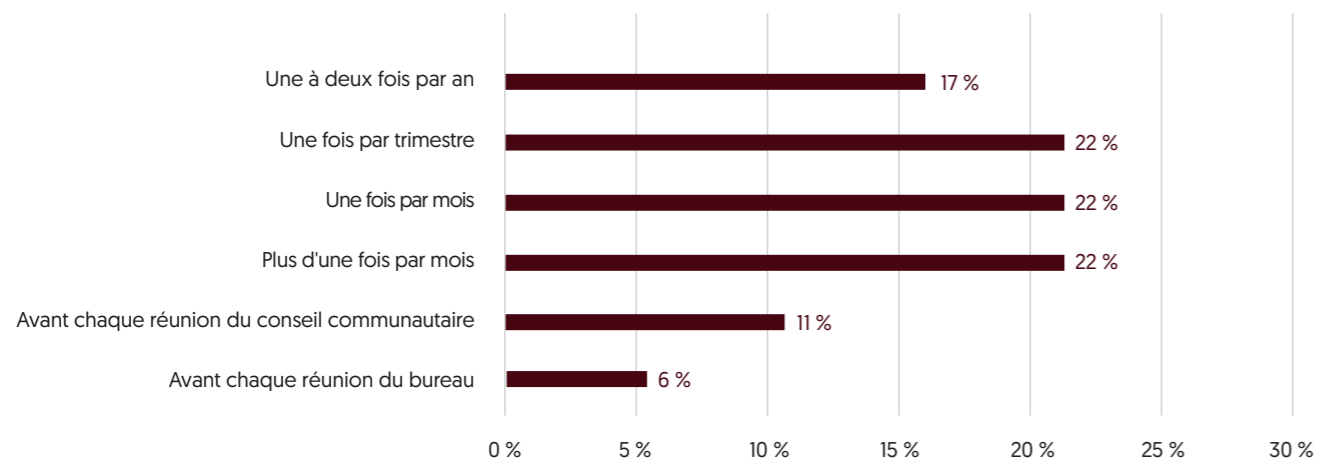
A la lecture du graphique ci-après, la fréquence des réunions de cette instance est variable alors qu'à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, ces réunions sont davantage liées à celles du conseil communautaire<sup>7</sup>, comme cela est d'ailleurs le cas à Nantes Métropole par exemple. Dans d'autres territoires, la fréquence peut être plus espacée, comme à Tours Métropole Val de Loire (deux fois par an) ou bien rapprochée [Bordeaux Métropole avec une réunion une à deux fois par mois ou l'Eurométropole de Strasbourg où ces élus se réunissent une fois par mois].

<sup>5</sup> La médiane du nombre de communes membres au sein des métropoles et communautés urbaines est supérieure à celle des communautés de communes et d'agglomération : 33 communes membres pour les métropoles (hors Grand Lyon) et 38 pour les CU contre 31 pour les CA et 21 pour les CC.

<sup>6</sup> Art. L. 5211-11-3 du CGCT. Dans les propos qui suivront, seule l'expression « conférence des maires » sera utilisée.

<sup>7</sup> L'ensemble des maires est réuni dans 47 % des territoires une fois par trimestre et dans 37 % des cas avant chaque conseil communautaire.

## QUELLE EST LA FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DE LA CONFÉRENCE DES MAIRES ?

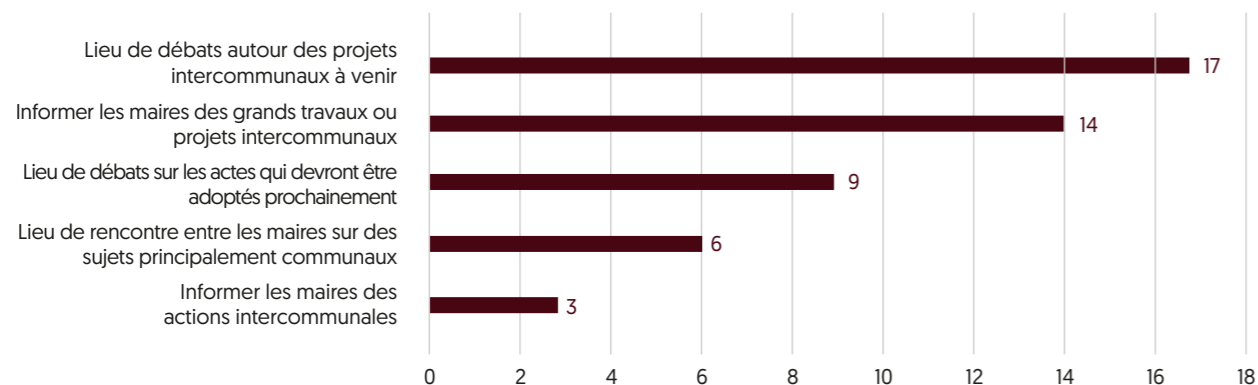


Comme pour les autres catégories d'intercommunalité, **l'ordre du jour de ces réunions est majoritairement fixé par le président et les maires** peuvent demander l'ajout de sujets (59 % des réponses).

Quand ce n'est pas le cas, l'ordre du jour est défini par le seul président (41 %). A Orléans Métropole, cet ordre du jour est fixé par « la direction générale, la direction du cabinet et le secrétariat général ». Au Grand Nancy, cette instance se réunissant plus d'une fois par mois, l'ordre du jour est « proposé au président par le DGS après la réunion hebdomadaire de l'équipe de direction ».

Il s'agit surtout **d'une instance de débats** autour « des projets communautaires à venir » ou bien des « actes qui devront être adoptés prochainement ». Le rôle informatif de cette instance est plus fréquemment mis en avant qu'à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre. Les commentaires des répondants laissent entrevoir l'importance d'une bonne information de l'ensemble des maires pour que tous puissent débattre à partir d'un socle de base commun.

## QUEL EST L'OBJECTIF DE CES RÉUNIONS ?



Lecture : Pour 17 intercommunalités répondantes, l'un des principaux objectifs des conférences des maires est d'être un lieu de débat autour des projets intercommunaux à venir.

**Le bilan du fonctionnement de cette instance est perçu très positivement en termes d'échanges et de connaissance mutuelle.**

Les retours négatifs sont rares (cf. graphique ci-après).

En parallèle de cette instance, 3 métropoles sur les 14 métropoles et communautés urbaines répondantes indiquent réunir de façon informelle mais régulière, les maires issus de la même tendance politique que le président du groupement.

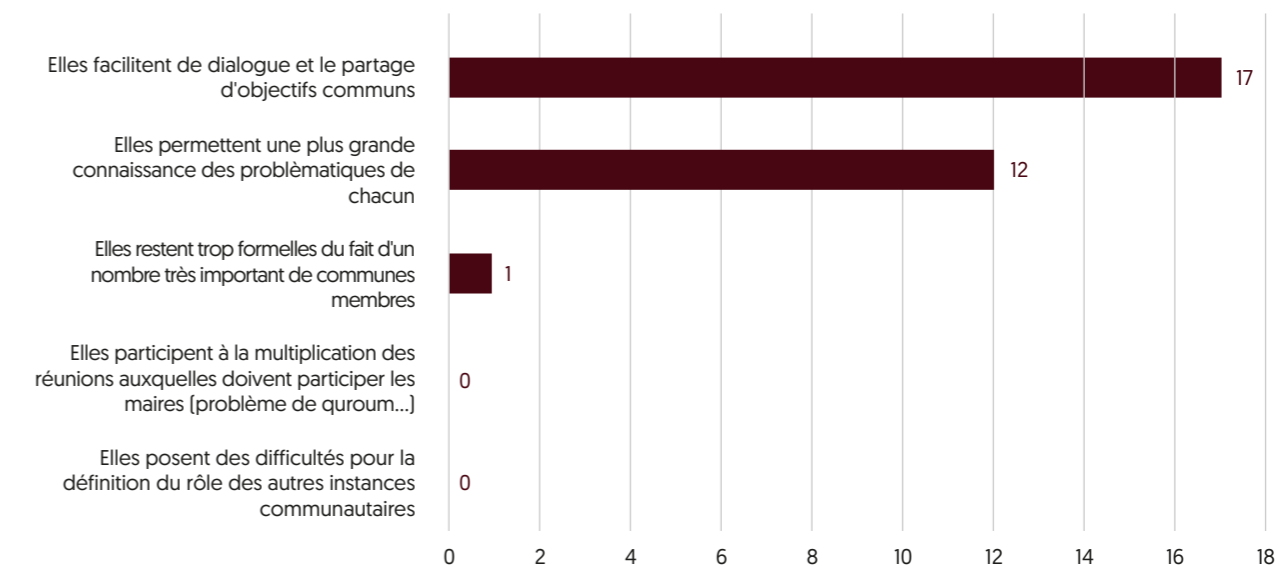
Dans certaines métropoles et communautés urbaines, des rencontres plus ou moins informelles sont organisées avec les maires du territoire, individuellement ou par petits groupes. Ainsi, à Bordeaux Métropole, « des rencontres ponctuelles ont lieu lors d'échanges informels mais il existe également des temps de discussion plus formels également avec des rendez-vous Maire - Président pour échanger sur les enjeux de la commune ou sur certains projets, ou bien encore des déplacements du Président en commune pour échanger avec les élus communaux... ».

Au Grand Nancy, tous les deux ans, des « revues de projets périodiques » sont organisés « avec chaque commune » et sont même inscrits dans la charte de gouvernance. D'autres ont choisi de réunir plusieurs maires en même temps, comme à la communauté urbaine du Grand Reims (sans lien géographique) ou à la métropole de Lyon où ces échanges sont organisés « plutôt par groupes politiques ».

**3 MÉTROPOLES SUR LES 14 MÉTROPOLES ET COMMUNAUTÉS URBAINES RÉPONDANTES INDIQUENT RÉUNIR DE FAÇON INFORMELLE MAIS RÉGULIÈRE, LES MAIRES ISSUS DE LA MÊME TENDANCE POLITIQUE QUE LE PRÉSIDENT DU GROUPEMENT.**

## QUEL BILAN TIREZ-VOUS DE CES RÉUNIONS ?

Plusieurs réponses possibles



Les conférences des maires emportent l'adhésion comme outil de dialogue lorsqu'elles ont été mises en place. Toutefois, l'hétérogénéité de la fréquence des réunions de cette instance témoigne de la diversité des rôles qui peuvent lui être attribués dans le processus de décision<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Pour poursuivre, consulter les études :

- La gouvernance politique des intercommunalités en France, AdCF, oct. 2019 ;

- Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité, France urbaine, AdCF et INET, déc. 2019.





## 2. ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX

**Pour mémoire, l'article L. 5211-39 du CGCT prévoit en termes d'information des élus municipaux que le rapport annuel d'activité de l'intercommunalité doit être transmis par le président au maire de chaque commune membre. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant du groupement sont entendus.**

Par ailleurs, les conseillers municipaux sont destinataires d'une copie dématérialisée de la convocation et, lorsque l'intercommunalité compte au moins une commune de 3 500 habitants ou plus, de la note explicative de synthèse adressées à leurs collègues représentant la commune à l'intercommunalité. Leur sont également communiqués le rapport sur les orientations budgétaires, le rapport d'activité et, dans un délai d'un mois, le compte-rendu des réunions du conseil, ainsi que les avis éventuellement émis par la conférence des maires : pour ces documents, la communication peut être faite soit par envoi d'une copie dématérialisée, soit par mise à disposition dématérialisée. L'ensemble de ces documents doivent pouvoir être consultés en mairie [CGCT, article L. 5211-40-2].

Le président peut également être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. Enfin, les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale.

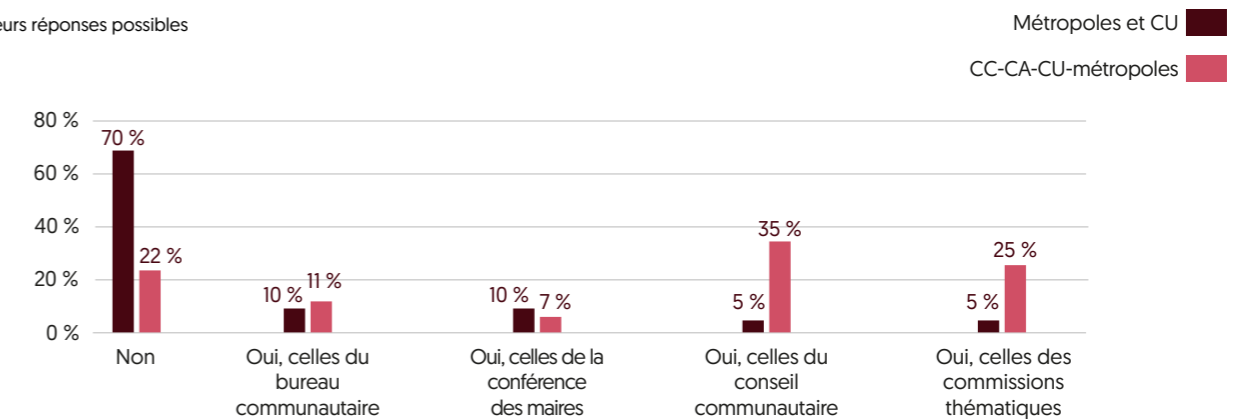
**50 % des répondants indiquent que les conseillers municipaux de leur territoire sont réunis par la communauté urbaine ou la métropole.** 33 % organisent une réunion annuelle. Ces résultats sont plus importants que ceux obtenus à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre<sup>9</sup>. Pour le Grand Reims, « il est nécessaire pour la Communauté urbaine de s'adresser aussi aux conseillers municipaux qui ne sont pas conseillers communautaires. Certains maires associent régulièrement leur conseil municipal aux affaires communautaires ; pour d'autres, il est important de leur permettre de participer à la gouvernance et de mettre en place des moyens d'information ».

De même, les réunions de ces élus par secteurs géographiques sont plus fréquentes : 56 % des répondants déclarent en organiser, contre 14 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre. Ce résultat peut notamment s'expliquer par le nombre moyen de conseillers municipaux sensiblement plus important dans les groupements faisant l'objet de la présente note qu'à l'échelle nationale. Ainsi, 68 % des EPCI à fiscalité propre comptent entre 100 et 499 conseillers municipaux alors que 39 % des métropoles et communautés urbaines en comptent entre 500 et 1000 et 28 % plus d'un millier.

**La délocalisation des réunions des instances communautaires** dans les communes est, en revanche, moins habituelle :

### DÉLOCALISEZ-VOUS LES RÉUNIONS DE CERTAINES DE VOS INSTANCES DANS LES COMMUNES, DANS UN SOUCI DE MAILLAGE TERRITORIAL ?

Plusieurs réponses possibles



<sup>9</sup> 57 % des présidents de groupements à fiscalité propre indiquaient début 2019, dans l'enquête menée par l'AdCF, ne pas réunir régulièrement l'ensemble des conseillers municipaux de leur territoire.

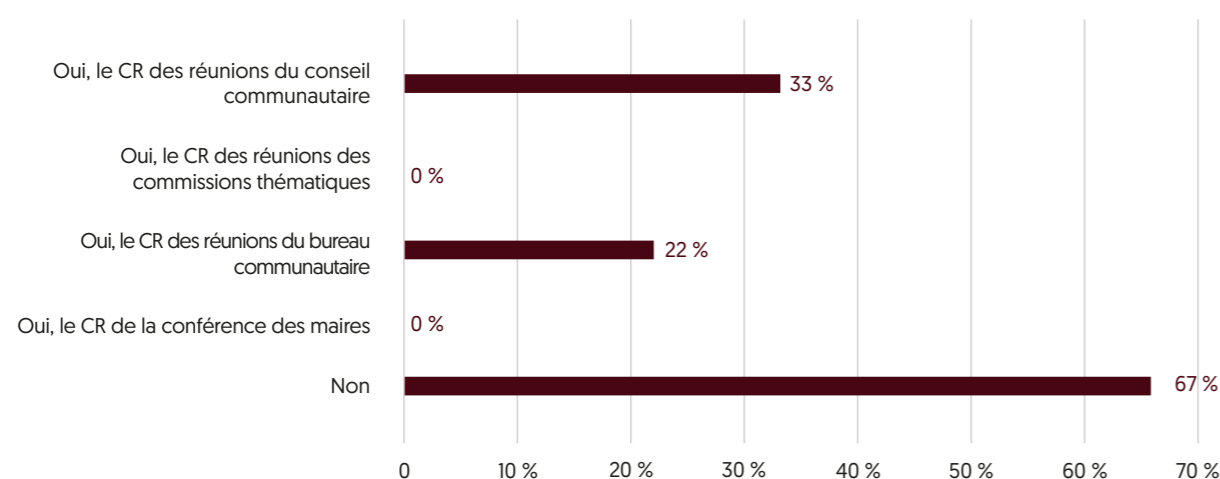


Si plusieurs métropoles et communautés urbaines ont mis en place des outils de communication à destination des conseillers municipaux (intranet ou newsletter), ces groupements se démarquent surtout par la **diversité des outils à portée pédagogique** (guides de l' élu ou réunions d'information principalement).

Selon le graphique ci-après, **l'envoi des comptes-rendus de réunion est peu fréquent**. 33 % des métropoles et communautés urbaines envoient le compte-rendu des réunions intercommunales aux élus municipaux contre 57 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre. Il est à noter que ces résultats ont été obtenus avant l'adoption de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019 qui a rendu obligatoire l'envoi des comptes-rendus des réunions du conseil.

### TRANSMETTEZ-VOUS LE COMPTE-RENDU DES RÉUNIONS DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES AUX ÉLUS MUNICIPAUX ?

Plusieurs réponses possibles



Lecture : 33 % des communautés urbaines et métropoles répondantes transmettent le compte-rendu des réunions du conseil communautaire aux élus municipaux (contre 48 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre).

33 % DES MÉTROPOLIS ET COMMUNAUTÉS URBAINES ENVOIENT LE COMPTE-RENDU DES RÉUNIONS INTERCOMMUNALES AUX ÉLUS MUNICIPAUX CONTRE 57 % À L'ÉCHELLE DE L'ENSEMBLE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE.

## 3. FONCTIONNEMENT DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

**Pour mémoire, le législateur a prévu que les réunions des conseils communautaires-métropolitains devaient avoir lieu au moins une fois par trimestre. Par ailleurs, les élus communautaires-métropolitains étant élus distinctement dans chaque commune membre et non pas sur une liste unique, la parité à l'échelle du conseil communautaire-métropolitain n'est pas obligatoire.**

### L'organe délibérant des communautés et métropoles est réuni :

- dans 33 % des cas une fois par mois ;
- pour un autre tiers des réponses, tous les deux mois (47 % pour l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre) ;
- et enfin, dans 28 % des cas, une fois par trimestre.

La part des femmes élues au sein de ces instances est plus importante qu'à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, même si la parité est rarement atteinte. **89 % des métropoles et communautés urbaines répondantes indiquent que leur organe délibérant compte entre 26 et 50 % de femmes** alors qu'à l'échelle nationale, 40 % des répondants dénombrent entre 1 et 25 % de conseillères communautaires.

Cet écart s'explique principalement par le poids souvent prépondérant des villes centres dans les métropoles et communautés urbaines et qui de ce fait, comptent un nombre important de conseillers communautaires désignés au scrutin de liste paritaire.

Malgré une fréquence des réunions des conseils communautaires majoritairement plus élevée que ce qu'exige la loi (une fois par trimestre au moins), **90 % des répondants affirment que le quorum « est facilement atteint lors de chaque réunion »**.

Sans surprise, les débats y semblent **davantage politisés** que dans les autres catégories de groupements à fiscalité propre mais également plus fournis. 78 % des répondants mentionnent la constitution de groupes politiques au sein de leur conseil communautaire, contre 9 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre. Le rôle de ces groupes politiques varie d'un territoire à l'autre.

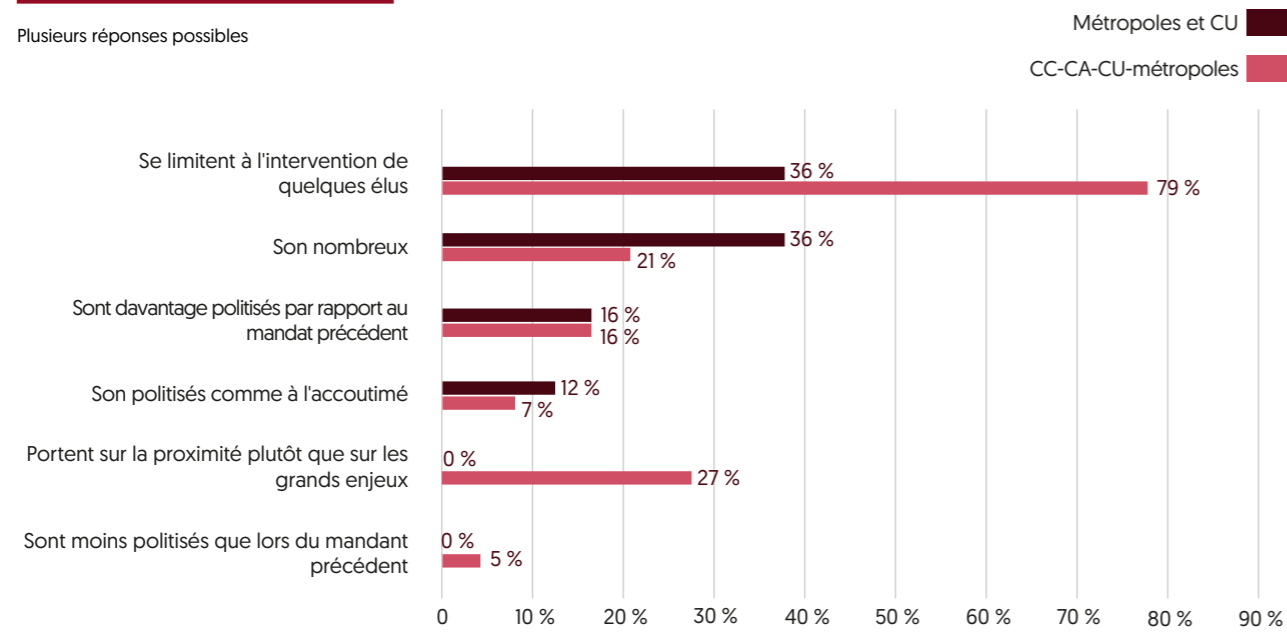
Au Grand Nancy, « les présidents des groupes politiques sont associés à toutes les modifications de gouvernance et d'organisation des travaux des instances métropolitaines ». Ces groupes politiques sont également réunis à travers une « conférence des présidents » à Grenoble-Alpes Métropole, tout comme à Clermont Auvergne Métropole ou à Brest Métropole qui organise une « réunion des présidents de groupes sur quelques sujets ». Dans l'une des métropoles répondantes, « les groupes ne sont pas associés à la préparation du conseil ».

En outre, le graphique de la page suivante met en avant le fait que les débats sont plus nombreux que dans les autres catégories de groupement à fiscalité propre. Ce constat s'explique selon un répondant justement par cette plus grande politisation qui conduit les conseillers municipaux d'opposition de la ville centre à avoir tendance à intervenir systématiquement lors des débats. D'autres explications peuvent être avancées comme la constitution d'un exécutif majoritaire, voire monocole qui reporte de facto les débats lors des séances de l'organe délibérant, la présence de la presse ou encore la rediffusion des débats en ligne.

MALGRÉ UNE FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES MAJORITAIREMENT PLUS ÉLEVÉE QUE CE QU'EXIGE LA LOI, 90 % DES RÉPONDANTS AFFIRMENT QUE LE QUORUM « EST FACILEMENT ATTEINT LORS DE CHAQUE RÉUNION ».

## CONSIDÉREZ-VOUS QUE LES DÉBATS LORS DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES :

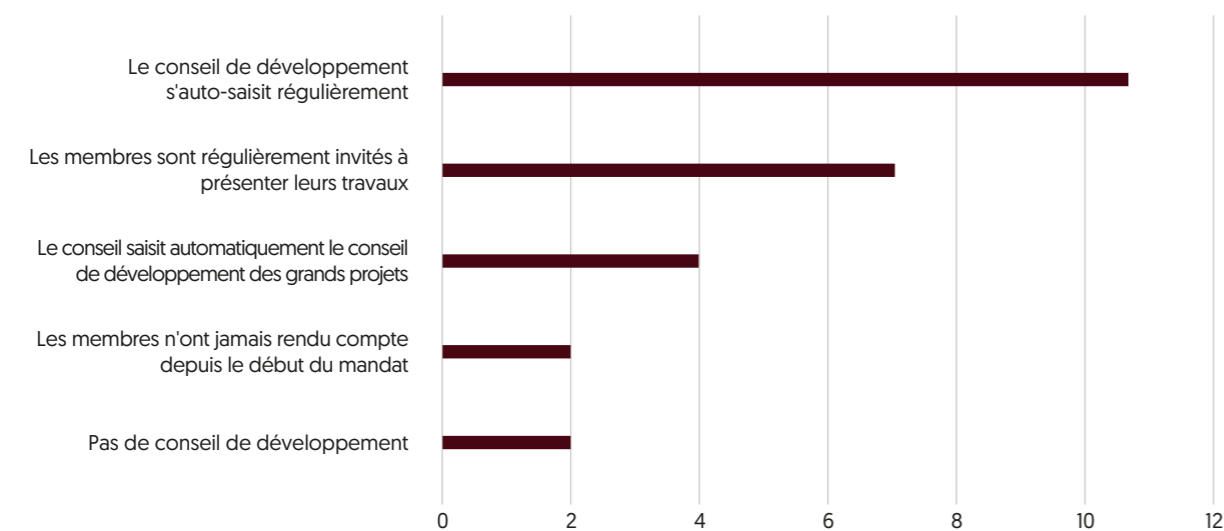
Plusieurs réponses possibles



La quasi-totalité des répondants indiquent avoir mis en place des outils numériques visant à faciliter la mission des conseillers communautaires, via l'équipement en tablettes, les parapheurs dématérialisés ou la création d'un intranet, seules trois des métropoles et communautés urbaines répondantes ne l'ont pas fait.

Les intercommunalités répondantes ont, enfin, davantage mis en avant le rôle du conseil de développement sur leur territoire qu'à l'échelle de l'ensemble des groupements, conformément au graphique suivant :

## QUELS SONT LES LIENS ENTRE LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE ET LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT ?



COMME À L'ÉCHELLE NATIONALE, LE QUORUM EST FACILEMENT ATTEINT LORS DES RÉUNIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE. EN REVANCHE, LES DÉBATS Y SEMBLENT DAVANTAGE POLITISÉS ET FOURNIS, MÊME SI LES NÉGOCIATIONS QUI CONDUISENT À LA PRISE DE DÉCISION N'ONT PAS LIEU À CETTE OCCASION.

LES DÉLÉGATIONS DU CONSEIL AU BUREAU SONT D'AILLEURS UN MOYEN D'ÉVITER UNE MULTIPLICATION DES DÉLIBÉRATIONS À PRENDRE EN CONSEIL COMMUNAUTAIRE POUR 72 % DES TERRITOIRES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE (CONTRE 43 % À L'ÉCHELLE DE L'ENSEMBLE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE). AINSI, UN REPRÉSENTANT DE COMMUNAUTÉ URBAINE TÉMOIGNE DU FAIT QUE « LES DERNIERS TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ONT LARGEMENT ALOURDI LES ORDRES DU JOURS DES RÉUNIONS DE BUREAU ». POUR ILLUSTRER ET NUANCER CE PROPOS, ON PEUT RELEVER QU'AU GRAND NANCY, « LES ORDRES DU JOUR DU BUREAU SE LIMITENT AUX DÉLIBÉRATIONS À CARACTÈRE TECHNIQUE. SES SÉANCES DURENT UNE VINGTAINÉ DE MINUTES ».







## 4. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE L'EXÉCUTIF ET DU BUREAU

Pour mémoire, le Code général des collectivités territoriales fixe seulement un plafond pour déterminer le nombre de vice-présidents (15 dans les communautés urbaines, 20 dans les métropoles), permet la désignation d'autres élus communautaires au sein du bureau – appelés couramment « conseillers délégués » car cela leur permet de se voir accorder une délégation de fonction – et prévoit l'élection de l'ensemble des membres du bureau au scrutin uninominal (art. L. 5211-10).

Dans certains cas, le bureau peut donc être constitué d'un nombre important d'élus.

Dans la pratique, on distingue l'exécutif, plus resserré autour du président et habituellement composé des seuls vice-présidents voire d'une partie d'entre eux, du bureau qui désigne l'organe collégial dans son ensemble (président, vice-présidents et autres membres lorsqu'il en existe).

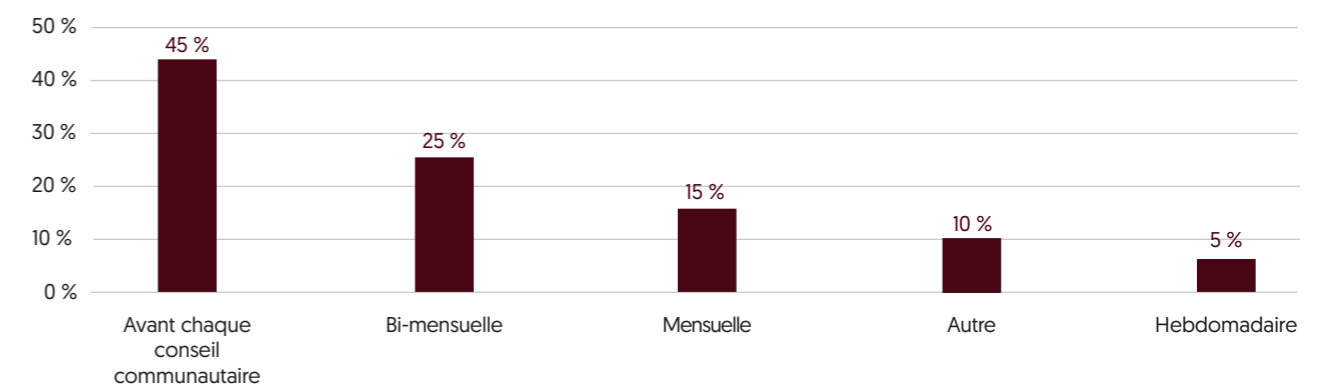
### LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU BUREAU

78 % des répondants à l'enquête (contre 32 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre) signalent que des maires siégeant au bureau ont reçu une délégation de fonction de la part du président, sans être vice-présidents.

A Montpellier Méditerranée Métropole, « le bureau est composé à parité d'hommes et de femmes ». Il s'agit néanmoins d'une exception. La moitié des communautés urbaines et métropoles comptent entre 1 et 25 % de femmes au sein de leur bureau et l'autre moitié, entre 26 et 50 %, des proportions similaires à celles que l'on observe au sein du conseil.

Les réunions du bureau sont généralement plus fréquentes que celles du conseil communautaire, même si de nombreux territoires cherchent justement à trouver la bonne cadence entre les deux.

### QUELLE EST LA FRÉQUENCE DES RÉUNIONS DU BUREAU ?



50 % des répondants considèrent que les réunions de bureau sont source de davantage de débats que celles du conseil communautaire, contre 79 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre. Il y a lieu de penser que la quasi-généralisation des conférences de maires, encore plus poussée pour les communautés et les métropoles que dans l'enquête portant sur la France entière, peut expliquer que les débats y trouvent davantage leur place.

50 % jugent également que le bureau permet d'être plus réactif que le conseil communautaire.



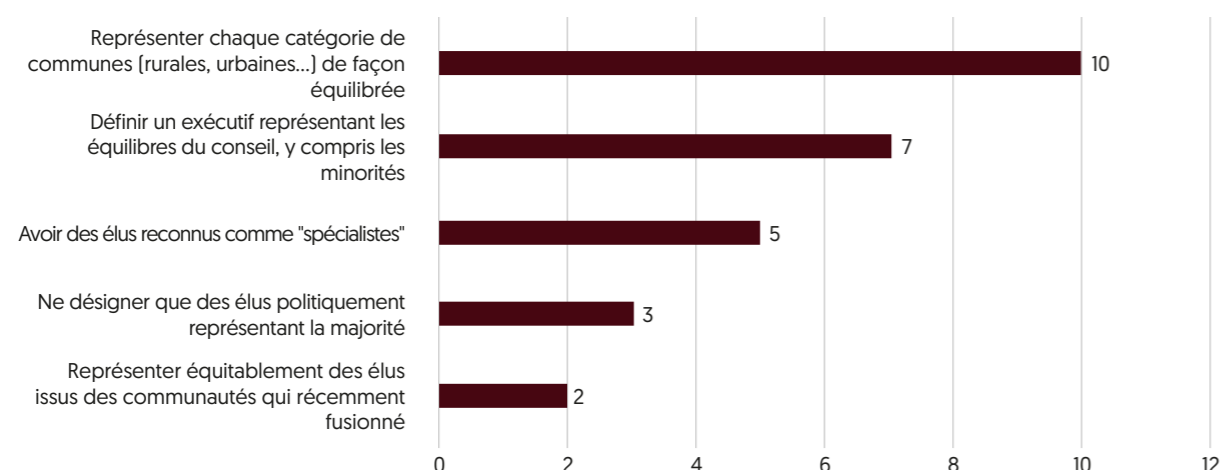
## LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EXÉCUTIF

22 % des présidents de communauté urbaine et métropole avaient indiqué en amont de leur élection, qu'ils se présenteraient avec une équipe de vice-présidents autour d'eux pour gouverner la communauté. Dans 36 % des cas, un programme métropolitain avait été présenté.

La question de la représentativité territoriale est primordiale dans le choix des vice-présidents. La moitié des répondants à l'enquête indiquent que ces derniers ont été élus notamment dans le **souhait de représenter chaque catégorie de communes de façon équilibrée**. En revanche, seulement 11 % des répondants contre 21% à l'échelle nationale, indiquent qu'une délégation a été confiée à tout ou partie des vice-présidents pour représenter chaque secteur géographique de l'intercommunalité. Cette fonction est exercée par des conseillers communautaires délégués au Grand Nancy.

## LE CHOIX DES VICE-PRÉSIDENTS A ÉTÉ GUIDÉ PAR LE SOUHAI DE :

Plusieurs réponses possibles



La parité entre les vice-présidents des métropoles et communautés urbaines est rarement atteinte mais la part des femmes y est plus importante que dans les autres catégories de groupement à fiscalité propre. Ainsi, 56 % des communautés urbaines et métropoles répondantes comptent entre 1 et 25 % de vice-présidentes et 44 %, entre 25 et 50 %.

Les personnes ayant répondu à l'enquête font ainsi état de réunions régulières, en complément de celles du bureau, entre le président et l'ensemble des vice-présidents (39 %). Lorsque seule une partie des vice-présidents est réunie par le président, il s'agit souvent des premiers vice-présidents (17 %) ou bien ceux qui sont les plus proches du président (17 %). Dans une telle hypothèse, cette instance est généralement désignée comme l'« exécutif ». Au final, seules 22 % des métropoles et communautés urbaines déclarent ne pas réunir spécifiquement tout ou partie des vice-présidents. A Tours Métropole Val de Loire, « l'ensemble des vice-présidents est réuni à la commission des Finances ».



**LE BUREAU EST SOUVENT UN ORGANE CENTRAL DANS LA PRISE DE DÉCISION SOUVENT DU FAIT DE NOMBREUSES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES DE LA PART DU CONSEIL. DANS SA COMPOSITION, UN ÉQUILIBRE EST FRÉQUEMMENT RECHERCHÉ ENTRE UNE REPRÉSENTATION DE CHAQUE CATÉGORIE DE COMMUNES ET LES SENSIBILITÉS POLITIQUES DE CHACUN.**

## 5. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS THÉMATIQUES

Pour mémoire, la loi prévoit qu'en début de mandat le conseil communautaire-métropolitain peut créer des commissions thématiques (art. L. 5211-1 et 2121-22 du CGCT). Ne sont ici visées que ces commissions et sont exclues les commissions obligatoires (commission d'appel d'offres, commission locale d'évaluation des charges transférées, etc.). Les répondants font également état dans leurs réponses de groupes de travail sur des projets précis ou concernant des secteurs géographiques particuliers. L'article L. 5211-40-1 du CGCT offre également la possibilité au conseil communautaire d'autoriser « la participation » des élus municipaux à ces commissions « selon des modalités qu'il détermine ». Un conseiller absent peut y être remplacé par un conseiller municipal de sa commune désigné par le maire, dans le respect du principe de représentation proportionnelle habituellement applicable à la composition des commissions thématiques. Par ailleurs, les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation peuvent assister aux commissions, sans participer aux votes.

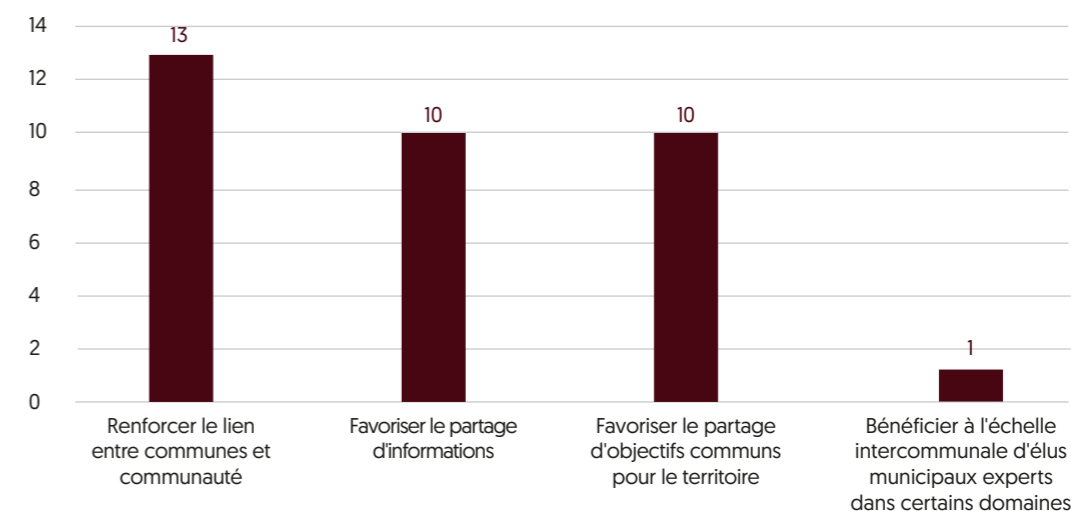
### LA COMPOSITION DES COMMISSIONS

Le nombre de commissions créées par le conseil communautaire se situe, dans **58 % des territoires** ayant répondu à l'enquête, **entre 5 et 8**, soit un nombre inférieur aux résultats obtenus à l'échelle de l'ensemble des groupements. 11 % des groupements ont choisi de constituer un nombre très restreint de commissions (moins de 5).

Depuis la loi dite « NOTRe » de 2010, le conseil communautaire **peut décider d'ouvrir les commissions aux élus municipaux. Cette possibilité a été utilisée par 78 %** des répondants. La garantie du lien entre communes et communauté explique fréquemment cette ouverture importante, cela peut passer par du partage d'information ou la définition d'objectifs communs dans la mise en œuvre des politiques publiques.

### QUELS ÉTAIENT LES OBJECTIFS DE CETTE OUVERTURE ?

Plusieurs réponses possibles

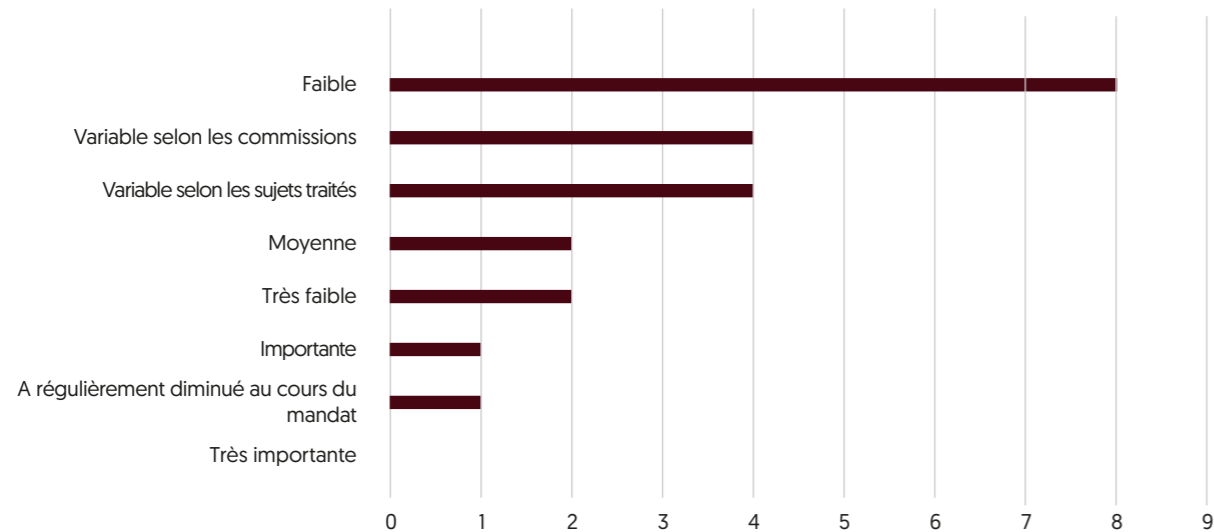


**Seule une métropole a accordé un droit de vote aux élus municipaux** (contre 57 % à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre), au sein de la commission (même si celle-ci ne rendra qu'un avis non-contraignant), mais il convient de rappeler à ce sujet que les commissions ne sont qu'un lieu d'information et de préparation.

Le graphique suivant souligne que la fréquentation des commissions par les élus communautaires est « faible » et varie surtout en fonction des thématiques traitées..

### LA FRÉQUENTATION DES COMMISSIONS PAR LES ÉLUS MUNICIPAUX EST :

Plusieurs réponses possibles



Une métropole indique également que ses commissions thématiques ont été ouvertes aux associations du territoire (contre 15 % des intercommunalité à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre) et aucune ne les a ouvertes à d'autres acteurs (entreprises, agriculteurs) ou directement aux habitants.

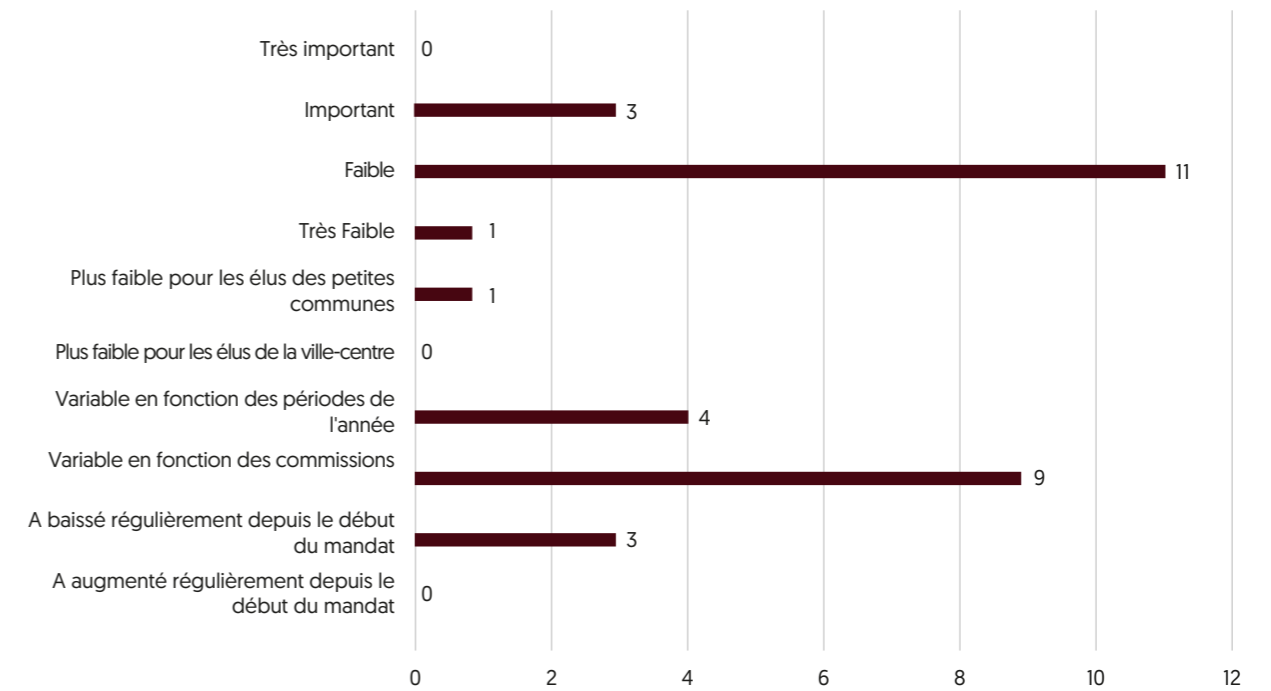
### LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

Les réunions de ces commissions sont plus espacées que celles des bureaux communautaires : dans 65 % des cas, elles sont organisées en amont de chaque conseil communautaire.

Au regard du graphique ci-après, le bilan de la fréquentation des commissions est en demi-teinte. La moitié des répondants la qualifie de « faible » ou de « variable en fonction des commissions ».

### CONSIDÉREZ-VOUS QUE LE TAUX DE PARTICIPATION EST :

Plusieurs réponses possibles



LES COMMISSIONS THÉMATIQUES SONT SOUVENT MOINS NOMBREUSES QUE DANS LES AUTRES CATÉGORIES DE GROUPEMENT ET SE RÉUNISSENT ÉGALEMENT MOINS FRÉQUEMMENT, LEUR RYTHME DE RÉUNION ÉTANT CALÉ SUR CELUI DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE OU MÉTROPOLITAIN. SI UNE TRÈS LARGE MAJORITÉ SONT OUVERTES AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX, PEU LE SONT À LA SOCIÉTÉ CIVILE.

LA FRÉQUENTATION DE CES INSTANCES EST DANS L'ENSEMBLE INFÉRIEURE À LA MOYENNE NATIONALE INTERCOMMUNALE ET VARIABLE EN FONCTION DES COMMISSIONS.





## 6. FAVORISER LE DIALOGUE GRÂCE À LA CRÉATION DE SECTEURS GÉOGRAPHIQUES

Pour mémoire, le Code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la création de secteurs à l'échelle infra-intercommunale, en dehors de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Dans les autres groupements, ce sont les élus locaux qui peuvent prendre la décision de sectoriser leur territoire en vue d'une meilleure gouvernance.

**La moitié des métropoles et communautés urbaines** qui ont répondu à l'enquête déclarent avoir découpé leur territoire en secteurs géographiques (contre 16% à l'échelle nationale), majoritairement en définissant des sous-bassins de vie transversaux à toutes les politiques publiques. Les secteurs du SCoT ont été retenus à Montpellier Méditerranée Métropole.

Les territoires qui n'ont pas recours à cet outil, l'expliquent généralement par un faible nombre de communes membres (Toulon Métropole Méditerranée, Grand Nancy) ou par un territoire métropolitain peu étendu (Tours Métropole Val de Loire), ce qui ne préjuge pas d'une absence de politique de proximité, davantage fondée sur les communes. Dans les communautés urbaines et métropoles issues d'une fusion qui n'ont pas mis en place cette territorialisation, et comme souvent à l'échelle nationale, cette situation s'explique par la volonté de « ne pas nourrir la nostalgie des anciens EPCI ». Plusieurs métropoles et communautés urbaines répondantes envisagent de territorialiser leur organisation politique et/ou administrative durant le prochain mandat.

Pour la moitié des territoires concernés, ces secteurs constituent **un niveau d'exercice territorialisée des compétences** intercommunales. Est principalement concernée la compétence **Voiries** et dans une moindre mesure des compétences environnementales, comme l'eau, l'assainissement ou les déchets. Plus exceptionnellement, la compétence Affaires scolaires et périscolaires est exercée à cette échelle à la communauté urbaine du Grand Reims. A Brest Métropole, l'éclairage public et les espaces verts sont gérés à l'échelle des secteurs.

Cela peut être un niveau de pilotage par les maires, ainsi à Bordeaux Métropole : « ce découpage est lié à l'organisation des services mutualisés et territorialisés en quatre pôles territoriaux. Les maires de ces communes se retrouvent régulièrement pour échanger sur le fonctionnement de ces services communs et les enjeux de ces territoires. Toutefois, la gouvernance politique de la métropole n'a pas été territorialisée », y précise-t-on en soulignant la différence entre les services mutualisés et les politiques métropolitaines dont le pilotage n'a pas lieu à cette échelle.

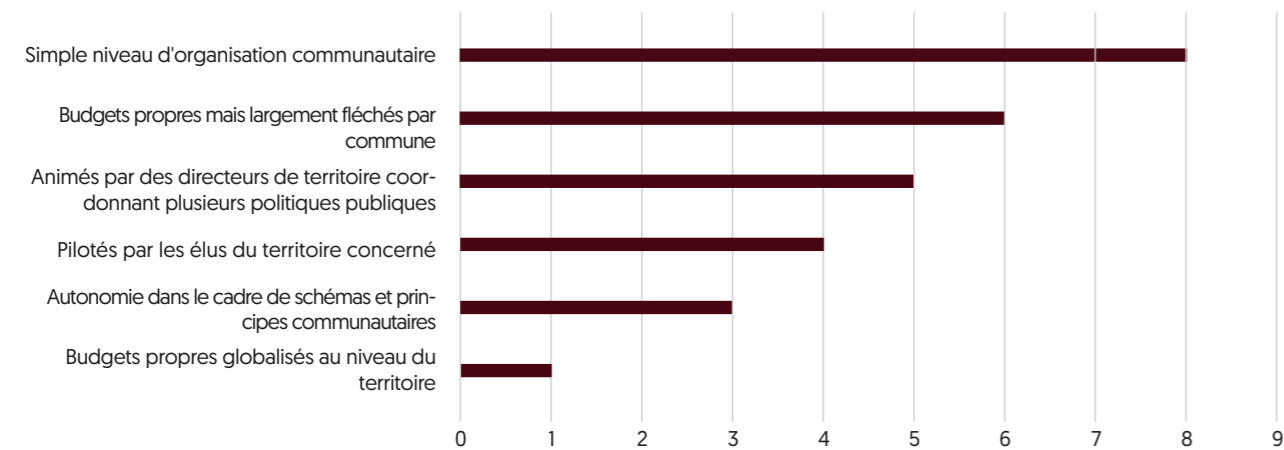
Il s'agit moins fréquemment **d'un lieu de dialogue entre élus** municipaux et communautaires, comme cela est plus fréquemment le cas à l'échelle de l'ensemble des groupements à fiscalité propre (communauté urbaine du Grand Besançon Métropole où il s'agit d'« espaces de concertation et de priorisation concernant certaines politiques communautaires, comme l'eau, assainissement, voirie ou le PLUI »).

Le graphique page suivante démontre **la diversité du fonctionnement** de ces espaces déconcentrés. S'ils sont majoritairement des niveaux d'organisation déconcentrée de l'action intercommunale, certains gèrent directement des budgets et bénéficie d'une autonomie de gestion plus importante. A Rennes Métropole par exemple, « L'arbitrage des opérations de voirie se réalise au niveau des secteurs (regroupement de 5 à 8 communes), dans le cadre d'une enveloppe dédiée, calculée par référence à un droit de tirage par commune (lui-même fonction des attributions de compensation). ».

## QUEL EST LE NIVEAU D'AUTONOMIE DE CES

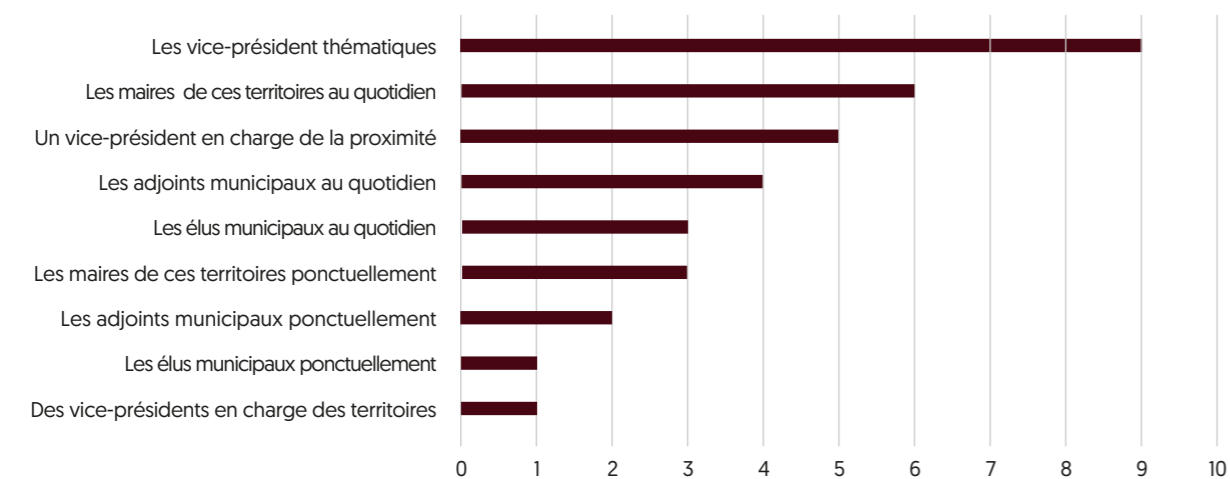
### POLITIQUES TERRITORIALES :

Plusieurs réponses possibles



Le pilotage est généralement assuré par **les vice-présidents thématiques** et non des vice-présidents de secteur comme on le rencontre dans les autres catégories de groupements. **Les maires** sont étroitement associés à leur fonctionnement.

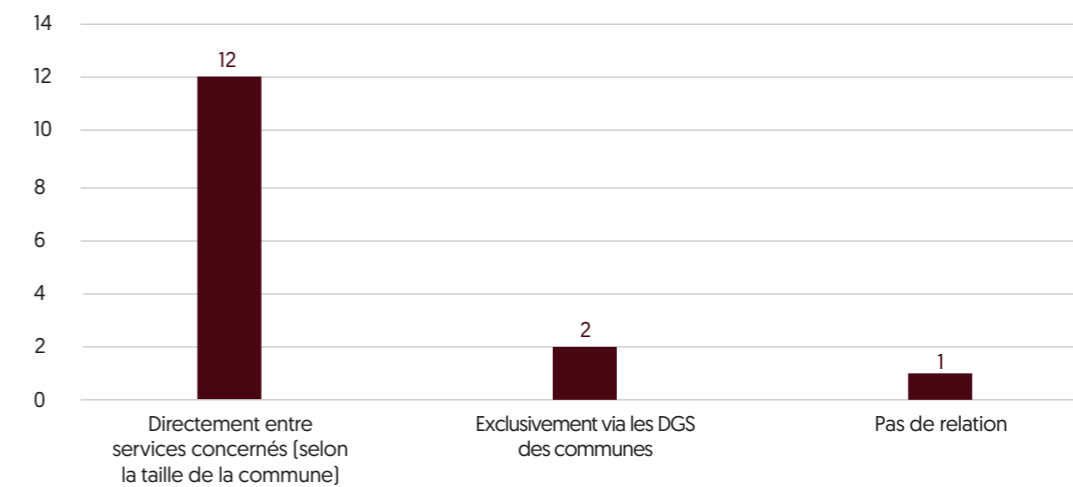
### QUI PARTICIPE AU PILOTAGE DE CES ÉCHELONS DE PROXIMITÉ ?



Ces autorités déconcentrées sont **en lien direct avec les services municipaux** dans une logique opérationnelle, « quasi-quotidiennement » ou au moins « régulièrement », et non pas seulement avec les directions générales des communes.

## LA RELATION DE PROXIMITÉ ENTRE SERVICES

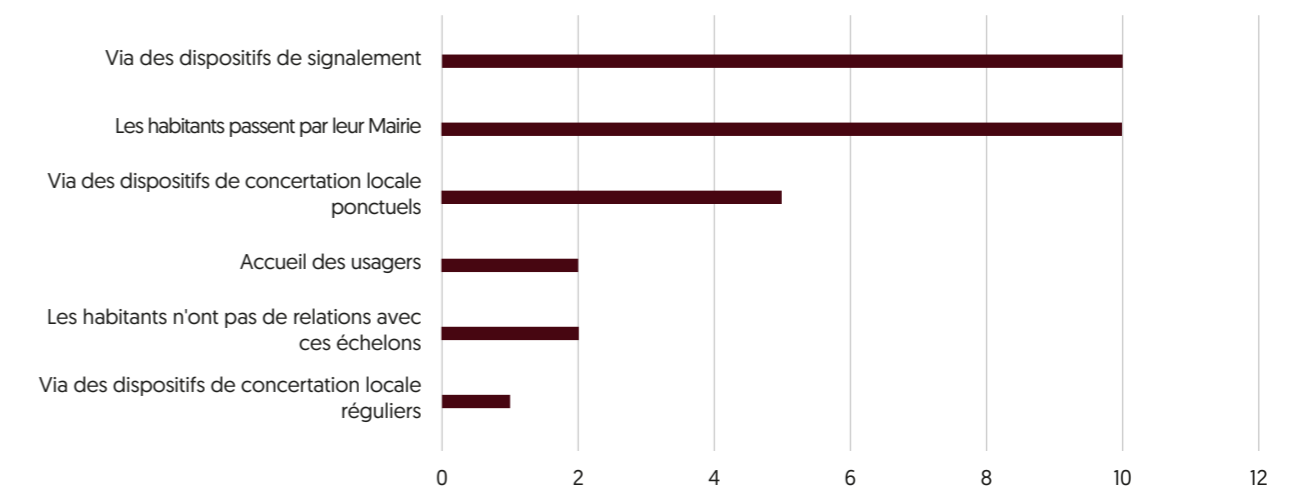
### COMMUNAUTAIRES ET SERVICES MUNICIPAUX SE FAIT :



Les habitants sont également associés à ces secteurs, souvent via des dispositifs de signalement en lien avec la compétence Voiries notamment, la mairie restant un intermédiaire fréquent<sup>10</sup>. Toutefois, Le Havre Seine Métropole indique que les secteurs ont été pensés comme « un espace de contact pour les habitants pour proposer un service de proximité et leur donner à voir la communauté urbaine ».

A Bordeaux Métropole, « les services territoriaux sont des services mutualisés avec ceux d'une partie des communes. Ils interviennent donc pour les communes et la métropole conformément à la répartition des compétences entre ces échelons. La mutualisation a entraîné une forte interaction entre les services métropolitains et municipaux ».

### COMMENT LES HABITANTS PEUVENT-ILS INTERAGIR AVEC LES ÉCHELONS DE PROXIMITÉ ?





Pour une large majorité des répondants, ces secteurs sont vus comme un outil positif. Ainsi, à Brest Métropole, « le dispositif a complètement apaisé les tensions ». De même, selon le Grand Reims, « la création d'instances multiples de débat est nécessaire pour associer pleinement les élus. Certains d'entre eux ne se sentent pas légitimes à intervenir dans les instances formelles et nombreuses, d'où le besoin de créer des rencontres informelles qui favorisent l'interconnaissance et la prise de parole ». Pour un autre répondant, « ces rencontres régulières entre les communes d'un même territoire permettent de créer une identité commune au sein pôle et peut-être par la suite, conduire au développement d'autres coopérations ». Du point de vue des agents, « ces secteurs enrichissent la culture professionnelle des agents métropolitains », constate-t-on à Rennes Métropole.

Toutefois, si les élus municipaux semblent satisfaits de l'organisation de proximité et pour une partie souhaitent l'approfondir, leur vision au sein de ces secteurs reste largement communale selon une majorité de répondants, notamment « dans la répartition des budgets et des projets ». « Si nous avons réussi à installer une gouvernance territoriale partagée avec les communes et la métropole, la vision et le récit métropolitains demeurent encore faibles », regrette un répondant.

Dans plusieurs groupements, cet outil a vocation à évoluer dans le courant du prochain mandat, notamment dans les communautés urbaines et métropoles créées ces dernières années. Dans une métropole fortement mutualisée mais comptant peu de communes membres, l'enjeu est aujourd'hui d'« amplifier le dispositif de déconcentration de la décision de parties de politiques publiques communautaires sur les conseils municipaux, en application du principe de subsidiarité ».

En tout état de cause, la structuration de ces échelons déconcentrés doit être pensée sur un temps long pour une majorité des répondants. Ainsi, à Caen la Mer, « la mise en place de la sectorisation des politiques communautaires voirie/espaces verts a permis d'acculturer les élus locaux aux principes de mutualisation des moyens humains et techniques, ainsi que de solidarité territoriale. C'est un processus qui reste en construction, et qui nécessitera d'être conforté dans la prochaine mandature ».

DANS UNE MÉTROPOLE FORTEMENT MUTUALISÉE MAIS COMPTANT PEU DE COMMUNES MEMBRES, L'ENJEU EST AUJOURD'HUI D'« AMPLIFIER LE DISPOSITIF DE DÉCONCENTRATION DE LA DÉCISION DE PARTIES DE POLITIQUES PUBLIQUES COMMUNAUTAIRES SUR LES CONSEILS MUNICIPAUX, EN APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ».

#### CONTACTS

##### Floriane Boulay, AdCF

Déléguée générale adjointe  
f.boulay@adcf.asso.fr

##### Simon Mauroux, AdCF

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

##### Ludovic Grousset, France urbaine

Directeur Développement et cohésion des territoires  
l.grousset@franceurbaine.org

#### RÉALISATION GRAPHIQUE

##### Mathilde Lemée, AdCF

Chef de projets événementiels,  
Coordinatrice éditoriale des études

#### CREDITS PHOTOS

ST ETIENNE-METROPOLE\_TV AND Co  
PHOTO BY BENJAMIN CHILD ON UNSPLASH  
CLOVIS WOOD ON UNSPLASH  
HEADWAY ON UNSPLASH  
ROMAIN V ON UNSPLASH  
MIKAEL KRISTENSON ON UNSPLASH