

Repenser la gouvernance des EPCI

Faire de la transparence et de la confiance les outils de la bonne gouvernance

Note #38

Date 11/07/2024



Pierre Meurisse
Membre de
l'Observatoire de
l'éthique publique

EN BREF

En dépit de nombreux travaux parlementaires sur la décentralisation¹, le système de gouvernance des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peine encore à convaincre. Alors que les nombreux transferts de compétences font de l'EPCI un acteur majeur de l'action locale, cette note invite à repenser leur gouvernance en faisant de la transparence un outil au service d'une confiance réciproque et de relations reconsidérées.

À la lecture d'un récent sondage de l'IFOP², il apparaît que les Français perçoivent très largement l'intercommunalité comme une bonne chose (85%), notamment parce que son action sur la commune est jugée particulièrement efficace (85%). Dans le même temps cependant, seuls 75% des Français

¹ Le dernier rapport sur la décentralisation a été rendu par le député Éric Woerth le 30 mai 2024.

² Observatoire IFOP pour Intercommunalités de France, *Le rapport des Français à l'intercommunalité*, 06 octobre 2022.

savent que leur commune appartient à un EPCI, 68% en connaissent la dénomination, et 43% le nom du président.

Si ces chiffres ne sont pas sans soulever interrogations et critiques, il n'en demeure pas moins qu'ils ne peuvent être objectivement analysés sans oblitérer l'aspect normatif particulièrement évolutif, et trop souvent fluctuant, de l'échelle intercommunale. Concomitamment aux importants transferts de compétences au profit de l'intercommunalité, il était par exemple prévu une modification de la carte intercommunale par une révision obligatoire, tous les 6 ans³, du schéma départemental de coopération intercommunale⁴. À ces grandes évolutions s'ajoute un mouvement considérable de rationalisation du nombre d'EPCI, ardemment souhaité et encouragé par l'État. En 2021, alors que 21 agglomérations obtenaient le statut de métropole, il était recensé 1253 EPCI, soit une réduction de l'ordre de près de 40% en l'espace de seulement 5 ans. Cette rapide transformation a cependant fait naître de nouvelles difficultés. En premier lieu, les incitations financières au regroupement ont encouragé la création d'EPCI à la géographie incohérente. Surtout, l'apparition et la multiplication d'EPCI dits « XXL » - qui regroupent plus de 50 communes - vont être la source de nombreuses critiques, notamment en termes de gouvernance. Dans le même temps, les vicissitudes du législateur à propos de la clause générale de compétence⁵ ou encore de l'article 54⁶ de la loi MAPTAM⁷ ne permettaient pas d'apporter la stabilité nécessaire pour penser la bonne gouvernance des EPCI, et de rompre avec les travers de cette « démocratie du sommeil⁸ » tant décriée.

³ L'article 33 de la loi NOTRe prévoyait une « clause de rendez-vous » permettant de modifier la carte intercommunale.

⁴ Le schéma départemental de coopération intercommunale, prévu à l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, a pour objet d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale et de la faire évoluer.

⁵ La clause générale de compétence pour les départements et les régions a été supprimée partiellement par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis rétablie par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, avant que la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République ne vienne la supprimer.

⁶ L'article 54 de la loi MAPTAM prévoyait la désignation des conseillers métropolitains à l'échelle de la circonscription intercommunale.

⁷ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁸ Formule du sociologue Jean Viard, qui défend l'idée selon laquelle le scrutin direct serait plus adapté pour les métropoles et communautés de communes.

De cette situation découle un bilan en demi-teinte de la décentralisation, particulièrement critique à l'égard de la gouvernance des EPCI⁹. Les maires des communes membres seraient marginalisés et écartés du processus décisionnel¹⁰ ; les transferts de compétence réduiraient leur pouvoir à la portion congrue, participant ainsi à la « crise des vocations » de nos édiles¹¹. Parallèlement, ce serait la technocratie des EPCI qui exercerait une influence considérable¹², et ce au service d'un président à la légitimité toujours discutée.

Tout en reconnaissant la véracité de certaines critiques et l'indéniable intérêt de concepts novateurs¹³, cette note se propose de penser une nouvelle gouvernance des EPCI en partant de l'existant. Pragmatiques, les solutions proposées tendent en premier lieu à renforcer le droit à l'information des élus municipaux communautaires et non communautaires, puis à accroître leur incitation à agir, et ce en proposant des outils qui leur permettent de prendre pleinement part à la vie intercommunale (I). Concomitamment, les compétences exercées par les EPCI doivent avoir pour corollaire une obligation de rendre compte de l'action menée à l'ensemble des élus. Il est ainsi proposé de repenser la responsabilité de l'exécutif intercommunal par l'instauration de mécanismes permettant de vivifier les relations entre l'intercommunalité et la commune (II).

⁹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, mars 2023.

¹⁰ Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger, Rapport d'information n°559, *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*, Sénat, 11 juin 2013

¹¹ Maryse Carrère et Mathieu Darnaud, Rapport d'information n°851, *L'avenir de la commune et du maire en France*, Sénat, 5 juillet 2023

¹² *Qui tire les ficelles dans les collectivités territoriales ?* Gazette des communes, Dossier, 09/07/2018, p30-37

¹³ Le concept de « démocratie » élaboré par Christophe Chabrot est par exemple d'un intérêt indéniable : *Réflexions sur la « démocratie » locale*, La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation, L'Harmattan, 2019, p. 115 et s.

Renforcer le droit d'information des élus et accroître leur implication dans la vie intercommunale

Le législateur a impulsé une forte dynamique consistant à rationaliser la carte intercommunale pour pallier son phénomène d'émiettement. Dans le même temps, les élus communautaires ont progressivement acquis de nouveaux droits, alors que des outils et mécanismes intercommunaux, calqués sur le modèle communal, apparaissaient. S'il s'agit d'avancées fondamentales, il serait toutefois souhaitable d'accroître leur portée et de renforcer leur applicabilité, et ce au service d'une meilleure gouvernance.

L'affirmation progressive de droits, outils et mécanismes calqués sur le modèle communal

Au fil des différentes lois de décentralisation, le législateur a progressivement adapté le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) pour que les élus puissent pleinement se saisir de l'échelon intercommunal. Parmi ces droits, outils et mécanismes, citons :

La publicité des délibérations du conseil communautaire. – Prévues à l'article 5211-47 du CGCT, la publicité des délibérations du conseil communautaire et des actes réglementaires pris par l'organe exécutif est obligatoire lorsque l'EPCI compte au moins une commune de plus de 3 500 habitants. Les actes doivent alors être transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou être publiés dans un recueil des actes administratifs.

Le rapport annuel du président de l'EPCI. – Prévus à l'article 5211-39 du CGCT, ce rapport doit être envoyé avant le 30 septembre au maire de chaque commune membre, et doit permettre de retracer l'activité de l'EPCI. Il est accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant. Les maires des communes membres doivent alors en faire la présentation lors d'une séance publique du

conseil municipal. Il est à noter que le président de l'EPCI peut être entendu¹⁴ par le conseil municipal, à sa demande ou à la demande de chaque commune membre, sur son rapport.

L'information des conseillers communautaires. – À défaut de dispositions spécifiques, les règles de fonctionnement du conseil communautaire sont les mêmes que celles applicables au sein du conseil municipal. Les conseillers ont donc le droit d'être informés des affaires qui font l'objet d'une délibération, et disposent du droit d'exposer en séance des questions en lien avec les affaires de l'intercommunalité. Le règlement intérieur fixe quant à lui la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions.

Les comptes rendus des conseillers communautaires. – Ils sont prévus à l'article L5211-39 du CGCT. Les conseillers communautaires doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de leur activité au sein de l'EPCI.

La conférence des maires. – Prévues à l'article 5211-40 du CGCT, la conférence des maires est un organe consultatif qui permet de réunir l'ensemble des maires des communes membres. D'abord facultative pour les EPCI à l'exception des métropoles, la loi Engagement et proximité¹⁵ a étendu son application à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre¹⁶. Il s'agit d'un outil de gouvernance, qui doit permettre une meilleure coordination par un renforcement du dialogue. La conférence des maires se réunit sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires, exception faite lorsque le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

¹⁴ Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation. Seule la transmission du rapport est obligatoire, et peut mener à saisir le juge en cas de refus (voir réponse du Ministère de l'intérieur en réponse à la question écrite du sénateur Jean Louis Masson, publiée 14/05/2007).

¹⁵ Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹⁶ Excepté lorsque le membre du bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

La participation des conseillers municipaux aux commissions intercommunales. – Selon l'article L5211-40-1 du CGCT, l'organe délibérant peut prévoir la participation des conseillers municipaux des communes membres selon les modalités qu'il détermine.

Avis obligatoire du conseil municipal. – Lorsqu'une décision émanant du conseil communautaire ne concerne qu'une seule commune de l'EPCI, l'article L5211-57 du CGCT prévoit que le conseil municipal de celle-ci doit émettre un avis sur cette décision. Si un avis défavorable est prononcé dans les 3 mois¹⁷ à l'encontre de cette décision, il sera nécessaire d'obtenir une majorité des deux tiers au sein du conseil communautaire pour que celle-ci soit adoptée.

L'apparition progressive de ces droits, mécanismes et outils atteste d'une volonté indéniable du législateur de faire vivre l'échelon intercommunal. Cependant, ces droits ont été calqués sur le modèle communal, et n'ont donc pas été pensés à partir de l'échelle intercommunale. Il est alors nécessaire de procéder à des ajouts et modifications qui permettraient indéniablement de renforcer l'information des élus communautaires et non communautaires, pour qu'ils puissent pleinement s'approprier le phénomène intercommunal.

Renforcer le droit existant pour permettre aux élus de pleinement s'approprier l'échelon intercommunal

La dichotomie entre les élus communautaires et non communautaires est actuellement beaucoup trop prégnante. Aux premiers seraient ainsi réservées les affaires en lien avec l'EPCI, alors que les seconds devraient se limiter à l'exercice de compétences purement communales. Cette vision en silo, qui fait par ailleurs de l'élu non communautaire un conseiller de second rang, s'avère en décalage complet avec la dynamique engagée par les EPCI. En effet, si la clause générale de compétence est toujours

¹⁷ L'avis est considéré comme étant favorable si le conseil municipal ne s'est pas prononcé dans les 3 mois.

détenue par la commune¹⁸, il n'empêche que penser et élaborer une politique publique sans prendre en compte l'intercommunalité est pour le moins discutable, et relève plus de l'autarcie que de l'autonomie. Les transferts de compétences, les services de l'intercommunalité, les ressources financières, les marchés communs et les mutualisations exercent une influence considérable sur les choix retenus à l'échelle municipale. Pour réduire les effets néfastes de la dichotomie entre élus communautaires et non communautaires, il est proposé de **rendre obligatoire la diffusion à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI, sous forme électronique, toutes les délibérations du conseil communautaire.**

Dans le même sens, il est nécessaire que l'intercommunalité puisse mieux faire connaître ses actions et projets. Surtout, le conseiller municipal doit toujours pouvoir être informé des éléments qui peuvent avoir une incidence sur l'exercice de son mandat. Enfin, l'administré doit pouvoir lui aussi bénéficier d'informations régulières de la part de l'EPCI. Il est donc proposé de **donner un rôle central aux conseils municipaux en imposant un point sur l'actualité intercommunale au sein de l'ordre du jour de chaque conseil municipal.** Présenté par le maire, en collaboration avec les élus communautaires membres du conseil municipal, ce point de l'ordre du jour permettra un véritable échange quant à l'action menée par l'intercommunalité.

Les conséquences des disparités démographiques entre les différentes communes doivent aussi être pensées, car elles influencent directement la représentativité de l'organe délibérant. Rappelons tout de même que dans les petites communes, il est fort probable que seul le maire soit un élu communautaire. Toutefois, les délibérations présentées au sein de l'organe délibérant ont d'abord fait l'objet d'un travail considérable en commission. Si la désignation des conseillers communautaires se fait par fléchage, rien n'empêche de permettre la participation d'un adjoint au maire qui ne serait pas un élu communautaire à une commission. Par ailleurs, cette participation permettrait à un adjoint de s'impliquer au sein de l'EPCI, mais aussi de faire bénéficier la commission de son expertise et de son expérience de terrain. Par conséquent, **il serait souhaitable de faire des adjoints au maire et du maire**

¹⁸ « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » dispose l'article L. 2121-29 du CGCT, formulation déjà présente au sein de la loi municipale de 1884.

des membres de droit des commissions communautaires lorsque celles-ci correspondent à leur délégation.

Améliorer la représentativité des différentes communes au sein des commissions n'a toutefois de sens qu'à la condition que l'ensemble des membres puissent s'y rendre. Or, il est nécessaire de garder à l'esprit que la majorité des élus locaux ne sont pas des professionnels de la politique, et que cet engagement au service de la collectivité se fait en parallèle d'une carrière professionnelle - et aussi souvent d'une vie familiale ; le temps vient donc indéniablement à manquer. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que les membres les plus présents au sein d'une commission sont généralement ceux qui sont les moins éloignés du lieu où elle se tient. Dans les métropoles la circulation n'est pas toujours chose aisée, alors que dans les EPCI XXL et les territoires ruraux la distance à parcourir peut - être particulièrement dissuasive. Face à une centralisation progressive des compétences, l'accroissement géographique des EPCI doit nous amener à penser la décentralisation de ses réunions. Il est donc proposé de **rendre les différentes réunions intercommunales plus accessibles en recourant à la délocalisation des réunions et commissions au sein du territoire, et en généralisant systématiquement l'utilisation de l'outil numérique.**

Délocaliser les réunions et commissions permet aussi d'apporter une réponse à une problématique considérable : le manque de relation entre les services et élus municipaux d'une part, et les services de l'intercommunalité d'autre part. En effet, seules les réunions annuelles et événements particuliers sont un lieu de rencontre pour l'ensemble des élus communautaires et non communautaires. Toutefois, ces rencontres sont prévues à destination des élus ; les autres acteurs, que sont par exemple les services administratifs respectifs sont très peu représentés. Par conséquent, les élus locaux n'ont que fort rarement la possibilité de rencontrer les services de l'EPCI en lien avec leur délégation. Ceci est d'autant plus regrettable que l'EPCI a été pensé comme un organe d'élaboration et de pilotage des politiques publiques, nécessitant de recourir à l'embauche d'agents de catégorie A (attachés principalement, mais aussi des ingénieurs pour l'exercice de compétences particulières, telles que la gestion de l'eau et de l'assainissement). Alors que l'intercommunalité dispose de ressources humaines considérables, il est anormal que les liens soient si distendus entre services de l'EPCI et adjoints

municipaux non communautaires. Au risque de voir émerger une technostructure en raison d'une trop forte concentration de spécialistes, il est préférable de replacer le politique au centre de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques. **Pour ce faire, les réunions annuelles, commissions et événements doivent être le lieu de rencontre des acteurs communautaires et des acteurs communaux.**

Pour élaborer, faire appliquer ou encore évaluer une politique publique, encore faut-il disposer des compétences qui rendent possibles ces différentes étapes. De même que pour décider, le politique doit être en capacité de mesurer pleinement les enjeux qui doivent être pris en compte, au risque que ce soient ses services qui le supplantent dans la prise de décision. La complexité de certaines lois¹⁹ rend pourtant le recours à la formation fondamental. Mais étonnamment, les crédits alloués à la formation des élus ne sont que peu utilisés²⁰. Un véritable effort doit être entrepris pour rendre accessibles et attractives des formations pragmatiques qui répondent aux besoins particuliers de l'EPCI concerné. Par conséquent, **il est proposé que durant les 100 premiers jours de mandat, tous les conseillers communautaires ainsi que tous ceux désignés dans les commissions soient formés aux compétences de l'intercommunalité.**

Renforcer les droits, outils et mécanismes à la disposition des élus locaux est une étape nécessaire pour que l'échelle intercommunale fasse véritablement l'objet d'une appropriation politique. Toutefois, encore faut-il que le contrôle de l'action intercommunale soit prévu et que la responsabilité de l'exécutif puisse être pleinement engagée.

¹⁹ L'application du décret ZAN en est une fabuleuse illustration.

²⁰ En 2018, 62% des communes n'ont inscrit aucune dépense de formation des élus locaux. Pourtant, les collectivités ont pour obligation légale de consacrer au moins 2% de l'enveloppe des indemnités de fonction à la formation.

Repenser la responsabilité de l'exécutif intercommunal pour vivifier les interactions entre la commune et l'EPCI

En faisant du système de fléchage le mode de désignation des élus communautaires, l'intercommunalité tire en grande partie sa légitimité des conseils municipaux, dont les membres sont élus au suffrage universel. Par conséquent, il est proposé de renforcer la capacité de contrôle de l'action intercommunale de la part des conseillers municipaux, et de permettre l'engagement d'une responsabilité de l'exécutif intercommunal en cas de manquement ou de dysfonctionnement.

Renforcer les mécanismes de contrôle de l'action intercommunale des conseils municipaux

Alors que le fonctionnement d'un EPCI est régi par la recherche d'un consensus, et que l'on prône le principe de subsidiarité comme étant un fondement immuable, il apparaît peu légitime que l'intercommunalité puisse prendre une décision qui s'applique sur une seule commune alors que le conseil municipal de celle-ci est en opposition avec cette même décision. Pourtant, le CGCT dispose bien que « *Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.* »²¹. Cette démarche ne semble que fort peu respectueuse des spécificités locales, et de la légitimité du conseil municipal. Surtout, elle permet de faire fi d'une recherche de consensus et des concessions qui en découlent souvent. **Pour que l'intercommunalité ne puisse prendre une décision qui s'applique sur une seule commune alors que le conseil municipal de celle-ci s'y oppose, il est proposé l'instauration d'un droit de véto. Concrètement, il ne sera plus possible d'imposer à un conseil municipal une décision de l'intercommunalité qui ne s'appliquerait qu'à ladite commune.** Ce mécanisme est déjà en application au sein de la métropole de Nantes, qui l'a inscrit dans son pacte de gouvernance, sans que celui-ci ne mène à l'inertie ou à toute forme de blocage.

²¹ Article L5211-57 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le nombre toujours plus important de communes au sein d'un EPCI entraîne un éloignement entre les conseillers municipaux non communautaires et les membres de l'exécutif des EPCI. Il n'est d'ailleurs pas toujours facile d'interpeller un membre de l'exécutif au sein de l'organe délibérant, notamment lorsque l'interrogation soulevée relève d'une spécificité communale ou fait l'objet d'une technicité particulière. Il est donc parfois compliqué de pouvoir obtenir certaines informations, ou tout simplement d'indiquer à un membre de l'exécutif la nécessité d'une intervention intercommunale sur un dossier important pour la commune. Ceci est d'autant plus regrettable que les membres du bureau sont les plus susceptibles d'être aussi des élus au sein du département ou de la région, et peuvent donc être d'excellents relais pour des dossiers spécifiques nécessitant un appui technique ou financier des services départementaux ou régionaux. Par conséquent, un mécanisme permettant de faire un lien entre un membre du bureau communautaire et un conseil municipal doit être mis en place. Il est donc **proposé d'instaurer un droit d'interpellation permettant au conseil municipal de saisir, par écrit, les membres du bureau de l'EPCI sur toute question relevant de leur délégation**. Concrètement, il s'agit de rendre plus à l'écoute les membres du bureau et leurs services, des difficultés ou problématiques rencontrées par les élus municipaux. Cette interprétation devra toutefois être approuvée à la majorité des membres du conseil municipal ; une réponse, dans un délai raisonnable, devra y être apportée.

Le rapport annuel du président de l'EPCI est accompagné du compte administratif, et retrace l'ensemble des activités et actions menées par celui-ci. Actuellement, il est nécessaire que ce document fasse l'objet d'une communication par le maire, en séance publique, et que les délégués de la commune qui siègent au sein de l'organe délibérant soient entendus. Si un débat est possible, il n'est pas obligatoire, et aucun vote n'est actuellement prévu²². Pourtant, et au regard de l'importance du rapport annuel, il est pour le moins étonnant que les conseillers municipaux ne puissent pas se prononcer plus concrètement sur les actions menées par l'EPCI. Par conséquent, il semble nécessaire **de formaliser la possibilité de débattre de son contenu, et de pouvoir, à la suite d'un vote, émettre un avis sur les résultats obtenus et les actions menées par l'EPCI**. Si ce

²² Article 5211-39 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

vote ne relève que d'un simple avis, et n'entraîne donc pas de conséquences politiques, il permettra toutefois de signaler un désaccord et de mettre en lumière les critiques ou incompréhensions dont il fait l'objet. **Il s'agirait donc d'un véritable outil de contrôle et d'évaluation de l'action intercommunale.**

Exercer un pouvoir de contrôle sur l'action de l'intercommunalité n'est pas suffisant. Lorsque la situation l'exige, les membres du bureau doivent être dans l'obligation de faire face à leurs responsabilités.

Ouvrir la possibilité de sanctionner politiquement les membres du bureau de l'EPCI.

Alors que le bon fonctionnement d'un EPCI repose en très grande partie sur la recherche perpétuelle d'un consensus, il est regrettable que le pacte de gouvernance n'ait été retenu que comme un outil au caractère facultatif. En effet, cet outil permet de considérablement renforcer le rôle des maires des communes membres dans le processus décisionnel de l'EPCI, puisqu'il s'agit de contractualiser les relations entre l'EPCI et les communes qui le constituent. Est alors prévu au sein de ce contrat le mode de fonctionnement des instances, les acteurs clefs, les engagements de l'EPCI, les grands principes (proximité, subsidiarité...), et certains objectifs retenus collectivement. Si certaines collectivités, à l'instar de la métropole de Nantes²³, se sont appropriées ce dispositif et l'utilisent comme un outil de pilotage et de gouvernance, force est de constater que le travail considérable induit par son élaboration a rebuté de nombreux EPCI.

²³ https://metropole.nantes.fr/files/live/sites/metropolenantesfr/files/delib/deliberations/conseil-metropolitain/2021/04-09/Documents/09_20210409_CNM_DELA1_Pacte_gouvernance.pdf

Il est vrai que seul le vote sur la possibilité de créer un pacte de gouvernance est actuellement obligatoire²⁴ et que, par manque d'information à son sujet²⁵, il peut apparaître comme une contrainte supplémentaire et chronophage aux yeux d'un élu dont l'agenda est déjà bien chargé. Il faut aussi reconnaître que le caractère facultatif de son adoption mais aussi de son contenu²⁶ ne favorise que fort peu la légitimité de ce pacte de gouvernance. En effet, qui ne pourrait pas douter de l'intérêt d'une énième instance au caractère et au contenu facultatifs ? Il est donc proposé de **rendre obligatoire l'adoption d'un pacte de gouvernance qui détermine clairement les relations entre l'EPCI et les communes membres, notamment le contenu afférant aux relations entre l'EPCI et les communes qui le composent.**

Alors qu'il a déjà été évoqué *supra* l'importance du rapport annuel - et ce d'autant plus lorsqu'un manquement aux obligations du pacte de gouvernance pourra y être inscrit - il semble nécessaire **de corréler le vote du rapport annuel par l'organe délibérant à un vote de confiance envers le bureau de l'EPCI. Il est donc proposé d'instaurer un vote de confiance après chaque présentation du rapport annuel par le président de l'EPCI.**

Enfin, les importants transferts de compétences semblent pleinement justifier la possibilité pour les élus communautaires de montrer leur désaccord avec la politique menée par le bureau de l'EPCI. Alors que la présidence et les délégations sont obtenues des suites de tractations politiques, il semble peu démocratique que le bureau ne puisse être remercié avant les prochaines élections municipales, soit tous les 6 ans. Permettre d'engager la responsabilité politique du bureau reviendrait ainsi à répondre, au moins partiellement, aux critiques dont fait l'objet le système de désignation par fléchage. **Il est donc proposé d'introduire une responsabilité politique du bureau**

²⁴ L'article L 5211-11-2 prévoit simplement un débat sur l'adoption ou non d'un contrat de gouvernance.

²⁵ En réponse à question écrite de M. Hervé Maurey au Ministre de la cohésion des territoires, en date du 07/04/202, nous pouvons lire : « Il en résulte que le ministère ne dispose pas d'information chiffrée quant à l'utilisation de ce dispositif ».

²⁶ L'article L 5211-11-2 du CGCT ne prévoit qu'un contenu facultatif au pacte de gouvernance, incitant simplement les élus à traiter certaines thématiques en son sein.

des EPCI en ouvrant la possibilité de défiance à son encontre. Cette proposition ne consiste pas à faire un saut dans un vide institutionnel, et encore moins à créer de l'instabilité. En effet, **un tel système de responsabilité de l'exécutif est par exemple prévu dans les statuts de l'Assemblée de Corse²⁷.**

Pour conclure

L'intercommunalité est dorénavant une échelle administrative pleinement reconnue dans le paysage institutionnel français. Situés à la jonction de la commune et du département, les EPCI ont fait l'objet d'importants transferts de compétences, qui justifient indéniablement de leur reconnaître des fonctions de pilotage et de coordination des politiques locales.

Alors qu'il avait été un temps proposé de supprimer le département²⁸ et que la fusion-absorption de ceux-ci par les métropoles avait été envisagée²⁹, la Cour des comptes proposait dans son rapport annuel de 2023³⁰ que les départements absorbent les petits groupements de communes. Plus qu'une dynamique, il est fort probable que nous assistions à une progressive mais véritable recomposition des acteurs des territoires.

Cette potentielle tectonique institutionnelle renforce d'autant plus la nécessité d'agir sur les dysfonctionnements de l'intercommunalité, sans pour autant remettre en cause ses fondamentaux. Mobiliser des outils permettant d'accroître la transparence et de pouvoir

²⁷ Article L.4422-41 du Code Général des Collectivités Territoriales.

²⁸ La suppression des départements était préconisée par le rapport Attali de 2008, et le Premier ministre Manuel Valls appelait en 2014 à leur disparition à l'horizon 2020.

²⁹ La fusion des métropoles-départements était une promesse de campagne du président Macron.

³⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, mars 2023.

régulièrement réaffirmer une confiance réciproque entre le local et l'intercommunal serait indéniablement une avancée louable.

NOS 13
PROPOSITIONS EN
RÉSUMÉ

**La transparence au service d'une gouvernance repensée
au sein des EPCI**

1

Rendre obligatoire la diffusion à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI, sous forme électronique, toutes les délibérations du conseil communautaire.

Les élus locaux doivent pouvoir être tenus informés de l'ensemble des délibérations adoptées en conseil communautaire. Au regard du très grand nombre de compétences exercées par un EPCI, et de son influence souvent déterminante dans les politiques municipales, **le conseiller municipal doit pouvoir disposer des délibérations communautaires afin d'être pleinement en capacité d'exercer son mandat.**

2

Rendre plus accessibles les différentes réunions intercommunales à ses membres en recourant à la délocalisation des réunions et en généralisant systématiquement l'utilisation de l'outil numérique.

À l'exception du conseil communautaire, il est fort rare que l'ensemble des conseillers soient présents à la totalité des nombreuses réunions qui structurent pourtant la vie de la collectivité. Cette situation s'explique en partie par le temps de trajet nécessaire pour se rendre au siège de l'EPCI : dans les métropoles la circulation n'est pas toujours chose aisée, alors que dans les EPCI XXL et les territoires ruraux, la distance à parcourir

peut-être particulièrement dissuasive. **L'accroissement géographique des EPCI doit amener à penser la délocalisation des réunions sur le territoire.**

Par ailleurs, les conseillers communautaires n'étant que fort rarement des professionnels de la politique, ils sont astreints aux mêmes contraintes que le quidam ; **la possibilité de recourir à l'outil numérique pour suivre une réunion de son lieu de travail ou de son domicile doit donc être rendue systématiquement possible.**

3

Faire des adjoints au maire et du maire des membres de droit des commissions communautaires lorsque celles-ci correspondent à leur délégation.

La désignation par fléchage des membres du conseil communautaire ne permet pas la représentation de l'ensemble des adjoints municipaux de siéger au sein des instances de l'EPCI. Sans revenir sur le mode de désignation, il serait toutefois possible autant que souhaitable de permettre à l'ensemble des adjoints de devenir des membres de droit des commissions communautaires lorsque celles-ci correspondent à leur délégation. Cette possibilité est d'autant plus judicieuse qu'elle permettrait aux adjoints de pouvoir exercer leur délégation avec le soutien et dans la lignée de l'EPCI. Dans le même temps, elle favoriserait une remontée des difficultés rencontrées ou des obstacles potentiels à l'ensemble des membres de la commission et des services qui y sont liés. Les décisions retenues en commission seraient d'autant plus légitimes qu'elles auraient été pensées collectivement.

4

S'appuyer sur les réunions annuelles pour renforcer la coopération entre les acteurs communautaires et locaux.

Les réunions annuelles permettent de créer du lien entre l'EPCI et les communes membres. Toutefois, elles sont généralement prévues à destination des élus ; les autres acteurs, que sont par exemple les services administratifs respectifs et les

partenaires sociaux, sont très peu représentés. Par conséquent, les élus locaux n'ont que fort rarement la possibilité de rencontrer les services de l'EPCI en lien avec leur délégation. Ceci est d'autant plus regrettable que les différents transferts de compétences ont fait de l'EPCI un acteur incontournable de toute action locale. Les réunions annuelles ne doivent donc plus se limiter à rassembler les élus, mais permettre l'émergence d'un véritable continuum entre les décideurs locaux, les exécutants et les différents partenaires.

5

Faire du conseil municipal un véritable réceptacle de l'information communautaire en rendant obligatoire au sein de l'ordre du jour du conseil un point sur l'actualité de l'EPCI.

Il est nécessaire que les conseillers municipaux et les administrés puissent être tenus informés de l'actualité à l'échelle de l'EPCI, et ce d'autant plus que la répartition des compétences est souvent complexe et peu connue par le citoyen. En instaurant au sein de l'ordre du jour du conseil municipal un point sur l'actualité de l'EPCI, Les élus et services de l'EPCI pourront faire connaître les actions menées et les informations essentielles à l'échelle intra-communautaire. Cet outil permettra aussi de rendre compte à l'échelle locale des décisions prises et du travail régulièrement effectué au service des administrés.

6

Rendre obligatoire l'adoption d'un pacte de gouvernance qui détermine clairement les relations entre l'EPCI et les communes membres.

Le pacte de gouvernance n'est à ce jour qu'un outil facultatif au service d'une meilleure gouvernance des EPCI ; seul un vote sur la possibilité de le créer est obligatoire. Par ailleurs, le contenu du pacte de gouvernance est lui aussi facultatif. Par conséquent, il n'est pas étonnant que l'on puisse douter de l'efficacité ou de l'intérêt d'un outil facultatif au contenu facultatif. Pourtant, le pacte de gouvernance

a été élaboré par le législateur avec la volonté de très largement renforcer la place des maires dans la prise de décision. Il serait donc particulièrement judicieux de rendre obligatoire le pacte de gouvernance, et notamment le contenu afférant aux relations entre l'EPCI et les communes membres.

7

Prévoir des formations spécifiques à l'intercommunalité pour les élus municipaux communautaires et non communautaires.

Les crédits alloués à la formation des élus sont généralement très peu utilisés. Pourtant, les nombreuses compétences transférées à l'EPCI et la production très importante de normes par le législateur créent un besoin de formation indéniable. Pour rendre attractif ce besoin, il est toutefois nécessaire que les formations soient pragmatiques et répondent aux enjeux spécifiques des différents EPCI. Par conséquent, il serait souhaitable que les thématiques des formations proposées soient retenues par l'EPCI, en accord avec l'ensemble des élus.

8

Instaurer un droit de veto communal pour les projets communautaires sur le territoire d'une commune.

Les relations entre un EPCI et les communes doivent être basées sur la confiance, et donc par la recherche d'un consensus entre les différentes parties prenantes. Pour garantir le respect des spécificités des communes et de leurs compétences, aucun projet communautaire ne doit pouvoir être imposé sur une commune au sein de laquelle la majorité du conseil municipal s'y oppose. L'instauration d'un droit de veto à l'échelle locale à l'encontre d'un projet porté par l'EPCI serait ainsi la garantie d'une obligation de consensus.

9

Instaurer un droit d'interpellation permettant au conseil municipal de saisir les membres de l'exécutif de l'EPCI sur toute question relevant de leur délégation.

Le nombre toujours plus important de communes au sein d'un EPCI entraîne un éloignement entre les conseillers municipaux non communautaires et les membres de l'exécutif des EPCI. Il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de pouvoir interpellier un vice-président lors d'un conseil communautaire, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une question spécifique, complexe, ou qui ne concerne qu'une seule commune. Il arrive donc fréquemment que les conseillers municipaux, les adjoints et même les maires ne disposent pas des informations qu'ils jugent nécessaires. Il est donc proposé l'instauration d'un droit d'interpellation, qui se traduira par une question à destination de l'exécutif compétent, après approbation de celle-ci par la majorité des membres du conseil municipal.

10

Encadrer le droit d'audition du président de l'EPCI au sein du conseil municipal afin de le rendre applicable

Le législateur a prévu la possibilité qu'un conseil municipal puisse auditionner le président d'un EPCI. Toutefois, aucun décret d'application n'a pour l'instant explicité la procédure et les motifs permettant d'auditionner le président d'un EPCI. En conséquence, ce droit ne peut pour l'instant trouver à s'exercer. Pourtant, en cas de différends entre un conseil municipal et le président d'un EPCI, il serait souhaitable qu'une audition puisse être réalisée, et que les échanges se tiennent en toute transparence.

11

Rendre obligatoire en conseil municipal un débat suivi d'un vote sur le rapport annuel du président de l'EPCI.

Le rapport annuel du président de l'EPCI retrace l'activité de l'établissement et est accompagné du compte administratif. Au regard de l'indéniable importance de ce rapport, il semble nécessaire que l'ensemble des conseils municipaux au sein de l'EPCI concerné doivent en débattre, puis se prononcer sur les résultats obtenus par un vote.

12

Instaurer un vote de confiance après la présentation du rapport annuel du président de l'EPCI au sein du conseil intercommunal.

En s'appuyant sur son rapport annuel, le président de l'EPCI devra chaque année rendre compte de l'action menée sous sa présidence à l'ensemble des conseillers communautaires réunis en conseil. Cette présentation fera l'objet d'un débat, puis d'un vote de confiance. Si la majorité absolue n'est pas obtenue, le président et les membres du bureau communautaire seront remerciés.

13

Instaurer la possibilité d'adopter une motion de défiance à l'encontre du président de l'EPCI et du bureau communautaire.

L'exercice des très nombreuses compétences déléguées par les communes membres à l'EPCI doit s'accompagner d'une véritable responsabilité du président de l'EPCI et du bureau communautaire. Par conséquent, il est proposé d'instaurer la possibilité d'adopter une motion de défiance, dont les conditions d'activation pourraient être calquées sur celles de l'Assemblée de Corse.