

Communauté de Communes du Saulnois

Pacte de gouvernance 2020-2026

Préambule

La Communauté de communes du Saulnois, en tant qu'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), a été créée le 31 décembre 1997. Initialement composée de 51 communes, elle s'est progressivement agrandie pour atteindre aujourd'hui 128 communes. A ce titre, elle est classée dans la catégorie des intercommunalités XXL françaises. Elle est d'ailleurs la deuxième plus grande Communauté de communes de France en nombre de communes, juste derrière la Communauté de communes de la Haute-Saintonge, située dans le département de la Charente-Maritime laquelle compte 129 communes, soit seulement une de plus.

Ce nombre de communes, ainsi que la taille géographique de la Communauté de communes du Saulnois (un peu moins de 1.000 km²) obligent l'intercommunalité à se doter de règles précises en termes de gouvernance et d'organisation de la démocratie locale sur son territoire.

La loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, prévoit que les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les métropoles peuvent décider, par une délibération du conseil communautaire, d'élaborer un pacte de gouvernance dans le but, notamment, d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal.

La mise en place d'un pacte de gouvernance constitue un moyen de replacer les élus communautaires et municipaux au cœur de l'intercommunalité, que ce soit dans sa gouvernance ou dans son fonctionnement au quotidien.

Le pacte de gouvernance couvrant la période 2020-2026 s'inscrit dans un contexte de renouvellement des élus communautaires (44 nouveaux maires) se traduisant par une organisation nouvelle sur les plans politique et fonctionnel de l'institution. Celui-ci s'articule autour de 3 chapitres qui constituent autant d'orientations et de principes donnés à la gouvernance intercommunale du Saulnois.

- Les grands principes du fonctionnement de l'intercommunalité (Chapitre 1)
- L'approfondissement des relations entre les communes et l'intercommunalité (Chapitre 2)
- Une gouvernance et des instances élargies, y compris à la société civile, pour construire de la décision ouverte et concertée (Chapitre 3)

Chapitre 1 – Les grands principes de fonctionnement de l'intercommunalité

Outre les orientations nouvelles déclinées dans les chapitres 2 et 3, le pacte réaffirme plusieurs principes fondamentaux de l'action communautaire, notamment :

- **La solidarité** : dans l'intérêt des 30.000 habitants du territoire et entre les 128 communes, elle permettra « *de faire mieux ensemble ce que l'on pourrait faire plus difficilement seul* ». L'intégration communautaire sera un objectif commun sans qu'il en soit le seul, et cela dans le respect de l'identité et de l'autonomie de chacune des communes du territoire.
- **Le « faire territoire »** : « *l'union* » des communes sera fondée sur la volonté de partager un même projet pour le territoire qui soit à la fois ambitieux, innovant, responsable sur le plan environnemental, respectueux des aspirations et des besoins de ses habitants, de ses acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs.
- **L'équité territoriale** : Elle constitue un principe cardinal pour l'intercommunalité qui doit, dans le cadre des politiques publiques qu'elle mène, veiller à offrir un égal accès aux services communautaires. Au regard de l'espace géographique couvert par la Communauté de Communes du Saulnois, une attention toute particulière sera portée à ce critère.
- **La subsidiarité** : C'est ce principe qui garantit la complémentarité du couple communes-intercommunalité. Il permet le respect de l'identité communale, sans que cela soit contradictoire avec l'appartenance à une intercommunalité. Il reconnaît aussi que les communes ont vocation à exercer, dans une logique de proximité, la plénitude de leurs compétences, mais qu'elles participent également au quotidien de la mise en œuvre du projet communautaire.
- **La démocratie participative** : La participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques communautaires constitue une orientation fondamentale de la bonne gouvernance territoriale. Elle doit « infuser » dans toutes les actions et politiques menées par l'intercommunalité, en lien avec ses communes membres. La communauté de communes du Saulnois mobilisera ainsi ses instances, en créera des spécifiques (y compris via des dispositifs de consultation numérique), pour favoriser l'implication citoyenne et la concertation avec les acteurs territoriaux.

Chapitre 2 – L'approfondissement des relations entre les communes membres et l'intercommunalité

Le fonctionnement de toute intercommunalité nécessite de trouver un mode opératoire, une méthode de gouvernance, avec ses communes membres. Parmi les outils de cette ambition figure notamment l'instauration d'instances de concertation et d'échange pour faire vivre « le fait communautaire », telle que la conférence des maires.

1) La conférence des maires : un moyen de faire de « l’intercommunalité » en proximité

a) Le cadre juridique issu de la loi « engagement et proximité »

L’article L.5211-11-3 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) impose la création d’une conférence des maires, sauf si le bureau de l’EPCI à fiscalité propre comprend déjà l’ensemble des maires des communes membres.

Une telle conférence des maires comprendra alors, outre le président de l’EPCI à fiscalité propre qui la présidera, l’ensemble des maires des communes membres. Cette instance se réunira, sur un ordre du jour déterminé, à l’initiative du président de l’intercommunalité ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d’un tiers des maires.

Les attributions de la conférence des maires sont strictement consultatives. Ses avis devront être transmis ou mis à disposition de manière dématérialisée par l’EPCI à fiscalité propre à l’ensemble des conseillers municipaux de ses communes membres. Ils devront également être consultables en mairie par les conseillers municipaux à leur demande. Les modalités de fonctionnement de cette conférence des maires devront être précisées dans le règlement intérieur de l’EPCI à fiscalité propre (cf. règlement intérieur).

b) Une conférence des maires nécessairement « territorialisée » dans le cadre du Saulnois

Compte tenu du nombre de communes composant l’intercommunalité et également de ses dimensions géographiques, une conférence des maires « territorialisée » est instaurée. Elle reposera sur le découpage des anciens cantons de Delme (35)¹, Albestroff (26), Dieuze (22), Château-Salins (31) et Vic-sur-Seille (14) (cf. annexe 1 – liste des communes par ancien canton).

Sauf demande express du tiers des membres de chacune des 5 conférences (cf. 1a), l’autorité territoriale réunira *a minima* deux fois par an les 5 conférences territorialisées, sur la base d’un ordre du jour précis, ayant pour trait les grands enjeux territoriaux (prises de compétences, orientations stratégiques, projet de territoire, nouveaux outils de contractualisation...).

2) Une gouvernance au plus près des communes membres et un renforcement de l’information des élus non-membre des organes délibérants

En complément de la conférence des maires, l’exécutif territorial participera, sur la durée de son mandat, à au moins un conseil municipal pour chacune des 128 communes. Cet engagement permettra aux conseillers municipaux non délégués communautaires de pouvoir échanger avec

¹ (nombre des communes de l’ancien canton)

le président de la Communauté de Communes sur les questions communautaires et réciproquement permettra au président de s'enquérir des sujets de proximité concernant l'intercommunalité.

Par ailleurs, l'article L.5211-40-2 du CGCT, prévoit une information en amont et en aval des décisions de l'organe délibérant de l'EPCI équivalente à celle dont bénéficient les membres de l'organe délibérant au bénéfice des élus des collectivités adhérentes non-membres de l'organe délibérant. Ainsi, chacun des 1296 conseillers municipaux des 128 communes de l'EPCI, sera rendu destinataire de l'ordre du jour et de la note de synthèse afférente des instances délibératives, si accord par voie dématérialisée ou à défaut par voie postale.

De même, *a posteriori* des instances, tous les conseillers communaux recevront une publication de synthèse nommée « Inter'comm » rappelant les principales délibérations votées.

Enfin, le nouvel article L.5211-40-2 du CGCT impose de transmettre les avis émis par la conférence des maires, lorsque celle-ci existe, à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres de l'EPCI, que ceux-ci soient ou non conseillers communautaires.

3) L'instauration d'un « fonds de concours territorialisé » pour dynamiser l'investissement public dans le Saulnois

Dans le cadre du déploiement de sa politique des territoires 2020-2026, la Communauté de Communes du Saulnois a décidé, en lien avec la conférence des maires consultée, de venir en appui de ses communes membres à travers notamment la mise en place d'un dispositif d'attribution de fonds de concours sur la période 2021-2026 (cf. règlement voté en conseil communautaire le 14 avril 2021).

Ce dispositif permet à la fois :

- d'apporter une aide financière à toutes les communes via un fonds de concours lié aux projets, ne relevant pas des compétences spécifiques de la Communauté de Communes du Saulnois, mais qui concourent à atteindre des objectifs reconnus comme prioritaires à l'échelle du territoire. Par son action, chaque commune a la possibilité de traiter des enjeux qui dépassent son seul territoire, et ces actions, démultipliées sur l'ensemble de la communauté, en s'insérant dans une dynamique collective, prennent une nouvelle dimension.
- de donner une capacité d'action aux « pôles territoriaux » via un fonds de concours destiné à la réalisation de projets structurants ayant une vocation intercommunale, c'est-à-dire porté au bénéfice de plusieurs communes.

Ces deux fonds de concours doivent concourir à traduire les ambitions du projet communautaire 2020-2026 et favoriser l'inscription des projets locaux dans une dynamique d'attractivité du territoire et d'innovation en matière environnementale et de transition écologique.

4) L'approfondissement de la mutualisation et de « l'assistance aux communes »

La mutualisation, en tant que traduction opérationnelle possible d'une volonté partagée des élus d'un territoire, est fondamentalement liée au fait intercommunal. A ce titre, elle mérite un renforcement dans des logiques à la fois ascendantes (des communes vers l'intercommunalité) et descendantes (de l'intercommunalité vers les communes).

a) Une politique qui doit s'appuyer sur un diagnostic des besoins exprimés

La mise en place d'un schéma de mutualisation est une réelle opportunité politique de mieux organiser l'action publique sur le territoire et de repenser le projet commun.

Et pour cela, il s'agit d'abord d'affirmer des objectifs politiques forts (solidarité réciproque communes-EPCI, accès à des expertises nouvelles, économies d'échelle permettant de redéployer des moyens sur de nouvelles politiques publiques, etc.) et d'engager une analyse du besoin.

Celle-ci a été engagée au travers d'une enquête « qualitative » sous forme de questionnaire auprès des communes afin de mieux identifier les sujets clés et les cliquets qui permettront de progresser par étapes vers des formes de coopération-mutualisation plus abouties.

Ainsi, un premier questionnaire « mutualisation » en direction des communes a été mis en ligne le 09 novembre 2020 avec un délai de réponse porté par le vice-président chargé de cette thématique au vendredi 12 février dernier. Le bilan de ce questionnaire a été présenté en commission « mutualisation, réseaux et mobilités » le 24 mars 2021 et un courrier en première analyse a été envoyé aux 128 communes le 1^{er} avril 2021.

b) Echafauder une « feuille de route » de la mutualisation

Le travail de diagnostic et le débat qui suivra (notamment au sein de la conférence des maires) doit donner lieu à une feuille de route de la mutualisation ciblant les thématiques prioritaires, les déclinaisons envisagées, leur cadencement dans le temps et les questions à traiter avant de passer à l'opérationnel. Préalablement, il est impératif de s'entendre sur le cadre contractuel qu'il s'agisse de mutualisation, de coopération, de services communs, de transferts de compétences, de prestations de service ou d'autres formes possibles.

Le document « feuille de route » s’attachera aussi à favoriser les démarches de coopération-mutualisation qui ne sont pas uniquement descendantes (de la communauté vers les communes) mais qui peuvent être aussi horizontales (entre communes) ou ascendantes (d’une commune vers l’EPCI), même si aucune commune n’a réellement de fonctions de centralité sur le territoire.

Un équilibre entre ces différentes formes de mutualisation et des niveaux d’intégration/d’engagement très divers (du simple espace d’échanges de pratiques jusqu’au service commun), dans une logique très pragmatique et évolutive, est souvent la garantie d’un possible consensus.

c) Développer l’accompagnement des communes en termes d’ingénierie territoriale

D’une façon générale, et au-delà des questions de mutualisation, l’EPCI entend jouer un rôle « d’accompagnement » de ses communes membres sous les angles administratif et technique.

Une attention particulière sera notamment portée aux questions d’ingénierie territoriale (réponses à des appels à projet et à des programmes nationaux, marchés publics et groupements de commande, assistance technique aux communes...).

Chapitre 3 – Une gouvernance et des instances élargies, y compris à la société civile, pour construire de la décision ouverte et concertée

Outre les outils traditionnels et institutionnels (1 et 2), la Communauté de Communes entend favoriser toutes les initiatives pour intégrer la « société civile » et les conseillers municipaux à la vie démocratique et aux projets de l’intercommunalité dans une logique de co-construction (3).

1) Un bureau exécutif composé de 15 vice-présidents avec une organisation fonctionnelle autour de 5 pôles, thématiques ou transversaux

Son organisation est collégiale. Il peut être rassemblé autant que de besoin par l’exécutif territorial pour traiter de tous les sujets communautaires. La composition de bureau exécutif est élargie à 15 vice-présidents avec délégation (10 sous la précédente mandature) au regard des nombreux et nouveaux enjeux communautaires.

A ce titre, les 15 vice-présidents participent et animent, en présence de l’exécutif territorial à deux types réunions mensuelles :

- Réunions dites de « vice-présidents de pôle » en présence de leurs chefs de pôles pour traiter de dossiers spécifiques ;
- Réunions dites des « vice-présidents » en présence du Directeur Général des Services et sur des dossiers plus généraux.

Cette organisation vise à une bonne articulation entre la gouvernance politique et l'organisation administrative de l'EPCI autour de 5 pôles dont 1 à dimension transversale :

- Pôle transversal Finances, Ressources humaines et marchés publics
- Pôle Aménagement et développement du territoire
- Pôle Environnement
- Pôle Affaires familiales et sociales
- Pôle Tourisme, Culture, Patrimoine et Mémoire.

Les 3 vice-présidents chargés des finances, des Ressources humaines et marchés publics, de la communication et des travaux participeront quant à eux aux travaux des 4 réunions de « vice-présidents de pôle » au regard de la transversalité de leur délégation.

2) Un bureau communautaire élargi à 31 membres pour une meilleure représentation des bassins de vie.

Lors du précédent mandat, le bureau communautaire était composé de 21 conseillers communautaires sur un total de 148, intégrant le président de l'EPCI, les 10 vice-présidents et 10 représentants des 5 anciens cantons (2 représentants par canton, désignés au moment du renouvellement des instances sur avis des associations des maires des anciens cantons).

Afin de renforcer la représentativité du bureau, tant sur le plan géographique qu'au regard de l'évolution en nombre de conseillers communautaires, et de garantir un équilibre parfait entre le nombre de vice-présidents et les conseillers communautaire membres, la composition du bureau communautaire a été portée à 31 membres :

- Le président de l'EPCI ;
- Les 15 vice-présidents avec délégation ;
- 15 conseillers communautaires : 3 pour chacun des 5 anciens cantons (soit 1 de plus que ce qui prévalait sous l'ancienne mandature).

Le bureau communautaire délibère sur les rapports qui lui sont soumis, en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés par délégation du conseil de communauté.

3) L'introduction d'un « second collège » dans les commissions consultatives obligatoires

Afin de faire vivre la démocratie locale, en faisant participer la société civile ainsi que tous les conseillers municipaux non membres du conseil communautaires, l'EPCI instaure un « second

collège » au sein des 10 commissions consultatives obligatoires instaurées par délibération du conseil de communauté.

Sans pouvoir participer au processus délibératif nécessaire des assemblées (bureau et conseil communautaire), ces « citoyens volontaires » contribueront et enrichiront la réflexion et les propositions de l'intercommunalité au profit du territoire. Ils participeront notamment à la concertation autour du projet de territoire 2020-2026.

Leur intégration dans les travaux des commissions est réalisée sur la base d'un appel à candidature large, en début de mandat.