

## UNE INTERCOMMUNALITÉ BIEN LOIN DES IDÉES REÇUES

ENQUÊTE 2024 SUR LES EXÉCUTIFS INTERCOMMUNAUX

MARTIAL FOUCAULT ET ÉRIC KERROUCHE

Alors qu'au tournant du siècle Pierre Mauroy parlait encore de révolution silencieuse en qualifiant la montée en charge des intercommunalités, force est de constater presque 25 ans plus tard que le mouvement initié en 1992 a depuis transformé l'économie du gouvernement local à la française. En choisissant la voie de la coopération entre communes au détriment de celle de la fusion, le mouvement intercommunal a dessiné une nouvelle trajectoire pour le bloc local français. « Institution siamoise », le duo intercommunalités/communes a connu une montée en charge régulière depuis 20 ans, montée en charge accentuée il est vrai par les différentes réformes législatives qui ont donné aux intercommunalités une place de plus en plus en centrale au sein de l'architecture administrative locale. La spécificité de la solution choisie, celle de la coopération, met nécessairement la question du couple communes/intercommunalités au cœur des interrogations. L'enquête menée par le CEVIPOF auprès des exécutifs intercommunaux (président(e)s et vice-président(e)s) est venue les questionner sur les rapports entre deux niveaux qui, de fait, n'en constituent qu'un seul.

## UNE INTERCOMMUNALITÉ ASSEZ CONSENSUELLE

Contrairement à la vision technicienne que l'on peut avoir de ces institutions, les intercommunalités ne sont pas exposées à un conflit politique apparent dans leur gouvernance : 60 % d'entre elles n'ont pas d'opposition déclarée en leur sein, mais ce chiffre cache une forte disparité : 66 % des communautés de

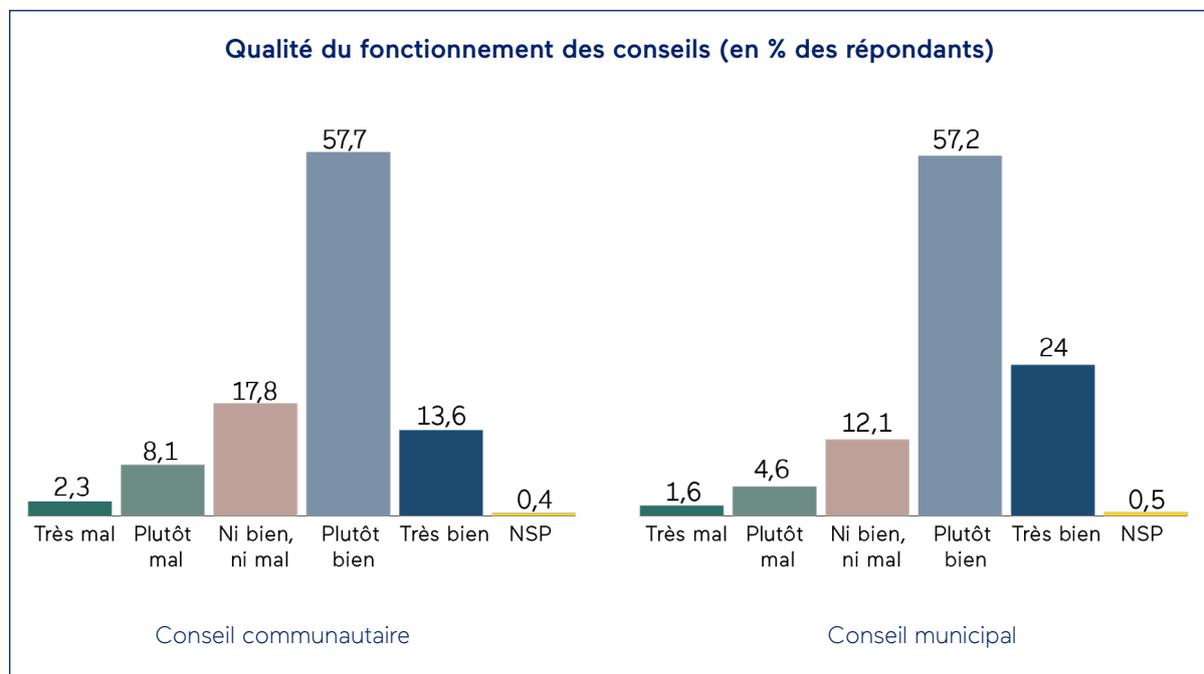
communes n'ont pas d'opposition alors que celle-ci est présente dans 9 métropoles sur 10. Les votes en conseil communautaire sont unanimes dans près de 2/3 des cas, même si cet unanimité est plus affirmé au sein des communautés de communes que des communautés d'agglomération ou des Métropoles. Malgré tout, **c'est globalement la sérénité qui caractérise le fonctionnement intercommunal**, même s'il est possible de distinguer deux modes de fonctionnement : d'une part celui de la politique « visible » qui caractérise essentiellement le conseil communautaire où les débats peuvent être un peu plus marqués et où l'opposition peut choisir de s'exprimer plus – le déroulement de cette instance est considéré comme pacifique par 69 % des répondants –, et, d'autre part, **le mode de la politique « invisible » qui caractérise les instances plus « restreintes » de l'intercommunalité** (bureau communautaire - pour lequel le jugement « pacifique » monte à 80 % - et conseil des maires – taux de 76 %- quand bien même celui-ci comprendrait des communes d'opposition). Les conseils communautaires fonctionnent globalement dans une atmosphère de coopération. Il n'en reste pas moins que des oppositions peuvent se cristalliser sur certains sujets, en particulier lorsque les intérêts des communes membres divergent ponctuellement. En outre, la taille de l'intercommunalité reste un enjeu de crispation. Ainsi dans les EPCI de plus de 60 communes, le climat des conseils demeure plus tendu : 9 % des élus décrivent le climat comme « agressif », contre seulement 5 % dans celles de moins de 15 communes, mais c'est au sein des métropoles que ce chiffre est le plus important (25 %).

Cette différence peut s'expliquer par la plus grande diversité d'intérêts à gérer dans les grandes intercom-

municipalités, où les élus doivent concilier des communes aux besoins parfois très différents. Toutefois l'arène de discussion que représente le conseil communautaire, justement parce qu'elle rassemble tous les élus communautaires, est considérée comme indispensable par ¾ des répondants. L'absentéisme assez faible au sein de cette instance alors que beaucoup de choses sont jouées en amont de celle-ci témoigne également de son importance<sup>1</sup>. Elle est uniquement dépassée en termes d'utilité par le bureau communautaire, 84,4 %, instance par excellence de rencontre et de négociation pour tous les membres de l'exécutif intercommunal qui surpasse même le conseil des maires 67,4 %.

Cet aspect consensuel se lit également dans le jugement porté sur le fonctionnement du conseil communautaire. **Seuls 10 % des répondants jugent que leur conseil fonctionne mal** (2,3 % très mal et 8,1 % plutôt mal) **alors que le taux de satisfaction dépasse**

**les 70 %** (plutôt bien 57,7 % et très bien 13,6 %). Ce jugement bat en brèche certains clichés pesant sur les intercommunalités tout en montrant des difficultés limitées à environ 10 % d'entre elles (quelles que soient d'ailleurs les caractéristiques de celles-ci ; i.e. ce jugement ne dépend ni du type d'intercommunalité, ni encore du nombre de communes). On remarquera néanmoins que les président.e.s ont une perception plus optimiste que celle des vice-président.e.s. Enfin, il faut souligner que les pourcentages qui concernent cette fois-ci le fonctionnement du conseil municipal sont assez proches de ceux qui caractérisent le conseil communautaire. **S'il existe encore des marges de progrès, le bon fonctionnement des conseils communautaires domine largement la perception que s'en font les exécutifs communautaires.**



Les votes au sein des conseils traduisent également cet équilibre puisque, selon les répondants, ils sont unanimes dans 61 % des cas, partagés de temps à autre dans 28,2 % des cas et sont souvent ou systématiquement partagés dans 10,6 % des cas. Ce partage des votes se retrouve plus dans les métropoles, donc dans les intercommunalités de grande taille que dans les communautés de communes : 33 % des élus des EPCI avec plus de 60 communes rapportent que **les votes sont souvent partagés**, contre 25 % dans les EPCI de moins de 15 communes et bien entendu dans les 10 % d'intercommunalité fonctionnant mal ou très mal.

Cette vision consensuelle se traduit tout autant par le jugement porté sur les résultats : **près de trois-quarts des répondants estiment que le bilan de leur intercommunalité depuis 2020 est positif** (58,5 % le jugent « assez bon » et 15 % « excellent »). Par ailleurs, le niveau d'inquiétude vis-à-vis de l'avenir reste limité, seuls 18,2 % des répondants estiment que la situation générale de leur intercommunalité va se dégrader au cours des cinq prochaines années (23,7 % pour les communes)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Selon les répondants, la part des conseillers communautaires excusés est en moyenne très faible (19,3 %) ou faible (41 %). Elle est modérée pour 1/3 d'entre eux.

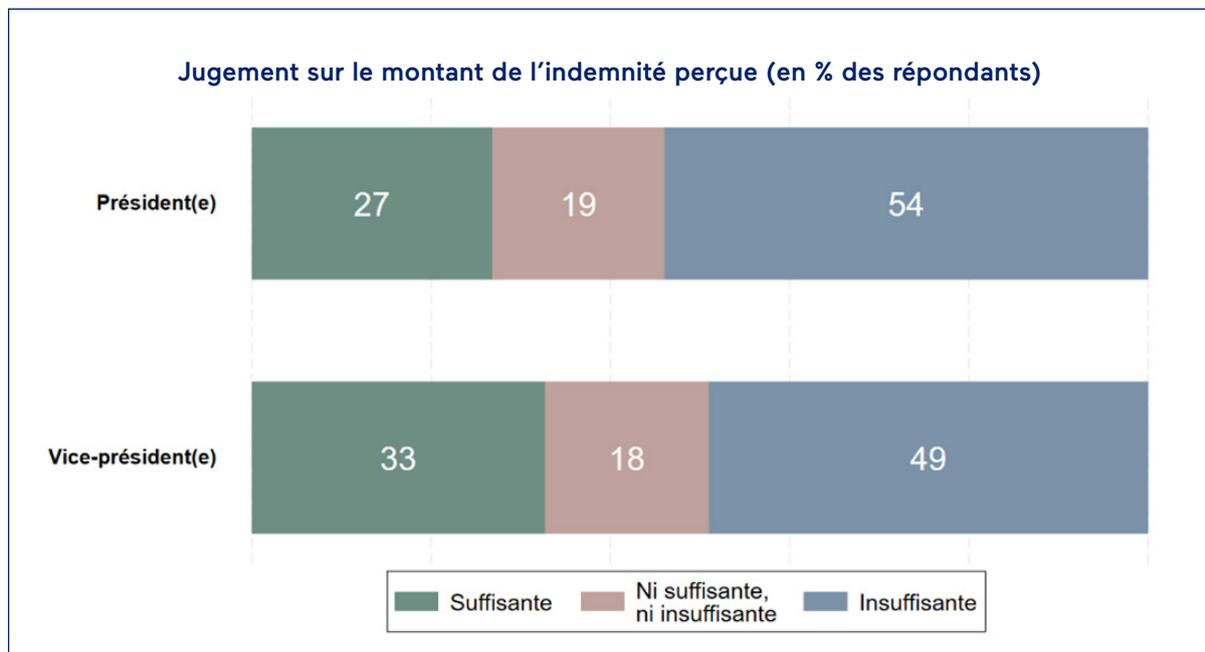
<sup>2</sup> Pour 55,8 % la situation générale de la commune va rester stable, voire s'améliorer (20,4 %). Contre respectivement 60,9 % et 20,9 % pour l'intercommunalité.



## GÉRER LA COMPLEXITÉ : ENTRE IMPLICATION, ÉQUILIBRE ET FLEXIBILITÉ

Les résultats qui viennent d'être soulignés sont d'autant plus remarquables que le contexte dans lequel se déploie l'action intercommunale est en constant changement. En effet, l'un des constats principaux de l'enquête est que les élus interrogés considèrent la gestion intercommunale comme de plus en plus complexe. **72 % d'entre eux estiment que leurs fonctions au sein de l'intercommunalité leur demandent plus d'implication.** En conséquence, de nombreux élus ressentent une montée en charge de leurs responsabilités. Cette gestion plus lourde se traduit par un investissement en temps considérable. Si on fait l'addition du temps déclaré chaque semaine au mandat communal (en moyenne 25 heures) et celui consacré

au mandat intercommunal (en moyenne 16 heures/semaine), **la charge hebdomadaire avoisine les 40 heures pour ces deux fonctions.** S'il faut prendre ces chiffres avant tout comme des ordres de grandeur, ils témoignent de l'implication des président(e)s et des vice-président(e)s d'intercommunalités qui portent la responsabilité des décisions stratégiques et la gestion de dossiers complexes. Les hommes consacrent généralement plus de temps à leur mandat que les femmes. 20 % des hommes passent plus de 30 heures par semaine sur leurs fonctions intercommunales, contre 11 % des femmes. Cette différence s'explique par la répartition traditionnelle des rôles au sein du foyer, mais également par le fait que les hommes président plus souvent les intercommunalités. Reste qu'au final, cet investissement est à mettre en balance avec la perspective indemnitaire or **seuls 17 % des présidents et 35 % des vice-présidents estiment que leur indemnité intercommunale est suffisante.**



L'élargissement des compétences qu'il ait été choisi ou prescrit par le législateur n'est pas étranger à ce jugement, pas plus que les secteurs dans lesquels s'exercent les compétences des intercommunalités (économie, aménagement de l'espace, mobilité, transition énergétique...) qui impliquent une plus grande technicité dans les prises de décision. Cette évolution est concomitante pour de nombreuses intercommunalités d'un « saut territorial » : beaucoup d'entre elles ont fusionné ou étendu leur territoire à la suite des réformes récentes. C'est le cas de 54,3 % des intercommunalités des répondants au questionnaire (les plus concernées ayant été les communautés d'agglomération ; 66 %). 58 % d'entre eux estime d'ailleurs que ces évolutions ne se sont pas faites au bénéfice des coopérations entre territoires intercommunaux. On ne

s'étonnera pas qu'une volonté de stabilité domine : **68 % des répondants estiment qu'il faut laisser en l'état celui de leur intercommunalité**, 13 % souhaitent pouvoir l'augmenter et 9 % le diminuer. Notons que la demande de diminution de la taille des EPCI est d'autant plus forte que les intercommunalités sont grandes (en particulier pour celles de + de 60 communes). Pour autant **les élus des métropoles se distinguent en la matière puisque 35 % d'entre eux souhaitent une augmentation de la taille de leur institution.** Dans le même esprit, une stabilité du cadre d'action des intercommunalités et de leurs communes est très majoritairement souhaitée par 82 % des répondants, signe d'une demande de stabilité institutionnelle du cadre d'action publique.

**Cette volonté de stabilité se dessine également dans la gestion des compétences stratégiques, comme celle de la gestion de l'eau et de l'assainissement,** services essentiels pour la vie quotidienne des habitants. Les besoins en matière de gestion de l'eau et des infrastructures d'assainissement varient fortement selon les territoires et leur densité. Par ailleurs, certains élus peuvent être réticents à l'idée de déléguer ces compétences à l'échelle intercommunale. Dans notre enquête, près d'une intercommunalité sur deux (48 %) exerce déjà cette compétence, 15 % devant le faire avant 2026. 26 % attendent le renouvellement de 2026 et 8 % ne comptent pas exercer la compétence même après cette date. Cette prise de compétence est cependant plus marquée dans les intercommunalités urbaines (98 % des communautés urbaines et des métropoles et 95 % des communautés d'agglomération l'exercent déjà) que dans les communautés de communes. 25 % des répondants appartenant à cette catégorie attendent le renouvellement de 2026. La décision du Premier ministre Michel Barnier d'abroger le caractère obligatoire de ce transfert de compétence en 2026 risque de rebattre les cartes et enclencher un mouvement de crispation pour les communes ayant déjà acté le transfert.

Enfin, une demande de flexibilité se matérialise quelque peu. 38 % des président(e)s et vice président(e)s sont favorables à la possibilité pour les communes de se voir restituer leurs compétences par leur intercommunalité, 49 % estimant qu'il faut pouvoir transférer la compétence plan local d'urbanisme à la carte. Sans surprise, ces demandes sont plus prononcées dans les 10 % d'intercommunalités qui fonctionnent le moins bien et dans les communautés de communes. Toutefois, **l'intercommunalité s'est imposée en termes d'ingénierie : pour près de 76 % des répondants il s'agit d'une attente essentielle.**



## L'INTERROGATION DÉMOCRATIQUE

Si la recherche du compromis marque les intercommunalités, **elles doivent néanmoins composer avec la participation et l'inclusion des élus municipaux, enjeu démocratique majeur.** De ce point de vue, se dessine un décalage qui existe déjà au sein des communes entre membre de l'exécutif et « simples » conseillers, amplifié ici par le fait que, par définition, seuls quelques élus municipaux de chaque commune, sinon un seul, siègent au conseil communautaire. Alors que pour 47 % des répondants l'association des conseillers communautaires se fait bien (contre 20 % qui estiment négative cette association), les chiffres sont renversés s'agissant cette fois-ci des conseillers municipaux qui n'appartiennent pas à l'instance intercommunale (57 % estimant qu'ils sont mal associés, 17 % déclarant le contraire). En d'autres termes, **malgré toutes les (nombreuses) formes d'associations imaginées au sein des structures intercommunales, une proportion significative d'élus, notamment les**

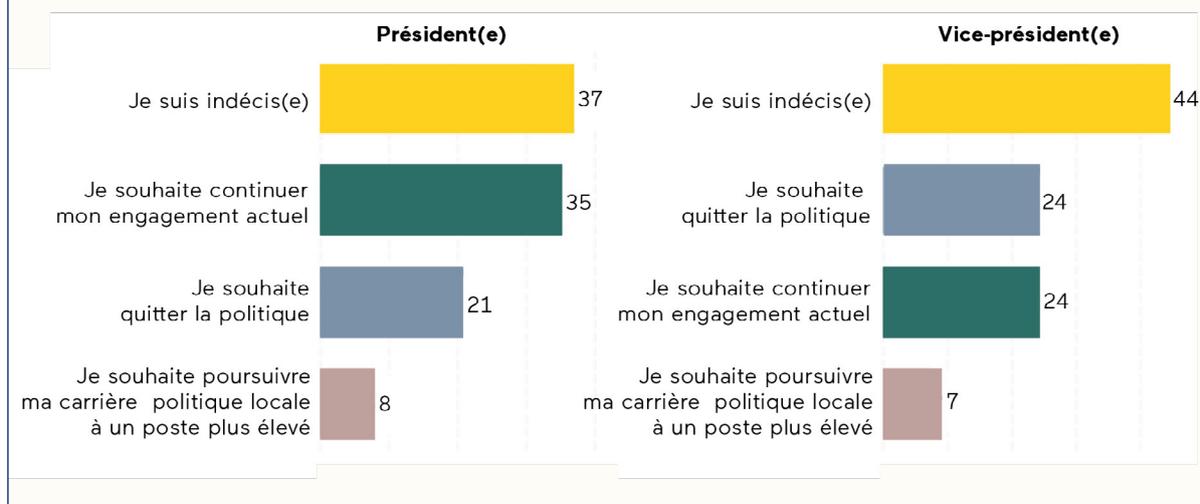
**conseillers municipaux des petites communes, sont perçus comme éloignés de l'intercommunalité.** Cette perception constitue l'un des défis du fonctionnement intercommunal : alors que les décisions prises au niveau communautaire ont un impact direct sur la vie des communes et de leurs habitants, tous les élus municipaux n'ont pas l'opportunité de participer activement aux délibérations intercommunales et la participation « indirecte » par comptes rendus des élus communautaires ou par documents interposés trouve ici ses limites.

Sans surprise, si la question de l'unification du scrutin municipal aux communes de moins de 1 000 habitants est majoritaire (46 % d'accord), celle d'une responsabilité démocratique directe par l'élection de l'exécutif communautaire et encore plus celle d'une élection directe des conseillers communautaires sont jugées négativement (57 % dans le premier cas, 58 % dans le second, l'élection directe de l'exécutif communautaire recevant néanmoins l'aval de prêt de 27 % des répondants). **La solution du fléchage des conseillers communautaires est donc toujours privilégiée (63 %).** Cette vision se lit également dans les rapports aux citoyens : seuls 38 % des répondants estiment que ceux-ci doivent savoir qui sera candidat(e) à la présidence de l'intercommunalité avant les élections, quand bien même ils sont 57 % à reconnaître que les citoyens devraient avoir connaissance du projet intercommunal des candidats aux élections municipales. Même la question de la parité stricte du bureau donne des résultats partagés. Seuls 33 % des répondants sont en accord avec cette proposition (52 % des femmes et... 26 % des hommes), l'hésitation étant plus marquée dans les communautés de communes.

**En conclusion, le couple intercommunalités/communes est perçu par ses acteurs principaux comme un mariage de raison. Si tout n'est pas parfait, les résultats de l'enquête tranchent avec quelques clichés parfois entretenus.** Les répondants ne sont pourtant pas dupes. S'ils pensent que les citoyens identifient bien la « tête » de l'intercommunalité (50 %) et s'ils jugent la place sociale du président(e) de l'intercommunalité certes en deçà de celle du maire, mais assez haut dans l'échelle sociale (6,4 en moyenne sur une échelle allant de 1 à 10 contre 7,8 pour le maire), ils sont cependant conscients du déficit qui existe encore pour le grand public (les répondants donnent un score moyen de 4,6 à la/le président(e) de l'intercommunalité pour les Français et de 7,9 pour les maires). De la même façon, ils se répartissent en trois tiers quand il s'agit de qualifier l'image que les citoyens ont de l'intercommunalité (27,3 % estiment que celle-ci est bonne auprès des Français, 35,1 % hésitent et 34 % pensent l'inverse).

Par ailleurs, la proximité de 2026 implique de se projeter. En ce sens la question des forces vives de l'intercommunalité, c'est-à-dire de ses élus est essentielle. **Près d'un quart (23 % exactement) des exécutifs intercommunaux a plus de 70 ans.** La question du renouvellement se pose réellement

## Décision sur la poursuite du mandat intercommunal en 2026



Elle se pose d'autant plus que c'est l'indécision qui domine quant à leur avenir. Une légère différence oppose les présidents (37 %) aux vice-présidents (44 %). En outre ces derniers déclarent être plus nombreux à vouloir quitter la politique (24 %) que les présidents (21 %). **Et si un peu plus d'1/3 des présidents souhaitent continuer au poste qui est le leur (35 %), ce n'est le cas que de 24% des vice-présidents.** Alors que le fait d'envisager de quitter son mandat résulte

de sentiments positifs (sentiment d'avoir rempli son devoir civique ou d'avoir atteint ses objectifs), **l'indécision est liée à l'aspect chronophage des fonctions politiques.** Ce constat remet au cœur des questions celle d'un statut de l' élu local qui rende réellement possible l'engagement, notamment celui des exécutifs non-professionnalisés (c'est-à-dire les élus ne vivant pas - ou ne pouvant pas vivre - de leur mandat).

## MÉTHODOLOGIE ET PROFIL DES RÉPONDANTS :

Cette enquête a été réalisée du 25 août au 16 septembre 2024 sur un échantillon de 3566 présidents et vice-présidents d'intercommunalités (2895 questionnaires complets).

Ces répondants sont composés de 77% de représentants de communautés de communes, 20% de communautés d'agglomération et 3% de communautés urbaines et métropoles.

Les réponses données au questionnaire dessinent un portrait-robot des exécutifs intercommunaux qui ne diffère pas de celui des autres élus locaux. Sans surprise les président.e s et vice-président.e.s d'EPCI sont d'abord des individus dans la force de l'âge. Plus de 80 % d'entre eux ont plus de 45 ans, et une grande partie se situe dans la tranche des 50-60 ans. Cette tranche d'âge reflète l'expérience et l'ancienneté nécessaires pour occuper des fonctions intercommunales tout autant que le fait d'exercer ces fonctions nécessitent un temps qui n'est pas forcément compatible avec l'engagement professionnel. Ces élus sont, dans l'ensemble, installés de longue date dans leur commune et la moitié d'entre eux exerce leur fonction depuis plus d'un mandat. Le déséquilibre est marqué s'agissant de la répartition homme-femme : bien que la parité ait progressé ces dernières années, 70 % des répondants sont des hommes, illustrant la sous-représentation féminine à ce niveau de gouvernance, singulièrement en ce qui concerne la présidence de l'intercommunalité. Les répondants se distinguent également par leur niveau d'éducation : 78 % d'entre eux ont suivi des études supérieures, un chiffre nettement supérieur à la moyenne nationale. Ce pourcentage est également un témoin indirect de la technicisation des dossiers locaux, particulièrement ceux traités à l'échelon intercommunal. Cet indicateur est lié à un autre : sur le plan professionnel, beaucoup d'élus occupent des postes de cadres, de la fonction publique, ou sont issus de professions libérales marquant l'importance de l'expertise individuelle et l'atout que représente la conversion de celle-ci au sein de l'exécutif intercommunal.

**SciencesPo**  
CEVIPOF

**INTERCOMMUNALITÉS**  
**DE FRANCE**

[www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr)

**Intercommunalités de France**  
22, rue Joubert 75009 Paris

**Tél. : 01 55 04 89 00**  
[contact@intercommunalites.fr](mailto:contact@intercommunalites.fr)