

Jean-Luc Serment – Bruno Aujard

jean-luc@orange-ftgroup.com - bruno.aujard@orange-ftgroup.com

Intercommunalité : l'âge de raison ?

La recherche du « bon » périmètre et la mutualisation des services



Remerciements.....	5
Pourquoi ce sujet ?	6
De nouveaux mandats pour de nouveaux projets.....	6
Un sujet d'actualité	6
Le lien avec notre projet professionnel	6
Les critiques faites à l'intercommunalité	7
Intercommunalité : « bien mais peut mieux faire »	7
Des propositions pour inciter à l'intégration, la mutualisation, à la recherche de la « taille critique »	8
La révolution intercommunale.....	8
La question démocratique.....	10
2 niveaux pour le citoyen : la commune et l'Etat	10
Principe de spécialité vs vocation généraliste des EPCI	10
Politisation des assemblées ou machine à fabriquer du consensus ?	11
Stratégies politiques.....	11
Sièges communautaires contre alliance municipale.....	11
Ticket maire ville centre / président intercommunalité.....	11
Pacte de gestion ou accord de coopération communautaire	11
La question de l'élection au suffrage universel	11
La recherche du bon périmètre pour l'intercommunalité	13
Communes et populations « fédérées ».....	13
La tutelle départementale.....	15
Intercommunalités et aires urbaines.....	15
L'Etat : convaincre plutôt que contraindre	17
La mutualisation des services.....	19
Un manque de rationalisation de l'organisation territoriale	19
Objectifs visés	19
Maîtriser « l'effet ciseau »	19
Renforcer la solidarité sur le territoire et créer une culture communautaire	19
Créer une expertise spécifique partagée.....	19
Maîtriser les effectifs	20
Attirer des compétences	20
Lutter contre l'émiettement du temps de travail.....	20
Les différentes modalités de « mutualisation ».....	20
La mutation des agents	20
La mise à disposition de services	20
La gestion unifiée.....	21
La prestation de service.....	21
La prestation de services	21

La convention d'utilisation d'équipements collectifs.....	21
Les conventions de mandat	22
Comparatif des différentes modalités de mutualisation	22
Le cadre juridique	23
Apparition du principe de « mise à disposition de services »	23
Assouplissement des conditions de mise à disposition	24
Considérations RH.....	24
Limitations apportées par le droit européen.....	25
Observations critiques de la Commission	25
La position française	25
Un exemple de mutualisation d'activité à France Télécom.....	26
Le contexte	26
Les étapes de l'étude	26
Décision politique justifiant cette étude.....	26
Constitution du groupe d'étude	26
Le point de rapport d'étape.....	26
Les conclusions de l'étude.....	28
La mise en œuvre	28
Le bilan	28
Etude de trois territoires : Bordeaux, Arcachon et Dax	30
Bordeaux : une culture de co-gestion	30
Éléments caractéristiques du territoire	30
Une tradition de co-gestion et une forte tutelle communale mais pas de mutualisation	31
Un périmètre étriqué	31
Arcachon : vers une grande intercommunalité	33
Éléments caractéristiques du territoire	33
Consensus pour la création d'une grande intercommunalité	34
Des recrutements en lien avec le nouveau périmètre et la mutualisation	35
Dax : la fin des hostilités ?.....	36
Éléments caractéristiques du territoire	36
Une affaire de clivages aujourd'hui dépassés (?).....	37
Ville centre / EPCI	37
Politiques.....	37
Dax / Saint-Paul-les-Dax.....	37
Urbains / ruraux.....	37
Un périmètre pertinent	37
Communes et populations « fédérées »	37
La tutelle départementale	38
Intercommunalités et aires urbaines	39
Une mutualisation prudente et pragmatique	40
Conclusion.....	41
Annexes.....	43
L'intercommunalité en Europe.....	43
L'exemple de l'Allemagne.....	43
L'exemple de l'Espagne	44
Exemples de mutualisation	45
La gestion unifiée en milieu rural : l'expérience d'un secrétariat commun aux communes d'une communauté de communes	45

Une mutualisation progressive	45
Les objectifs poursuivis.....	45
Les gains obtenus	45
Une mutualisation approfondie et réciproque des services au sein d'une communauté d'agglomération : l'exemple clermontois.....	45
Réaliser des économies d'échelle.....	46
La méthode employée	46
Le partage de services	46
L'agglomération de Blois offre une plateforme de services aux petites communes	47
Contexte : une forte extension.....	47
Objectifs : poursuivre les économies.....	47
Méthode : fournir des conseils	47
Avenir : une évaluation préalable.....	47
L'exemple de Mulhouse	48
Communauté urbaine de Strasbourg : un maire de la périphérie à la tête de la CUS	48
Echelle pertinente	49
Administration commune	49
CV de Bruno Aujard.....	50
CV de Jean-Luc Serment	53
Bibliographie.....	55

Remerciements

D'abord un grand merci à tous nos « profs » du cursus **Manager Territorial** pour leur disponibilité, leur engagement et leur passion communicative pour l'action publique locale.

Merci à **Benoît Meyronin** pour son dynamisme ainsi qu'à toute l'équipe de Grenoble Ecole de Management.

Merci aux personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire :

- **Tony Lourenço**, Directeur de **Territoires RH**, cabinet de conseil RH spécialiste du recrutement et de la mobilité des cadres du privé vers le secteur public, inspirateur du sujet de ce mémoire.
- **Philippe Ramon**, sous-préfet du Bassin d'Arcachon qui nous a apporté des informations juridiques, financières et fiscales sur le projet de création de la grande intercommunalité sur le bassin d'Arcachon.
- **Laurent Rey**, directeur juridique et financier, **Thibault Rufas**, directeur général des services et **Olivier Daguerre**, stagiaire en Master 2 professionnel « Droit des contrats publics » de la communauté d'agglomération du Grand Dax, pour leur éclairage précieux sur le contexte dacquois ainsi que pour la richesse des informations sur la mutualisation des services.
- **Agnès Bienvenu**, directrice de la mission évaluation, prospective et conseil de la communauté urbaine de Bordeaux pour l'éclairage apporté sur la question de la mutualisation des services dans l'agglomération bordelaise.
- **Anne Pignon**, chef de projet contrat de ville à la ville de Poitiers et à la communauté d'agglomération de Poitiers (!) pour son expérience de la mutualisation dans l'agglomération poitevine.
- **Damien Christiany**, responsable des questions juridiques et institutionnelles à l'association des communautés de France (AdCF) pour la richesse de son expérience sur la question de la mutualisation dans différents contextes territoriaux en France.
- **Jean-Pierre Lecouf** et **Michel Albouy**, déjà remerciés comme « profs » mais également sollicités le premier pour la relecture de ce mémoire et pour les précieux conseils sur nos candidatures et le second pour son aide décisive pour décoder les éléments financiers et fiscaux de l'exemple arcachonnais.
- **Philippe Lacoste**, maire de Saint-Magne et président de la communauté de communes du Val de l'Eyre et **Evelyne Durif** sa directrice générale des services pour notre échange passionnant sur les problématiques du périmètre des intercommunalités.

Merci à **France Télécom** pour nous avoir permis de participer à cette aventure passionnante.

Merci à nos managers **Alain Vareil** et **Michèle Montauzé** pour nous avoir libérés durant la scolarité et donné du temps pour la rédaction de ce mémoire.

Merci à **l'Espace Développement Sud-Ouest** pour l'ensemble des contacts qui nous ont été donnés.

Merci à **Google™** pour nous avoir donné accès à tant de richesses informationnelles ...

Pourquoi ce sujet ?

De nouveaux mandats pour de nouveaux projets

Les élections municipales récentes ont placé à la tête des exécutifs communaux et intercommunaux de nouvelles équipes qui vont être amenées à définir leurs projets de mandature.

Dans un contexte très marqué par la question de l'efficacité de l'action publique, des marges de manœuvres financières des collectivités territoriales, des déficits publics, elles ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur l'optimisation de leurs ressources humaines affectées à un service, à une compétence voire à l'intégralité de l'administration locale. Elles ne pourront pas plus éviter la question du « bon » périmètre permettant une meilleure efficacité de l'action publique locale du bloc communes-intercommunalité à fiscalité propre.

Les intercommunalités n'ont pas attendues les dernières élections pour se pencher sur ces questions puisque, d'après l'enquête de l'AdCF conduite en 2006 auprès des présidents de communautés, **40% des communautés se déclaraient engagées**, à des degrés divers, **dans des conventions de partage de services** ; 28% étaient en cours de réflexion à ce sujet. Dans le même temps, dans une enquête de la même AdCF auprès des directeurs généraux des services (DGS) des communautés en 2006, il était indiqué que **76% des interviewés estimaient le périmètre de leur intercommunalité insatisfaisant**.

Un sujet d'actualité

De nombreux rapports publics ont pointé du doigt et appelé de leurs vœux la mutualisation des services et la recherche d'un bon périmètre. Sans être exhaustifs, citons :

- Le rapport de la Cour des comptes, « L'intercommunalité en France », novembre 2005.
- Les propositions n°11 du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale (rapport Mariton), juillet 2005.
- Les propositions n°10 et n°11 du rapport de Philippe Dallier, Observatoire de la décentralisation du Sénat, 2006.
- La proposition n°5 du rapport de Pierre Richard, « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006.

Le lien avec notre projet professionnel ...

La mutualisation des services et la recherche du bon périmètre est directement en lien avec notre projet professionnel.

L'actualité postélectorale a bien montré que de vastes chantiers étaient lancés ou sur le point de l'être, visant soit à trouver le bon périmètre pour l'action communautaire, soit à gagner en efficacité par une plus forte intégration communautaire et/ou une mutualisation des services.

Nous faisons le pari que cette actualité amènera les recruteurs publics à **s'intéresser au profil de personnes ayant**, toute chose étant égale par ailleurs, **conduit des changements de même nature dans d'autres environnements et notamment à France Télécom**.

Les critiques faites à l'intercommunalité

Comme indiqué plus haut, les critiques faites au phénomène intercommunal sont à la hauteur des ambitions placées en lui et des enjeux qu'il représente.

Il est clair que faute d'avoir voulu, su ou pu de façon « autoritaire » réduire le nombre de communes comme cela a été fait ailleurs en Europe (cf en annexe « [L'intercommunalité en Europe](#) »), le développement de l'intercommunalité était la voie « à la française » pour résoudre cette question.

Intercommunalité : « bien mais peut mieux faire »

En terme quantitatif (nombre d'intercommunalités et couverture du territoire), ce phénomène est un succès (sauf le cas particulier de l'Ile de France) puisque, au 1er janvier 2005, 84 % de la population française vit sur le territoire d'un établissement de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre et 88 % des communes appartiennent à cette catégorie d'EPCI. Enfin, 63 % de la population totale réside dans le périmètre d'un établissement de coopération doté de la taxe professionnelle unique qui représente la catégorie la plus intégrée d'établissement. Il en résulte aujourd'hui l'existence d'un véritable deuxième niveau d'administration locale, de nature intercommunale et constitué de groupements à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes.

Toutefois la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante. Le paysage intercommunal n'a pas été simplifié :

- Enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés.
- Existence d'un trop grand nombre de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale, n'ayant pas suffisamment de moyens d'action
- Développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale (travail sur le Schéma de Cohérence Territoriale ou SCOT notamment), ce qui tendrait à prouver que l'échelle territoriale actuelle des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'est pas toujours adéquate.
- Pour une partie des nouveaux groupements à fiscalité propre, la logique de l'intégration n'a pas été conduite à son terme : compétences qui restent virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment ou incomplètement défini, moyens partiellement transférés, mais aussi investissements encore limités au regard de ceux des communes auxquels ils devraient se substituer ou des moyens financiers dont ils disposent.
- Dans une proportion non négligeable, les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique demeurent des structures de redistribution de fonds aux communes (versements de fiscalité trop élevés et/ou insuffisamment péréquateurs ; versement de fonds de concours aux communes, etc.). Ils se privent ainsi des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement.
- L'impact en termes de mutualisation des moyens, d'économies d'échelle ou de nouveaux services rendus, et d'une manière plus large la notion d'efficience de ces entités, n'apparaît pas de manière flagrante.
- Enfin, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a été coûteuse si l'on prend en compte, outre la dotation supplémentaire distribuée par l'Etat, la pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, laquelle risque de s'accroître dans les années à venir si les communes regroupées continuent à fonctionner sans prendre suffisamment en compte la logique de mutualisation des objectifs et des moyens à l'échelle communautaire.
- Par ailleurs, même si, jusqu'à 2003, les EPCI présentent globalement une situation financière équilibrée, on ne saurait écarter un risque de dégradation financière à terme avec la montée en puissance des nouvelles communautés.

Des propositions pour inciter à l'intégration, la mutualisation, à la recherche de la « taille critique »

Face à ces difficultés, la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2005 écrit :

« Les juridictions financières estiment que l'intercommunalité à fiscalité propre ne peut produire tous ses effets et être bénéfique aux populations que si elle atteint un **niveau d'intégration suffisant** pour mener à bien un projet cohérent de développement et d'aménagement territorial. La gestion locale ne sera gagnante en termes d'économie et d'efficacité que **si les communautés ont réellement les moyens d'agir** pour mettre en œuvre les grands projets d'aménagement ou d'équipement et pour rationaliser les services à la population qui peuvent ou doivent l'être à un niveau supra-communal. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre communautés et communes. »

Cependant la Cour des comptes n'appelle pas à une nouvelle loi, estimant que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la loi de finances pour 2005 ont apporté de nombreuses améliorations à la loi du 12 juillet 1999 de sorte qu'elles permettent « actions volontaristes et convergentes de l'Etat et des élus locaux ».

Elle indique entre autre que « la facilitation de **la mise à disposition de services ou parties de services** des communautés peut être un instrument d'une mutualisation graduelle des moyens », sous entendu **en mettant en place les outils permettant une gestion intégrée ultérieure**.

De son côté le sénateur Philippe Dallier, dans son rapport de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre considère que l'abondance de moyens mis à la disposition de l'intercommunalité, essentiellement par le biais de la DGF, a nui à une allocation optimale des deniers publics puisqu'il chiffre dans une fourchette allant de 2 à 9 milliards d'euros le seul coût de la mise en place accélérée de l'intercommunalité de projet. Il juge même que ce coût est un surcoût dans la mesure où la réforme aurait dû se faire par un transfert de charges et de moyens d'un niveau vers l'autre sans autre débours pour le contribuable (cf l'exemple de l'Allemagne en annexe dans « L'intercommunalité en Europe »).

Parmi les 15 propositions, la n°10 propose d'introduire dans le calcul de la DGF (Dotation Générale de Fonctionnement) des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé « le coefficient d'intégration fonctionnelle » mesurant **le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres**.

La proposition n°11 propose de son côté de **créer les conditions favorables à la mutualisation des services entre commune-centre et EPCI** sur le modèle de Mulhouse.

Quant à Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia, dans sa proposition n°5 du rapport de « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » de décembre 2006, il se dit favorable à **une incitation financière récompensant les EPCI ayant fait des économies d'échelles**, par exemple par **mutualisation des services**. Il propose qu'une loi rende obligatoire sous cinq ans un plan de mutualisation des services.

La révolution intercommunale

Face à l'émiettement communal que constitue l'ensemble hétérogène de ses 36 700 communes, la France, prenant acte de **l'échec des politiques incitatives ou autoritaires de fusion**, a fait le choix du pragmatisme, en optant de manière progressive pour le **regroupement intercommunal**. La révolution de l'intercommunalité c'est faite de façon discrète, mais aujourd'hui on prend conscience que cette mutation, pour silencieuse qu'elle soit, n'en est pas moins profonde et révolutionnaire : l'intercommunalité qui, jusqu'à présent, procédait des communes et leur était subordonnée, apparaît désormais de plus en plus comme une **supra-communalité** qui, au mieux, aide et stimule les communes mais **le plus souvent se substitue totalement à elles**. L'intercommunalité de projet s'émancipe progressivement des liens qui la rattachent aux communes.

Pourtant, cette nouvelle réalité du pouvoir intercommunal ne s'est pas complètement traduite dans le droit car les communautés, simples établissements publics, ne sont pas des collectivités territoriales de plein exercice.

Si l'intercommunalité à fiscalité propre peut se targuer aujourd'hui d'**appréciables résultats en termes quantitatifs** (88 % des communes et 84 % de la population nationale sont regroupées au sein de 2525 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)), cette révolution intercommunale semble offrir à ce jour un **bilan plus incertain du point de vue de la rationalisation de l'organisation territoriale** française (périmètres et intérêts communautaires parfois contestables) et un **bilan préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique**.

Ces deux derniers points concentrent l'essentiel des critiques faites au phénomène intercommunal.

Nous aborderons le premier point au travers de **la pertinence du territoire de l'intercommunalité** (nombre de communes, population, cohérence entre bassin de vie et intercommunalité) car elle touche à la rationalisation de l'organisation territoriale avant d'aborder celui de **la mutualisation des services** dans sa capacité à améliorer l'efficacité de la dépense publique, dans le cadre d'un périmètre territorial donné.

Sur chacun de ces thèmes, nous ferons **un focus sur l'Aquitaine qui correspond au périmètre géographique de notre projet professionnel**.

La question démocratique

Il est évident que, sur ces différents points, se pose en réalité la question de la gouvernance territoriale dans les intercommunalités : **les modalités d'organisation de contrôle démocratique ne devraient-elles pas être reconsidérées ?**

2 niveaux pour le citoyen : la commune et l'Etat

La France compte plusieurs niveaux d'administration : communal, intercommunal, départemental, régional et national. A ces niveaux se superpose le niveau européen dont découle une très grande partie des normes contraignantes nouvelles mises en œuvre par tous ces niveaux intermédiaires.

Cet empilement se complique de périmètres et de zonages contractuels administratifs ou électoraux qui s'immiscent entre la commune, l'intercommunalité, le département et la région. Enfin, la commune elle-même dès que sa taille le justifie se divise en arrondissements et en quartiers.

Outre les problèmes de coût et d'efficacité de l'action publique engendrée par cette complexité vécue comme inutile par la majorité des Français, cette situation pose un réel problème démocratique, le citoyen ne connaissant, en cas de recherche de responsabilité, que le maire ou l'Etat central¹. Cette situation est étrange si l'on songe que les autres niveaux « intermédiaires » (intercommunalité, département et région) et « supra » (Union Européenne) influent au moins autant sur l'offre de service public et son financement.

L'autre conclusion suggérée par cette vision réductrice de la responsabilité politique est qu'**au-delà de deux niveaux d'administration, l'organigramme n'est plus compris et devient une affaire de spécialistes.**

Dans ces conditions, on comprend que **l'intercommunalité puisse présenter l'attrait d'une solution possible à la réduction du millefeuille institutionnel.** Or, l'intercommunalité n'offre pas à ce jour l'image d'un ordre meilleur.

Principe de spécialité vs vocation généraliste des EPCI

Cette question se pose d'autant plus que le **principe de spécialité**² qui caractérise les établissements publics apparaît mal adapté aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique dont la vocation généraliste s'affirme de plus en plus sans que ces nouveaux lieux d'**exercice du pouvoir local soient toujours identifiés comme tels par les citoyens.**

A tout le moins, le développement de l'intercommunalité renforce la nécessité de « rendre compte » de manière complète et transparente de l'action communautaire à tous les citoyens.

Au total, dès lors qu'il n'est pas envisagé de procéder à un regroupement significatif des communes, ce sont bien les mécanismes mêmes de la démocratie locale qui devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences

¹ D'après un sondage CSA d'octobre 2007 réalisé pour l'AMF, 63% des Français savent que leur commune de résidence appartient à une structure intercommunale. En revanche, 54% des répondants ne connaissent pas le nom de l'exécutif de leur intercommunalité. Dans ce même sondage, l'échelon en qui ils auraient le plus confiance pour mettre en œuvre le développement durable, ce sont les citoyens eux-mêmes qui sont cités en premier (34% font confiance au civisme des habitants), puis la commune (27%) de l'Etat (26%). Viennent ensuite l'Europe (19%), la région (16%), les entreprises (15%). Puis, les associations (13%), le département (12%) et enfin la communauté de communes (10%).

² Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L5210-4 du code général des collectivités territoriales (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes ont conservées.

d'une intercommunalité qui doit être parachevée si l'on veut atteindre les objectifs d'économie et d'efficacité dans l'emploi des fonds publics par les communes et leurs groupements.

Politisation des assemblées ou machine à fabriquer du consensus ?

La question du contrôle démocratique de l'intercommunalité ne peut s'envisager sans aborder celle de la politisation de l'assemblée communautaire et de ses élus.

L'intercommunalité est souvent qualifiée de « machine à fabriquer du consensus ». Parce qu'elle œuvre sur un périmètre large, sur des finalités à moyen/long terme (équipements structurants, aménagement de l'espace communautaire, développement économique et durable, ...), c'est une collectivité « technique » qui a su s'affranchir des joutes politiques tant que le mandat le plus convoité pour un élu local était encore celui de maire et non celui de président d'EPCI³.

On sent que les élus sont partagés entre une politisation du « 3^{ème} tour » des municipales⁴ et le maintien de considérations territoriales transcendant les clivages partisans. Pourtant la **politisation des communautés d'agglomération et des communautés urbaines** est en marche et des groupes politiques, jusqu'ici très marginaux dans la plupart des conseils des communautés petites ou moyennes, pourraient peu à peu émerger.

Stratégies politiques

Sièges communautaires contre alliance municipale

Lors des dernières élections municipales, les négociations ont parfois pris corps bien en amont du premier tour. Les accords avec le Modem, passés par Michel Destot (PS) à Grenoble ou Alain Juppé (UMP) à Bordeaux, reposaient, en partie, sur l'attribution de sièges au conseil communautaire.

Ticket maire ville centre / président intercommunalité

Rares sont les tandems qui, comme à Rouen (entre les socialistes Valérie Fourneyron et Laurent Fabius, candidats aux postes de maire de la ville-centre et de président de la communauté d'agglomération), avaient été portés à la connaissance des électeurs. Cette stratégie a échoué à Marseille, où Jean-Claude Gaudin (UMP) souhaitait voir Renaud Muselier lui succéder à la tête de la communauté urbaine et où le scrutin a été remporté sur le fil par la gauche.

Pacte de gestion ou accord de coopération communautaire

A Mulhouse, territoire exemplaire dans le domaine de l'intégration entre la ville-centre et l'intercommunalité, il n'est pas étonnant que le maire, Jean-Marie Bockel, ait renouvelé sa confiance au président (PS) de la communauté d'agglomération (CA), Jo Spiegel en dépit de l'engagement politique national de Jean-Marie Bockel.

La question de l'élection au suffrage universel

Le développement et l'importance à la fois démographique et budgétaire de certains EPCI à fiscalité propre ont conduit à ouvrir le **débat de l'élection des délégués intercommunaux, voire des présidents, au suffrage**

³ Alain Rousset, président de la Région Aquitaine depuis 2004, n'a-t'il pas choisi de démissionner de son mandat de président de la Communauté Urbaine de Bordeaux lorsqu'il a été élu comme député de Gironde en 2007 et ce, en perspective de sa future candidature à la ville de Bordeaux. Inversement Alain Juppé largement réélu à la ville de Bordeaux contre lui, a préféré passer avec le successeur d'Alain Rousset un accord de coopération communautaire plutôt que de ferrailer inutilement avec lui : pourquoi chercher une victoire politique incertaine et étriquée pour contrôler politiquement une communauté dont on peut tirer avantage comme maire de la ville-centre en la cogérant ?

⁴ Le Code général des collectivités territoriales fixe au plus tard l'élection du président de l'EPCI le quatrième vendredi après l'élection des maires.

universel direct. Une telle réforme qui trouve aujourd'hui peu de soutien parmi les élus locaux reviendrait à accélérer la **transformation de l'intercommunalité en supra-communalité**. La crainte que la supra-communalité puisse conduire au **dépérissement et à la mort des communes** a conduit le législateur jusqu'à aujourd'hui à écarter l'élection au suffrage universel direct.

Il a donc été convenu que du point de vue juridique, les EPCI devaient rester des émanations des communes. Force est de reconnaître pourtant qu'aujourd'hui ce compromis repose essentiellement sur l'illusion d'une intercommunalité subordonnée aux communes. Cette illusion fixe la hiérarchie suivante : les communes sont les lieux de pouvoir initiaux et les structures intercommunales des pouvoirs seconds. Dans les faits pourtant, on sait que le mouvement est plus contrasté et que la décision est parfois prise par l'EPCI qui cherche ensuite à l'imposer à ses communes-membres.

Aussi peut-on se demander si l'EPCI à fiscalité propre n'a pas évolué vers un statut plus proche de celui de la **collectivité territoriale de plein exercice** que de celui de l'établissement public et si cette évolution (qui n'a pas été maîtrisée) ne débouche pas logiquement sur le débat de l'élection au suffrage universel.

C'est oublier cependant que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre est loin d'être terminé et qu'**autoriser aujourd'hui l'élection au suffrage universel direct des délégués** reviendrait à **interrompre prématurément la réforme de l'organisation territoriale** et la quête du meilleur échelon d'administration local de base.

Toutefois, il convient de passer en revue les raisons qui aujourd'hui militent pour l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct.

L'intercommunalité étant devenue un lieu de pouvoir politique et fiscal, **elle doit aussi être un lieu démocratique**, sauf un jour à perdre sa légitimité. C'est le premier argument militant en faveur de l'élection au suffrage universel direct⁵.

Les enjeux financiers et fiscaux se situent désormais autant au niveau intercommunal qu'au niveau communal et les budgets intercommunaux sont de plus en plus importants en volume. L'autonomie fiscale des EPCI par rapport à leurs communes-membres et le simple fait que les **EPCI lèvent l'impôt créent naturellement une responsabilité des délégués communautaires** devant les contribuables, leurs électeurs. Le lien entre les électeurs et les délégués communautaires est-il trop lâche quand ces délégués ne sont pas élus directement par les citoyens ? Telle est la question qui se pose. Quant au risque, il n'est pas seulement celui du « déficit démocratique », il concerne également une **insuffisance de contrôle de l'électeur contribuable sur celui qui lève l'impôt**. Ainsi l'intercommunalité nouvelle dont les ambitions sont nettement politiques continue toutefois à fonctionner comme une administration de gestion. Cette situation est analysée par les partisans du suffrage universel direct comme **un déni de démocratie**. Il faut toutefois reconnaître qu'elle fait partie du compromis fondateur et qu'elle permet une certaine forme d'efficacité de l'action publique même si elle est souvent perçue comme une technocratie.

En effet, l'intercommunalité se développe et s'émancipe dans les faits, mais l'Etat et les élus locaux s'accordent pour continuer à la présenter comme dépendant politiquement uniquement des communes. L'intercommunalité est un compromis national pour surmonter le rejet des fusions de communes.

Si l'intercommunalité accède au statut de collectivité territoriale directement ou indirectement grâce à l'élection au suffrage universel direct de ses organes délibérants, **il apparaîtra aussitôt qu'il y a un échelon administratif local de trop. La commune comme le département pourraient être menacés.**

⁵ Il est intéressant de constater à ce propos la similitude entre le fait intercommunal et le fait européen : même critique sur le déficit démocratique, sur l'impression de technocratie et dans le même temps sur l'importance dans la vie de tous les jours pour le citoyen.

La recherche du bon périmètre pour l'intercommunalité

Les différentes critiques sur l'intercommunalité, qu'elles concernent le faible impact sur la maîtrise des dépenses publiques ou le manque d'efficacité de l'action publique locale, ont souvent pour origine la question du périmètre de l'intercommunalité souvent considéré comme inadéquat.

Nous examinerons quelques critères utilisés par la Cour des comptes dans son rapport, « L'intercommunalité en France » de novembre 2005 et repris par l'Association des communautés de France (ADCF) pour en préciser certains points et implicitement limiter la critique formulée par la juridiction financière à l'encontre du phénomène intercommunal.

Communes et populations « fédérées »

La Cour des comptes, fixe quatre seuils pour pointer des inadéquations de périmètre : 5 et 10 communes adhérentes, d'une part, 5 000 et 10 000 habitants regroupés, d'autre part. Les deux premiers (moins de 5 communes et/ou moins de 5 000 habitants) sont considérés comme des seuils critiques mettant en doute la pertinence du territoire intercommunal en termes de bassin de vie. Les seuils suivants (moins de 10 communes et/ou moins de 10 000 habitants) sont implicitement considérés comme ne permettant pas d'atteindre les économies d'échelle attendues de l'intercommunalité.

Le travail de l'ADCF fait ressortir que, sur les 763 structures intercommunales comptant moins de 5 000 habitants (voir tableau ci-après), plus de 300 sont néanmoins constituées de plus de 10 communes : **la faible taille démographique tient plus ici des faibles densités de certains milieux ruraux que d'un périmètre étriqué.**

Par ailleurs, sur les 221 communautés ne dépassant pas le seuil de 5 communes, la moitié compte néanmoins plus de 5 000 habitants et près de 70 dépassent les 10 000 habitants.

Il s'agit en général **de territoires de taille modeste, mais regroupant toutefois une population significative.** Ce type de territoire est particulièrement fréquent en région Ile-de-France.

Au total, seules 114 communautés cumulent le double critère « moins de 5 communes » et « moins de 5 000 habitants ». Au cran supérieur, la répartition par type de territoire des 717 entités cumulant moins de 10 000 habitants et moins de 10 communes montre une forte corrélation avec les faibles densités.

La quasi-totalité de ces communautés est localisée dans les espaces périurbains ou dans les secteurs ruraux (en particulier lorsque le groupement ne comprend pas de pôle). Outre la difficulté d'atteindre certains seuils démographiques dans ces secteurs, l'émergence de territoires sans doute trop restreints tient pour beaucoup à **l'absence d'un pôle structurant.**

Alors que l'émergence des territoires intercommunaux a souvent été liée au rôle moteur des élus d'un tel pôle, leur absence dans nombre de secteurs ruraux et périurbains a contribué à la définition de territoires exigus.

Ces intercommunalités cumulant un déficit de communes membres et de population sont sans doute la cible privilégiée des incitations à la fusion.

Groupements	Population					Total
	Moins de 5000 hab.	de 5 à 10000 hab	de 10 à 20000 hab.	de 20 à 50000 hab.	50000 hab. et plus	
Moins de 5	114	42	30	16	19	221
de 5 à 9	326	235	160	72	39	832
de 10 à 14	200	245	153	64	35	697
de 14 à 19	86	128	97	52	33	396
20 et plus	37	110	104	62	66	379
Total	763	760	544	266	192	2525

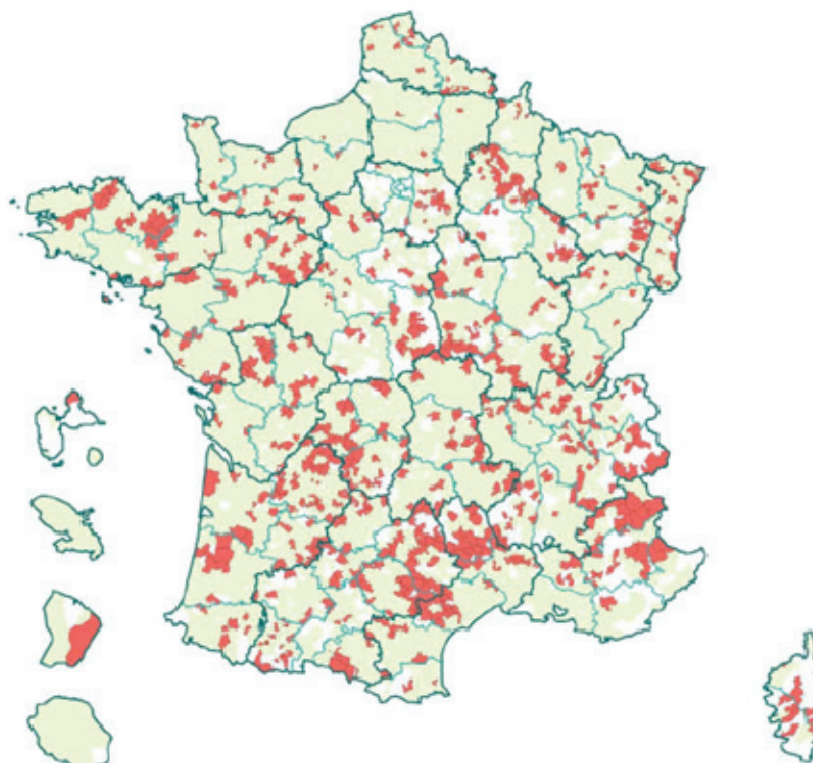
Cible privilégiée des regroupements intercommunaux

Territoires péri-urbains (peu vastes et peuplés) souvent en Ile de France

Territoires ruraux (vastes et peu peuplés)

Pour ce qui concerne le sud-ouest, la carte montre bien que les territoires concernés sont essentiellement ruraux : Médoc, sud et est Gironde, nord Landes, Pays Basque intérieur, l'essentiel de la Dordogne, du Lot-et-Garonne, de la Haute-Vienne, de la Corrèze, des Deux-Sèvres.

Les communautés de moins de 10 communes et moins de 10 000 habitants.



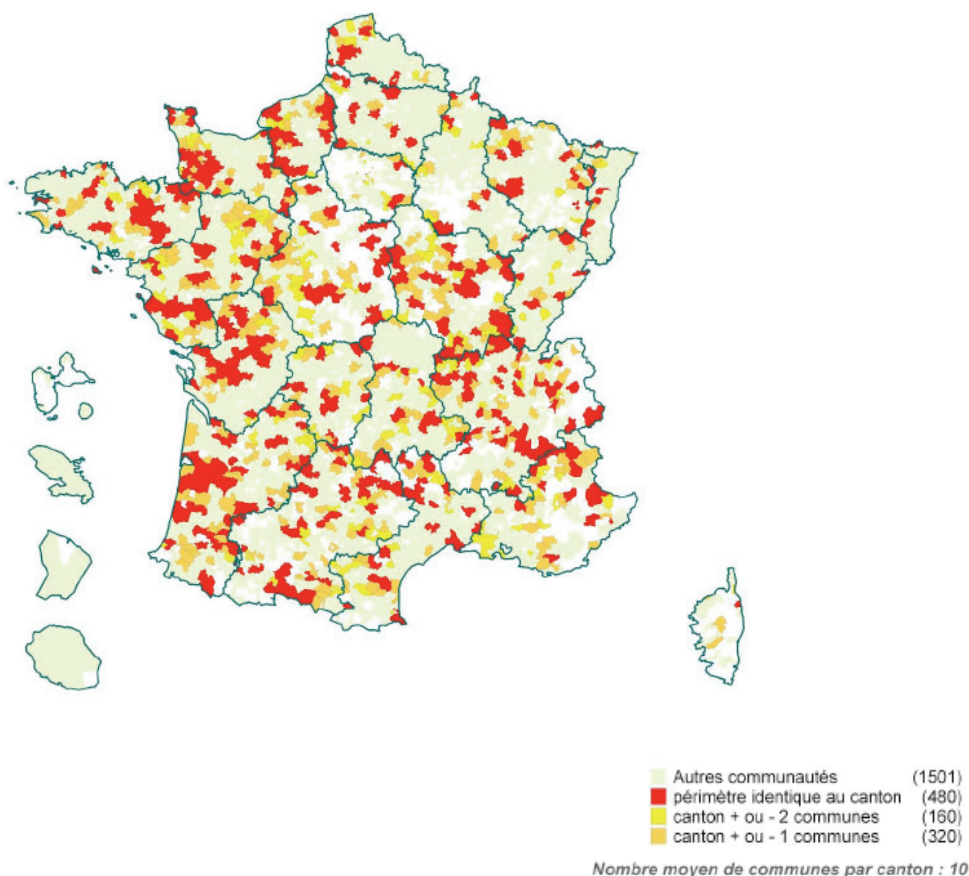
La tutelle départementale

Une autre critique adressée par la Cour des comptes et relevée par l'ADCF est la difficulté pour le phénomène intercommunal de se soustraire de la tutelle historique des cantons.

Ce phénomène est représenté dans la carte ci-dessous selon que le territoire des EPCI épouse plus ou moins le périmètre cantonal.

La critique qui est faite au sujet du périmétrage de l'EPCI sur les limites d'un ou de deux cantons est qu'il montre probablement une emprise des conseillers généraux et du Département qui peut nuire à la recherche du bon périmètre et de l'identité communautaire à un moment où précisément, l'émergence d'une intercommunalité enfin « majeure » peut faire s'interroger sur le maintien du département dans l'organisation territoriale française.

De ce point de vue le sud-ouest et notamment l'Aquitaine rurale ainsi que le Poitou-Charentes (à l'exception de la Charente) montre une forte emprise cantonale.

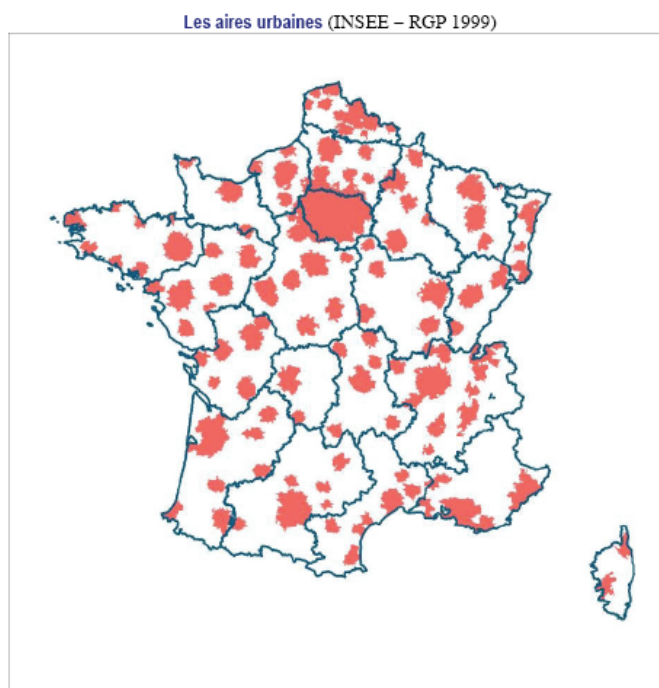


Intercommunalités et aires urbaines

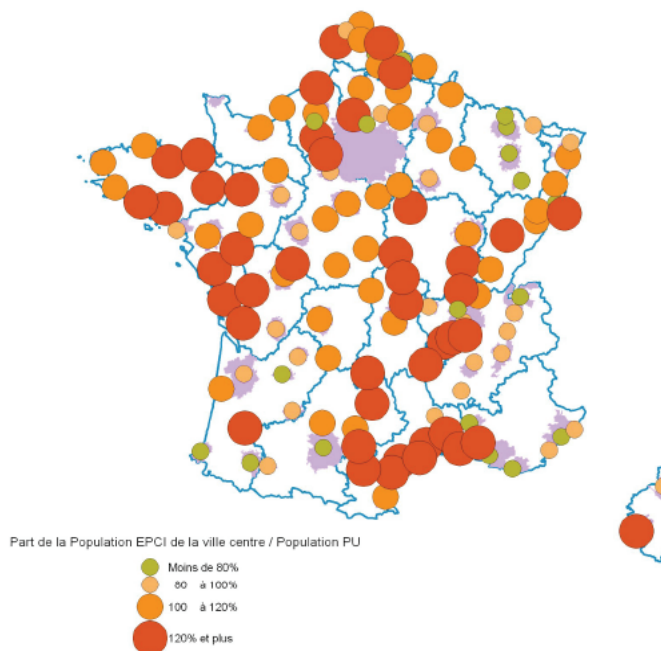
L'INSEE a défini l'aire urbaine comme « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ». Il s'agit de territoires « vécus » par les populations qui y vivent et y travaillent.

Dans son rapport, la Cour des comptes met en évidence la coexistence fréquente de nombreuses intercommunalités à cette échelle. Elle en conclut à **une excessive fragmentation institutionnelle des espaces urbains**.

Les deux cartes ci-dessous montrent d'une part le positionnement des aires urbaines au sens de l'INSEE et la façon dont les intercommunalités (ici communautés d'agglomération et communautés urbaines) recouvrent ou pas la notion d'aire urbaine.



Le taux de couverture des pôles urbains (unités urbaines INSEE) par la communauté à laquelle appartient la ville centre



La région Poitou-Charentes présente la caractéristique d'avoir (à l'exception d'Angoulême) des intercommunalités qui dépassent les aires urbaines.

La région Limousin présente une situation de quasi adéquation entre les intercommunalités et les aires urbaines.

La région Aquitaine, à l'exception de Mont-de-Marsan et du Bassin d'Arcachon, présente comme caractéristique d'avoir des intercommunalités qui recouvrent de façon insuffisante la notion d'aire urbaine. Cette situation est plus particulièrement vraie pour la côte basque (Bayonne – Anglet – Biarritz), Pau, Périgueux, Bergerac, Agen et surtout la capitale régionale Bordeaux.

On peut donc dire que **la quasi-totalité des grandes agglomérations d'Aquitaine souffrent d'un périmètre insuffisant** au regard de l'utilisation (domicile – travail) des populations qui les composent et donc de la façon dont elles vivent ces territoires.

L'Etat : convaincre plutôt que contraindre ...

Dès 2006, les préfets ont réuni les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et les élus locaux afin de réfléchir à la rationalisation de l'organisation du territoire. Ce travail a abouti à la rédaction d'un schéma d'orientation qui a été transmis à l'été 2006 au gouvernement. La poursuite de ces réflexions sur l'intercommunalité et l'aménagement de l'espace et des territoires repose aujourd'hui sur les orientations contenues dans les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, outils de réflexion à la disposition des élus qui s'intègre dans une démarche de rationalisation et de simplification de la carte intercommunale.

Ainsi **le préfet de la Gironde** a convié le 16 juin 2008 les parlementaires et les présidents d'intercommunalités du département à une conférence de cohérence territoriale.

Pour rationaliser et renforcer les intercommunalités, le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité pour la Gironde propose des pistes de réflexion par arrondissement, portant sur des regroupements de communautés de communes, des rattachements de communes isolées et la suppression de syndicats intercommunaux.

Concrètement, il recommande :

- sur l'arrondissement d'Arcachon, le **rapprochement des trois intercommunalités actuelles** ;
- sur l'arrondissement de Blaye, la **fusion de la communauté de commune du canton de Blaye et du SIVOM du Pays Blayais** ;
- sur l'arrondissement de Libourne, le **regroupement des deux communautés de communes** du Brannais et de l'Entre Deux Mers Ouest, ainsi que l'éventuelle **création d'une communauté d'agglomération du Libournais** regroupant au moins 50 000 habitants autour de la ville de Libourne ;
- sur l'arrondissement de Langon, la **fusion des communautés de communes dans des entités de taille supérieure à 10 000 habitants** en confortant les pôles de Langon, La Réole et Bazas ;
- sur l'arrondissement de Bordeaux, le **rapprochement de deux communes isolées** (Saint-Jean-d'Illac et Martignas) de la communauté de communes de Cestas-Canéjan.

Il préconise également des **regroupements de syndicats par thématique** (hydraulique, eau assainissement, électricité, voirie, collège), l'une des difficultés importantes pour aboutir à la diminution de leur nombre étant liée à leurs périmètres qui ne correspondent pas à ceux des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre.

Dans son discours du 25 avril 2008 aux maires nouvellement élus, Francis Idrac, Préfet de la Gironde, indiquait :

« Parce qu'elle permet de mutualiser certaines fonctions ou missions, l'intercommunalité est une opportunité qui doit être saisie à la bonne échelle territoriale.

Ces regroupements doivent donner la capacité financière de conduire des projets d'envergure, et de gérer un territoire de façon équilibrée. L'intercommunalité déjà engagée doit donc se poursuivre mais son maillage peut être amélioré, et les compétences d'intérêt communautaire renforcées, en

rappelant que l'Etat n'a pas pour objectif de contraindre mais de convaincre. Un certain nombre de communes restent en dehors de toute structure et trop d'intercommunalités sont en dessous du seuil d'efficacité. Il y a des problèmes manifestes de cohérence, de périmètre de territoire. »

La mutualisation des services

Le fait intercommunal est intrinsèquement facteur de mutualisation. Il ne s'agit pas pour nous de refaire l'histoire de l'intercommunalité en France mais d'aborder tous les aspects pouvant conduire à plus grande intégration des communes et de leur intercommunalité à fiscalité propre et une mutualisation de leurs services au regard des dernières avancées législatives.

Un manque de rationalisation de l'organisation territoriale

Avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, on a assisté à la mise en place d'une nouvelle administration territoriale. Là où un seul niveau de gestion générale existait (la commune), on a introduit un autre niveau. On reconnaît aujourd'hui que **l'énorme bonus de DGF accordé par l'Etat a été absorbé pour moitié au moins par les charges des structures administratives, pour l'essentiel de personnel, et non par la production de services nouveaux.**

L'intercommunalité a contribué au tiers de la progression de la masse salariale des collectivités territoriales entre 1999 et 2004. Les communes membres n'ont pas transféré l'ensemble des personnels utiles à la bonne exécution des compétences qu'elles transféraient à l'EPCI. Cette responsabilité doit être partagée par les EPCI eux-mêmes qui ont très souvent **préféré recruter un personnel nouveau et jeune** plutôt que de prendre des agents communaux plus âgés et peu disposés à voir leurs tâches évoluer. Les EPCI à fiscalité propre ont également **opté pour un plus fort encadrement** ce qui suppose un coût plus élevé. Enfin, les EPCI ont **aligné vers le haut les régimes statutaires et indemnitaires** quand ils ont reçu des personnels communaux, sans doute afin de les convaincre de rejoindre l'EPCI. Il faut noter aussi la progression des échelles et des barèmes en fonction de la population : **l'importance démographique de certains EPCI conduit automatiquement à des indemnités meilleures** pour le personnel (comme pour l'exécutif d'ailleurs).

Or, l'une des pistes à privilégier pour :

- arriver à des économies d'échelle,
- renforcer la cohérence de l'action publique locale,
- se doter d'une expertise spécifique

est la recherche d'une meilleure articulation entre les services des EPCI et ceux des communes membres que nous désignerons sous le terme générique de « **mutualisation des services** » dans le reste de ce mémoire.

Les quatre modalités permettant cette mutualisation sont **la mutation des agents, la mise à disposition de services, la gestion unifiée et la prestation de service.**

Objectifs visés

Maitriser « l'effet ciseau »

Ce phénomène est du au **coût de l'intercommunalité d'une part et de la raréfaction de ses ressources de l'autre** qui appelle naturellement une plus large mutualisation des compétences et des services entre communes et intercommunalités. D'un point de vue purement financier, une plus grande intégration permet d'augmenter la dotation globale de fonctionnement (DGF) par un meilleur coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Renforcer la solidarité sur le territoire et créer une culture communautaire

La solidarité communautaire est renforcée par la mutualisation car elle permet à l'ensemble des équipes de **partager les enjeux du territoire**. Par ailleurs elle est de nature à créer pour la communauté, une culture, une **identité et une visibilité vis-à-vis des administrés** qui lui manque souvent par rapport aux communes.

Créer une expertise spécifique partagée

La mutualisation permet de **créer à l'échelle du territoire des services à forte expertise** (bureau d'étude, analyse financière, marchés publics, ...) qui auraient été hors de portée notamment pour les petites communes.

Maîtriser les effectifs

L'émergence du fait communautaire n'ayant pas fait disparaître les communes, il est communément fait la critique d'une spirale inflationniste des effectifs. L'étude de l'INSEE « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », de juillet 2006 nuance cette vision des choses.

En effet si l'on agrège l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux à champ de compétence comparable, l'évolution des effectifs aura été plus sensible dans les communes isolées (+12,2%) que dans celles appartenant à une structure intercommunale, qu'elle que soit la date d'adhésion (+9,2%). Plus remarquable, l'INSEE souligne que dans les structures communautaires anciennes (CU, SAN, ...) l'emploi a peu progressé **ce qui tend à montrer les impacts spécifiques de la phase d'installation sur les recrutements.**

Attirer des compétences

La mutualisation est susceptible d'attirer des cadres de haut niveau, par la richesse des missions proposées, une rémunération attrayante et une évolution de carrière par comparaison avec ce que pourraient proposer isolément les communes.

« Quand on passe d'une à 17 communes, on intéresse d'autres gens, des cadres de grandes entreprises privées notamment », constate Jean-Michel Rey, DGS d'Agglopolo Provence (Bouches-du-Rhône) dans La gazette des communes du 21/04/2008.

Lutter contre l'émiettement du temps de travail

La mutualisation est la bonne réponse au problème de l'émiettement du temps de travail entre plusieurs collectivités en milieu rural car **elle permet de proposer un temps plein.**

Les différentes modalités de « mutualisation »

La mutation des agents

L'article L.5211-4-1 §I du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le **transfert du service** ou de la partie du service chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée afin d'éviter les doublons.

Les agents concernés par ce transfert automatique sont ceux qui remplissent leurs fonctions dans le service concerné. **S'ils remplissent en totalité** leurs fonctions dans le service transféré, quelle que soit la nature de la compétence transférée (obligatoire, optionnelle ou facultative), ce transfert automatique prend la forme d'une mutation à laquelle ni la commune, ni l'agent ne peut s'opposer.

La mise à disposition de services

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'article L.5211-4-1 §II a ajouté des dispositions permettant **la mise à disposition de services** entre EPCI et communes :

« Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service (...) »

Ces mises à disposition dites « descendantes » permettent à l'EPCI de ne pas se dessaisir de ses services mais de les mettre à disposition des communes qui en font la demande. Sur le plan fonctionnel, le maire bénéficiaire adresse directement au chef de service mis à disposition toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Du point de vue juridique, il s'agit du décalque, sur le régime de la mise à disposition, du régime prévu pour le transfert de compétence : mise à disposition de plein droit des agents par effet de la loi. Le point critique qui exclut ces conventions du champ de la commande publique et donc de la publicité et de la mise en concurrence est le principe de « bonne organisation des services ».

Pour ce qui est des mises à disposition dites « ascendantes », l'article L.5211-4-1 §II précise :

« (...) Dans les mêmes conditions, par dérogation au I [NDLR : l'article L. 5211-4-1], les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services (...) »

Les principes sont les mêmes que pour les mises à disposition descendantes mais la sécurité juridique des conventions qui les définissent n'ai pas assurée (voir plus loin « [Limitations apportées par le droit européen](#) »).

La gestion unifiée

L'article L.5211-4-1 §II du CGCT prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre « (...) peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande. »

Il s'agit là d'une forme aboutie et définitive de la mise à disposition de services puisque **l'EPCI et les communes ont une seule et même administration** (très généralement la ville centre de communautés urbaines ou d'agglomération).

La prestation de service

La réflexion concernant le « recentrage sur le cœur de métier » est un concept qui a fait son chemin depuis longtemps dans le monde de l'entreprise : conserver les activités et savoir-faire spécifiques à forte valeur ajoutée et confier les autres à des tiers au travers de prestations de services.

La question se pose également pour le secteur public dans des termes forcément différents et soulève la question de la nécessité de l'intervention publique **là où le « marché peut faire aussi bien et moins cher »**. A l'échelon des collectivités territoriales, le pragmatisme induit par une action publique proche du citoyen, le choix pour une commune ou un EPCI de **« faire faire plutôt que faire »** relève peu d'un marqueur politique droite-gauche.

La prestation de service est mentionnée ici car, si elle n'est pas une « modalité de bonne organisation des services », elle est une solution simple pour développer ou externaliser une compétence à l'échelle d'un territoire. Les modalités juridiques mises en œuvre sont classiquement celles de la commande publique et notamment du code des marchés publics.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, il est intéressant d'examiner les conditions selon lesquelles des collectivités territoriales peuvent passer des conventions de prestations de service pour d'autres collectivités. Cet examen est d'autant plus nécessaire que les conventions de mise à disposition de services souffrent d'un risque juridique de requalification en conventions de prestations de services (voir « [Cadre juridique](#) »).

Parce qu'elles permettent à une structure publique de réaliser – contre facturation – pour le compte d'une autre une opération ou une action, les conventions de prestation de service constituent un outil à ne pas négliger dans le cadre d'une coopération au sein d'un territoire.

Toutefois, cette souplesse supposée ne saurait s'affranchir de toute précaution. Leur passation est en effet encadrée par une série de règles spécifiques.

La prestation de services

L'article L.5211-56 du CGCT permet aux EPCI d'assurer une prestation de service pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte mais ne permet pas à une commune d'assurer une prestation de service pour le compte d'un EPCI.

La convention d'utilisation d'équipements collectifs

L'article L 1311-7 du CGCT offre la possibilité, notamment pour un groupement, d'utiliser des équipements collectifs appartenant à une autre structure intercommunale.

Les conventions de mandat

L'article 4 de la loi MOP du 12 juillet 1985 mentionne les EPCI parmi les établissements publics qui peuvent exercer un mandat de maîtrise d'ouvrage publique.

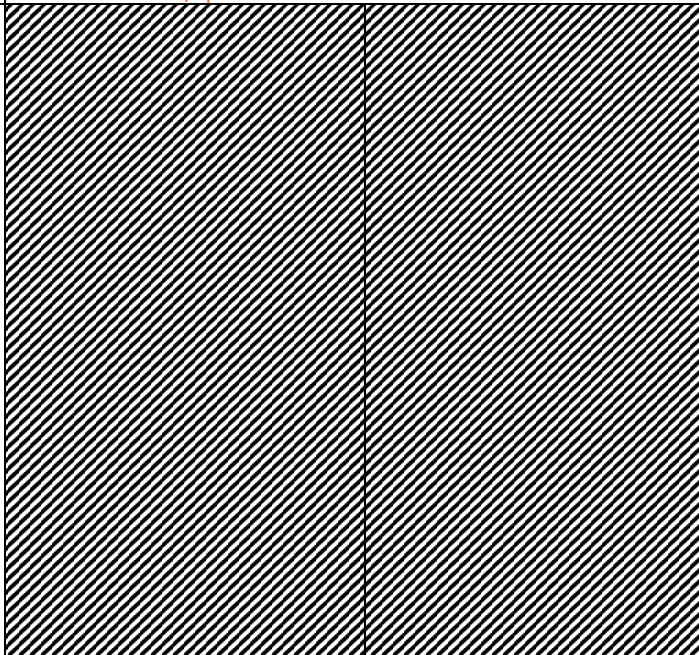
Le nouveau code des marchés publics, issu du décret du 7 janvier 2004 fait perdre à la prestation de services tout son intérêt dans la plupart des configurations de mutualisation de personnel, puisque la mise à disposition de service présente un cadre plus opérationnel et moins contraignant.

En vertu du principe de spécialité, un EPCI n'a vocation à intervenir que dans le champ des compétences qui lui sont statutairement transférées et uniquement dans les limites de son périmètre. Néanmoins, l'article L 5211-56 du CGCT permet à l'ensemble des catégories d'EPCI de réaliser des prestations de services "pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte...". Les communautés de communes ne peuvent en revanche que conventionner avec leurs communes membres.

Comparatif des différentes modalités de mutualisation

Le tableau ci-dessous positionne les modalités de mutualisation (en ligne) et l'objectif poursuivi (en colonne).

		Objectif		
		Exercice d'une compétence transférée	Dédoublonnement de service entre EPCI et communes	Doter ou renforcer une expertise spécifique à l'échelle du territoire
Modalité	Mutation des agents L'art. L.5211-4-1 §I du CGCT s'appuie sur le principe d'exclusivité qui entraîne dessaisissement immédiat (entre autre des agents effectuant à temps complet la compétence transférée) et total des communes pour les compétences transférées.	Il ne peut, par construction, être mis en œuvre que de façon ascendante (des communes vers l'EPCI). Il ne concerne que les agents « qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré ». La mise en œuvre concerne essentiellement l'exercice des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives des EPCI.		
	Mutualisation des services ou services communs Une convention de mutualisation des services précisant le service concerné, le chef dudit service, les modalités de remboursement des frais par une clé de répartition. La sécurité juridique des conventions de mutualisation des services n'est pas garantie et la convention de mise à disposition de services peut être requalifiée en prestation de service (voir plus loin). Il faut arguer d'une modalité d'organisation des services (principe du 'in-house »). Il y a transfert de	L'art. L.5211-4-1 §II du CGCT permet de régler la situation des agents « qui ne remplissent pas en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré ». C'est une dérogation expresse au principe d'exclusivité. La mise en œuvre concerne essentiellement l'exercice des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives des EPCI.	La loi du 27 février 2002 prévoyait initialement que le service concerné soit « économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres ». C'est pourquoi les services concernés sont souvent des services supports (RH, finances, achats/marchés publics, juridique, ...). Il s'agit donc réellement du partage d'un service entre deux exécutifs, et non de l'achat d'une prestation d'une collectivité à une autre ou à un prestataire. Ce qui justifie pour l'essentiel la non-soumission de ces conventions au Code des marchés publics.	Le passage à une autre échelle par mutualisation est synonyme « de motivation, d'élargissement des compétences, de valorisation de l'expérience ». La mutualisation de services au travers d'une convention de mise à disposition permet d'attirer des personnels de plus forte technicité que l'on saura mieux rémunérer. Il s'agit dans ce cas de renforcer par effet de mutualisation une expertise plus que de s'en doter ex nihilo.

<p>l'autorité hiérarchique vers le niveau bénéficiaire, voir délégation de signature.</p>			
<p>Gestion unifiée</p>	<p>La gestion unifiée constitue la modalité de mutualisation la plus poussée puisqu'elle ne vise pas forcément un seul service mutualisé, mais l'ensemble des services. C'est donc l'ensemble de l'administration d'une commune ou de plusieurs communes qui se trouve être intégré à ceux de la communauté. Les services de la communauté sont ensuite mis à la disposition de la commune ou des communes ayant choisi ce mode d'organisation. Seules les EPCI à fiscalité propre peuvent porter une gestion unifiée. Par son aspect global, elle correspond aussi bien à un souci de mise en œuvre des compétences communautaires, qu'au dédoublement de service ou au renforcement d'expertises.</p>		
<p>Prestation de service</p>			<p>Il s'agit généralement de se doter d'une expertise de haut niveau nouvelle et externalisée en partageant les coûts de son acquisition auprès des collectivités qui en auront l'usage (plateforme de gestion dynamique de la dette, plateforme de dématérialisation des marchés et d'appui juridique ou cabinet privé pour des renseignements relatifs aux droits des sols, PLU, PLH, etc par exemple). Sous les conditions précisées plus haut des collectivités peuvent être prestataire dans le cadre de convention de prestations de services. Ces prestations sont soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence préalables de droit commun.</p>

Le cadre juridique

La loi « Chevènement » du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, avait réglé la question des biens et équipements relevant d'une compétence donnée, en posant un principe de mise à disposition de plein droit de ceux-ci en cas de transfert de compétences des communes vers l'intercommunalité. **Elle n'avait, en revanche, pas traité la question des agents** exerçant leurs missions dans des services correspondant aux compétences transférées. Autrement dit, le législateur n'a pas entendu régler directement la question des conséquences, sur les agents concernés, des transferts de compétences opérés des communes vers l'intercommunalité.

Apparition du principe de « mise à disposition de services »

Ce n'est qu'avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article L.5211-4-1 I du CGCT), que le principe a été posé selon lequel tout transfert de compétence induit un transfert de service ou de la partie de service chargé de la mise en œuvre de ladite compétence transférée.

Ce faisant, ce principe ne fait que compléter le dispositif initialement introduit en 1999, selon lequel **tout transfert de compétence a pour conséquence le transfert des moyens correspondants aux dites compétences et notamment de la ressource humaine afférente.**

Parallèlement à ce principe générique posé qui, dans la pratique, ne manque pas de soulever un certain nombre de difficultés, le législateur a introduit un nouveau dispositif, dit de « **mise à disposition de services** », de la structure de coopération intercommunale vers une ou des communes membres.

Cependant, le texte imposait que le service concerné soit «économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de **compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres**». Cette formulation posait plus de questions qu'elle n'apportait de réponse. Le critère «économiquement et fonctionnellement nécessaire» est, en effet, difficile à cerner, et plus encore à prouver.

Par ailleurs ce texte limitait les mises à disposition que dans le sens EPCI vers communes, les mises à disposition étaient individuelles et les agents non titulaires en étaient exclus.

Assouplissement des conditions de mise à disposition

C'est la raison pour laquelle, le législateur a tenu, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), à simplifier ce cadre juridique en autorisant ces mutualisations dans tous les cas où elles constituent « **une bonne organisation des services** ».

Elle introduit de fait **une brèche dans les principes d'exclusivité et de spécialité**.

La véritable avancée de la loi du 13 août 2004 réside dans le fait qu'elle a assoupli en profondeur les conditions de création de services partagés entre les communes et leur groupement (art. 166 de la loi du 13 août), qui **échappent, pour le moment, aux obligations souvent rédhitoires du Code des marchés publics** (comme nous le verrons plus loin, la Commission Européenne conteste cette notion). Cette formule consiste à partager l'activité d'un seul et même service entre une commune et un groupement, ou entre un groupement et plusieurs communes.

Le principe est expressément posé par la loi : la convention de mise à disposition de service doit intégrer les modalités selon lesquelles la collectivité bénéficiant de la mise à disposition rembourse à la collectivité, dont sont issus le ou les services concernés, les frais de fonctionnement induits par la mise à disposition. La règle semblerait donc induire un nécessaire remboursement par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition.

Pour autant, rien ne semble interdire un remboursement partiel des frais induits par la mise à disposition, voire une éventuelle gratuité de celle-ci.

En revanche, **il est exclu que l'entité** (commune ou EPCI) qui met à disposition un ou des services **puisse demander à la collectivité bénéficiaire plus que cela ne lui coûte, sauf à s'ériger en prestataire de service**.

La conclusion de la convention de mise à disposition de services constitue, en définitive, la seule formalité juridiquement requise et elle est, en principe, de nature à se suffire à elle-même.

Considérations RH

Même si la loi ne le prévoit pas expressément, la question de la consultation éventuelle des comités techniques paritaires (CTP), se pose. En effet la mise à disposition de services est de nature, par son objet et sa finalité, à concerner les conditions générales d'organisation et de fonctionnement des administrations communales et communautaires et donc à interférer avec les questions relevant du champ d'intervention des CTP. Compte tenu de ces éléments, il apparaît donc **plus sûr juridiquement de saisir pour avis les CTP de projets de conventions de mise à disposition de services**.

Il restait à régler la situation juridique des agents mis à disposition, ce qui s'est opéré très récemment.

Une première question s'était en effet posée quant à l'application des règles du statut de la fonction publique territoriale aux agents mis à disposition, à défaut de mention expresse dans le dispositif légal. Fallait-il ou non, au sens du statut découlant des lois de 1984, formellement mettre à disposition les agents concernés ?

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a confirmé que les règles statutaires fixant les modalités de position individuelle des agents ne trouvaient pas à s'appliquer, confirmant ainsi que le dispositif de mise à disposition de service qui lui, au contraire, se place sur le plan du service pris en tant qu'entité collective, constituait bien un mode opératoire spécifique, lequel ne relevait pas des dispositions du statut de la fonction publique territoriale.

Cette interprétation a fait l'objet, par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, d'une confirmation expresse, ladite loi ayant complété le dispositif par une mention selon laquelle **les agents concernés sont de plein droit mis à disposition, sans référence ni application aucune à la mise à disposition d'agents, au sens statutaire du terme**. L'incertitude juridique a donc été, sur ce point-là, définitivement levée.

Limitations apportées par le droit européen

Observations critiques de la Commission

Lors de la discussion parlementaire sur le volet intercommunal de la loi LRL en 2003-2004, la Commission européenne avait adressé au gouvernement français des observations critiques sur le dispositif prévu en matière de mutualisation de services, considérant que la limitation de paiement au remboursement des frais de fonctionnement du service **ne suffisait pas à ôter à ce type de contrat son caractère onéreux**. Or, le principe consacré par le droit communautaire demeurerait qu'à partir du moment où une personne publique fournit des prestations à une autre à titre onéreux **l'obligation de mise en concurrence entre en vigueur**.

A la suite de ces observations, l'Assemblée Nationale a supprimé la référence aux modalités de passation du contrat. Les députés s'étaient alors bornés à indiquer que ces conventions devaient être conclues « dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Malgré les garanties apportées par les services de l'Etat, par voie de circulaire, sur l'exclusion de ces conventions du champ d'application du droit national de la commande publique, les acteurs locaux continuent cependant à s'interroger sur les risques d'une éventuelle **requalification de ces contrats en prestation de services**, en particulier au regard du droit communautaire de la concurrence.

En juin 2007, une **mise en demeure du gouvernement français par la Commission** Européenne suivie par une mise en demeure complémentaire en décembre 2007 est venue le sommer de fournir des justifications sur ce point, confirmant les craintes sur la sécurité juridique des actes.

Si les mises à disposition « ascendantes » semblent plus particulièrement visées, il semble cependant ressortir que la commission ne vise pas les mises à disposition « descendantes ». Elle ferait sienne la théorie du « in house », reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

La position française

L'Etat français rappelle les spécificités de la coopération intercommunale française et le **caractère organique des relations communes-communautés** (qui rejoint de ce point de vue le « in house »).

De leur côté, l'association des maires de France (AMF) et l'Association des Communautés de France (AdCF) arguent de la spécificité française : « Les communautés sont constituées uniquement de communes, **ce qui les distingue d'autres formules de coopération en vigueur dans nombre de pays de l'Union, lesquelles intègrent des entreprises privées**. »

Si c'est la vision de la Commission qui l'emportait, ce serait le modèle français qui serait mise en cause et remettrait pourquoi pas à l'ordre du jour **une voie moins consensuelle qu'ont emprunté certains de nos voisins européens pour réduire le nombre de communes**.

Un exemple de mutualisation d'activité à France Télécom

Le contexte de la mutualisation au sein de France Télécom et dans les collectivités locales est naturelle très différent : entreprise privée et unicité des centres de décision d'un côté, administration locale, multiplicité des centres de décision, légitimité politique de l'autre.

Pour autant, nous proposons d'étudier l'exemple du suivi des achats concernant la restauration collective du personnel en nous attachant sur les points transposables et génériques dans l'accompagnement du changement.

Le contexte

France Télécom avait dès 1999 confié la prestation de restauration de ses personnels à des opérateurs privés (SODEXO, AVENANCE...) ou associatifs.

Le suivi de ces prestations (lancement des appels d'offre, gestion financière, qualité de la prestation...) **relevait toutefois d'une gestion locale** au niveau des sièges de directions régionales et dans les établissements opérationnels.

Ce choix, justifié à l'époque par le nombre de points de restauration, devenait de plus en plus difficile à assumer, notamment du fait du niveau d'expertise requis pour en assurer le suivi et des moyens alloués.

Une étude a donc été conduite visant à analyser les diverses situations identifiées au niveau national afin :

- de proposer des pistes d'évolution afin de **simplifier les processus et en diminuer le coût global**,
- **d'améliorer qualitativement** le traitement de cette activité,
- de **réduire le nombre de personnes** affectées à cette activité.

Les étapes de l'étude

Décision politique justifiant cette étude

Le DRH Groupe a nommé un chef du projet et lui a signé une lettre de mission.

Cette décision a permis d'assurer la légitimité du chef de projet pour l'ensemble des acteurs et de faciliter leur contribution à l'étude.

Il convenait en effet de s'assurer que les acteurs en charge de cette activité aient bien connaissance des finalités de l'étude, qu'ils participent à l'alimenter, qu'ils apportent des propositions concrètes et opérationnelles à ses conclusions alors même qu'elles étaient de nature à menacer la pérennité de leur poste.

Constitution du groupe d'étude

Autour du chef de projet, **un groupe d'étude de 5 personnes** constitué d'experts en charge du domaine répartis sur le territoire national, mais aussi de spécialistes des achats et de l'immobilier a été créé, **l'ensemble de la « chaîne » restauration étant ainsi représenté.**

Par ailleurs, **une communication était faite aux organisations syndicales** sur le contenu et le but de cette étude.

Dans le même temps, **une large publicité a été faite auprès des salariés** (les prestataires restant exclus à cette étape de l'étude).

Les travaux du groupe ont duré 10 semaines, avec la présentation d'un premier rapport à mi-étape.

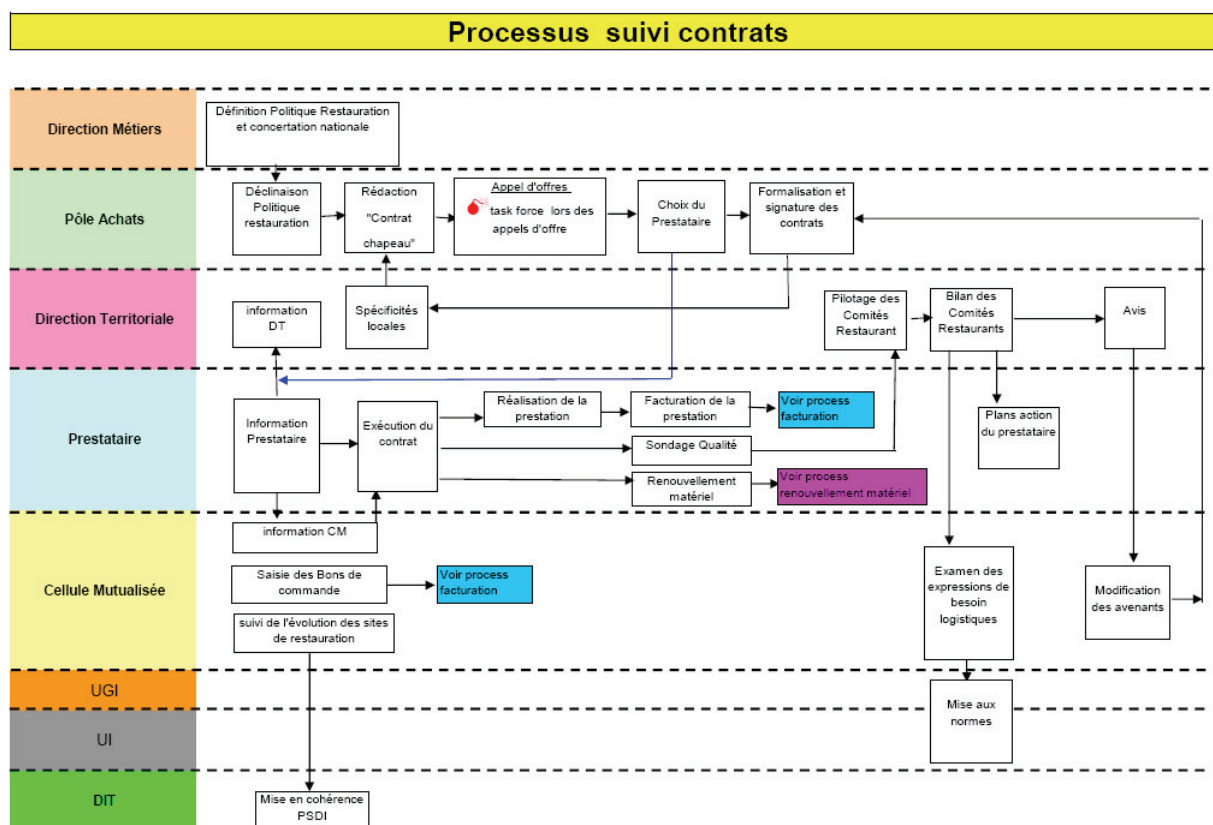
Le point de rapport d'étape

Un état de l'existant et des pratiques a été réalisé, **identifiant les différents processus mis en œuvre** pour traiter cette gestion et en assurer le suivi, le temps et les ressources consacrées.

Des synoptiques globaux de traitement des tâches ont pu être dressés et analysés en termes de forces/faiblesses en vu de mise place d'une chaîne identique de traitement.

L'analyse des tâches et leur quantification en temps agents, a permis par ailleurs d'identifier le temps consacré à chaque tâche et d'apporter une **attention particulière aux activités les plus « chronophages » et /ou à valeur ajoutée faible**.

Des premières pistes de mutualisation ou de traitement simplifié ou automatisé de ces tâches ont pu être dressées.



Exemple de processus

Un des points les plus sensibles à traiter a bien entendu été de veiller au double objectif d'amélioration de la qualité de traitement de la prestation, en particulier dans les relations assurées avec les prestataires externes, et de diminuer sensiblement le nombre de personnels affectés à cette activité.

La proposition de mutualisation d'un ensemble de tâches a donc été une réponse à cette double contrainte, **en spécialisant une « cellule » commune professionnalisée et travaillant pour l'ensemble des directions concernées**.

Certains points (ou scénarios) débattus dans le groupe de travail et nécessitant un choix ont également été présentés pour prise de décision.

L'instance managériale de décision (niveau DRH Groupe), après examen et choix de scénario, a validé le choix de la mutualisation.

Les conclusions de l'étude

A ce niveau de l'étude, des échanges avec les acteurs externes (prestataires de restauration) ont été conduits, permettant de s'assurer de la pertinence de la mise en place de nouveaux modes de gestion, notamment dans l'automatisation de la chaîne de traitement (système d'information).

La qualité du système d'information, en particulier dans l'échange, la restitution et les consultations des données (notamment financières) est apparue comme la « cheville ouvrière » de la réussite du projet.

Le groupe de travail s'est assuré du concours d'un expert du domaine avec comme objectif de simplifier les échanges (mais aussi de les fiabiliser en évitant les doubles saisies) et d'assurer une consultation simplifiée des données par les acteurs habilités.

Les éléments recueillis lors de l'étude initiale (identification des tâches, processus en cours, qualification des personnels...) ont pu être ré-analysés et de nouveaux processus intégrant un traitement mutualisé des tâches ont été rédigés.

A partir de ces données, la constitution de l'équipe mutualisée de traitement, son dimensionnement (défini à partir des unités d'œuvre recensées par type d'activité), et les compétences requises ont pu être définies.

L'ensemble des conclusions a pu être ainsi finalisé et proposé pour validation avant mise en œuvre.

La mise en œuvre

Un « relevé de décision » national a validé les lignes essentielles du projet et a conduit à la création d'une entité unique de traitement de la gestion de la restauration.

Cette entité devait avoir comme objectif dès la montée en compétences de son personnel d'avoir un suivi qualitatif de traitement supérieur à l'existant (au vu d'enquêtes qualité auprès des acteurs internes et externes) et de dégager des économies d'échelle sensibles (de l'ordre de 50 %).

Le recrutement des personnels s'est donc effectué sur la base de compétences existantes et en vue d'une plus forte spécialisation (notion d'expertise), de sens fort de la « relation client » aussi bien en interne qu'en externe et de la volonté d'optimiser et de simplifier les traitements notamment en recherchant une amélioration permanente du système d'information.

Pour ce faire, une compétence de type informatique a été intégrée à l'équipe.

Parallèlement, une forte communication par les managers a été effectuée auprès des personnels en charge jusqu'alors de cette activité, suivie d'un accompagnement individuel de chaque salarié concerné par cette réorganisation.

Une attention particulière a été apportée lors de la phase de transition entre les deux modes de gestion (durée envisagée : 1 trimestre) avant le basculement total sur le nouveau mode de gestion (et permettant ainsi à la fois la montée en compétences des personnels et la fiabilisation des outils informatiques).

Le bilan

La simplification des processus de traitement a permis de dégager à la fois les gains de productivité attendus mais aussi de clarifier nos modes de relation avec les prestataires externes.

En effet, le fait de détenir des éléments communs pour l'ensemble des opérateurs (bilans de gestion quantitatifs et qualitatifs), de conduire des appels d'offre identiques au niveau national, des méthodes d'échange simplifiées a fortement permis de professionnaliser les relations avec les prestataires, amenant à la fois des gains qualitatifs et quantitatifs (notamment au niveau des coûts pratiqués par les prestataires).

Il apparaît que le succès global de cette mutualisation a été permis par des éléments « fondateurs » :

→ une décision managériale initiale forte et précisant le cadre « politique » de la démarche,

- une communication en interne auprès des personnels pour présenter le projet, ses finalités et les incidences individuelles,
- un travail approfondi sur les modes de simplification du traitement, notamment à travers le système d'information.
- une professionnalisation des acteurs en charge de la mutualisation

Etude de trois territoires : Bordeaux, Arcachon et Dax

Bordeaux : une culture de co-gestion



Éléments caractéristiques du territoire

La communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a été créée par la loi du 31 décembre 1966 portant sur les communautés urbaines, et instituant les communautés urbaines de Strasbourg, Lille, Lyon et Bordeaux. La communauté urbaine appelée Bordeaux Métropole a été mise en place le 1er janvier 1968. Elle a abandonné son ancien nom au début des années 2000 pour devenir « La CUB ».

Elle intègre 27 communes pour une population totale de 660 000 habitants, ce qui en fait la 6^{ème} agglomération de France.

Ses compétences sont les suivantes :

- Le développement économique
- L'urbanisme
- L'habitat
- L'environnement (tri, collecte et traitement des déchets)
- L'eau et l'assainissement
- Les transports urbains

- La voirie – la signalisation
- Le stationnement
- Les abattoirs – le Marché d'Intérêt National
- Les parcs cimetières

Une tradition de cogestion et une forte tutelle communale mais pas de mutualisation

...

En parlant de l'accord de coopération communautaire signé le 11 avril par tous les groupes de l'assemblée communautaire et ayant conduit à la réélection de Vincent Feltesse (PS), Alain Juppé dit : « Le nouvel enjeu pour nous tous aujourd'hui est de **maintenir la spécificité de la CUB depuis sa création. Cette spécificité est le contrat de cogestion** signé entre tous les élus intercommunautaires depuis 1968, date de création de la CUB. »

C'est donc peu dire que la cogestion est dans la culture de la CUB. Cette cogestion ne se caractérise pas uniquement par une tutelle politique des groupes de l'assemblée délibérante mais surtout par celui des communes.

Lorsqu'il s'est agi d'étudier le cas de la CUB il nous a été dit que « **tout ce qui n'est pas dans l'accord de coopération communautaire, n'existe pas** ».

Et effectivement, le document de neuf pages qui fixe très étroitement le cadre du projet de mandat et le délicat équilibre des vice-présidences, **ne site pas une seule fois la question de l'élargissement de la CUB et pas plus celle de la mutualisation.**

Bien au contraire, le document insiste à plusieurs reprises la **tutelle communale** qui doit s'exercer sur un phénomène communautaire dont il reconnaît la réalité :

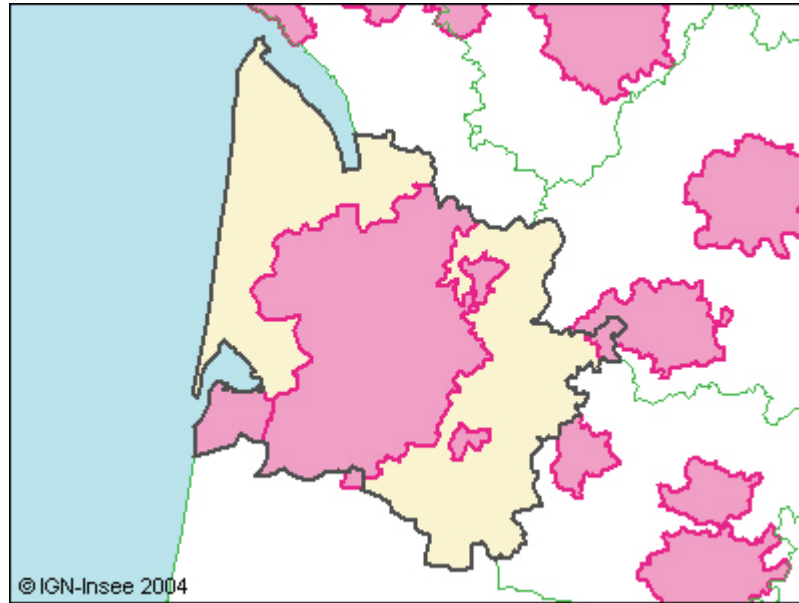
- « **Conforter les identités communales** qui ont la légitimité territoriale et électorale, à un moment où le fait d'agglomération émerge (...) »
- « L'équilibre de l'agglomération repose sur le **respect des identités communales**. Le **rôle central des maires** est conforté. »

Dans un chapitre intitulé « Respecter les identités communales et faire évoluer la CUB », il est notamment indiqué :

- « Le bureau sera élargi à des **maires non vice-présidents** (...) »
- « Le règlement intérieur de la CUB transcrira ce **rôle central du maire** (...) »
- « Un projet de co-développement sera signé avec **chaque commune** (...) »
- « Des **délégations de maîtrise d'ouvrage au profit des communes** pourront être mises en œuvre (...) »
- « La désignation des responsables de l'administration communautaire et des organismes associés s'effectuera sur la base d'un **jury bipartite** (...) »

Un périmètre étriqué

Comme l'indique la carte ci-dessous, l'attractivité de l'agglomération bordelaise est telle que son aire urbaine occupe 40% de la superficie du département de la Gironde.



La part de la population de la CUB sur celle de l'aire urbaine (925 000 habitants) est de 71%, ce qui montre clairement un recouvrement faible de l'EPCI de la ville-centre par rapport au territoire vécu par les habitants de l'aire urbaine.

La comparaison entre le nombre de communes de l'aire urbaine de Bordeaux (191) et celui de la CUB (23) montre que les 265 000 habitants de l'aire qui vivent en dehors de la CUB sont répartis dans un très grand espace périurbain et rural comprenant des communes de petites tailles (1 500 habitants en moyenne).

Le décalage entre le périmètre de la CUB et de l'aire urbaine de Bordeaux démontre le phénomène d'étalement urbain qui caractérise le développement de la capitale de l'Aquitaine.

De ce point de vue l'article du 4 juillet 2008 de Sud-Ouest, intitulé « La CUB déborde », montre clairement les difficultés auxquelles doivent faire face les élus dans leur lutte contre l'étalement urbain qui déborde désormais très largement la CUB : « Le poids de la population de l'agglomération s'affaiblit au regard du dynamisme démographique de la Gironde. Il faut toujours être prudent avec les projections en la matière mais la Gironde gagnerait 300 000 habitants d'ici à 2030 tandis que la CUB ne progresserait que de 100 000 habitants dans le même temps.

Aux développements des zones de la deuxième couronne bordelaise. (Cestas, Saint-Jean-d'Ilac, Latresne) va succéder un étalement urbain, déjà esquissé, en direction du Val de Leyre et de l'Entre-deux-Mers. Mers. Les chiffres produits hier sont clairs. Si le nombre de familles est encore en progression sur la ville de Bordeaux, les couples avec enfants âgées de 25 à 40 ans quittent l'agglomération bordelaise. Pas besoin d'être stratège en urbanisme pour expliquer le phénomène. Les prix du foncier sont devenus en plus de dix ans, tellement élevés sur la CUB que c'est bien dans le Langonnais, dans le Cubzagais voire à Saint-Hélène que les familles de l'agglomération songent à s'installer. Problème : les documents de programmation urbaine élaborés localement – et la France n'en manque pas -, ainsi que les programmes locaux de l'habitat (PLH) successifs, votés par les élus toujours à l'unanimité ou presque, visaient au recentrage de l'agglomération, « un objectif non atteint » admet la note présentée hier aux élus (...)

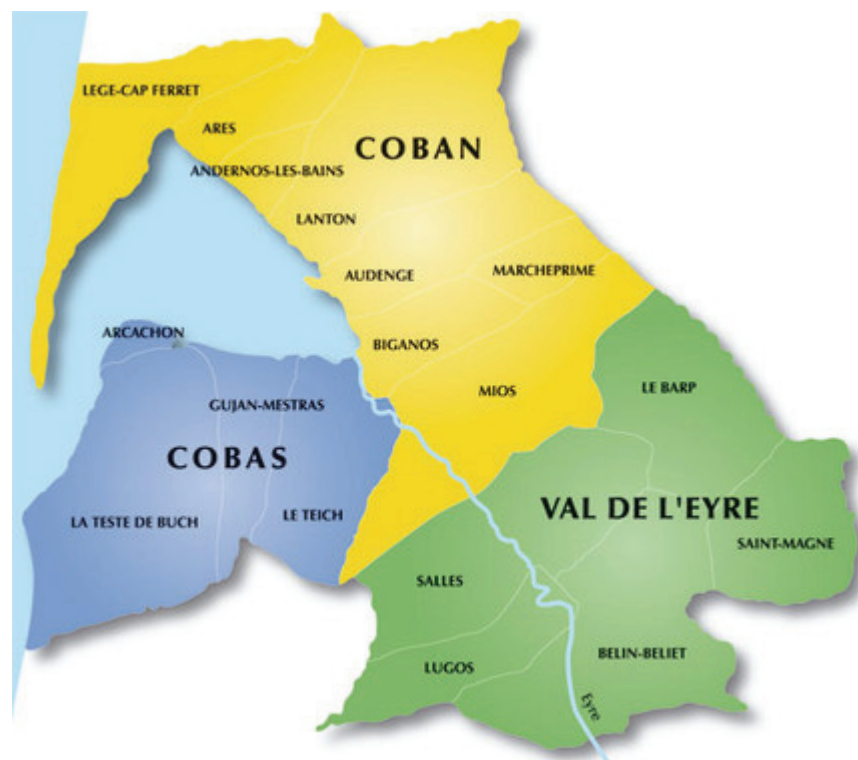
Panne foncière. Le maire de Blanquefort [NDRL : Vincent Feltesse président de la CUB est maire de Blanquefort] est toutefois plus évasif sur la question de la maîtrise foncière. « Ce sera le dossier clef de la fin de l'année » annonce t-il. Depuis des années, la Communauté urbaine de Bordeaux évoque cette question. L'idée de la création d'un établissement public foncier, dont la fonction est d'acheter des terrains, d'en geler les prix avant de les destiner au logement est évoqué depuis plus de trois ans. C'est Vincent Feltesse qui, auprès d'Alain Rousset (NDRL : ex président de la CUB), plaide pour la création d'un établissement public foncier départemental. Philippe Madrelle y est favorable et le préfet l'appelle de ses vœux. Mais c'est Alain Juppé qui aujourd'hui y fait obstacle. Le maire de Bordeaux a dit pendant la campagne qu'il ne voulait pas

payer pour la Gironde. Et a obtenu, dans l'accord de gestion communautaire, la création d'un établissement public local, centré donc sur le territoire de l'agglomération bordelaise, dont toutes les études produites hier montrent pourtant qu'il n'est plus le seul pertinent pour enrayer ce débordement démographique dont est aujourd'hui victime la CUB.»

Cet article résume la difficulté à traiter sur le bon périmètre une question aussi fondamentale que celle de l'habitat et la complexité de l'organisation territoriale française pour y faire face :

- L'absence de pôle d'attractivité fort en dehors de Bordeaux rend difficile la lutte contre le phénomène d'étalement urbain. Les services de l'Etat et de nombreux élus locaux appellent de leurs vœux de création de grandes intercommunalités sur le Bassin d'Arcachon et dans le Libournais.
- Cette tentative semble d'ores et déjà vaine quand on constate que les aires de Bordeaux Arcachon et Libourne (BAL) se sont rejointes en une vaste conurbation. Il semble par ailleurs singulier qu'une communauté urbaine en appelle au département pour la création de son établissement foncier même si le département semble le bon échelon pour cela.
- Ce dernier point peut justifier certaines propositions visant à justifier la disparition des départements dans l'organisation administrative française compte tenu de la montée en puissance de vastes intercommunalités. La question se pose tout particulièrement pour la Gironde compte tenu de son centrage très fort sur Bordeaux.
- Il n'est aucunement fait allusion à l'extension de la CUB au moins à ses communes limitrophes dont certaines sont hors EPCI (Martignas et Saint-Jean-d'Illac) ou dans des situations « d'intercommunalité d'aubaine » comme la communauté de communes de Cestas-Canéjan. Ces deux situations, données à titre d'exemple, sont typiques des critiques de la Cour des comptes sur les limites actuelles de l'intercommunalité.

Arcachon : vers une grande intercommunalité



Eléments caractéristiques du territoire

La situation d'Arcachon est singulière : parle-t-on de la ville d'Arcachon ou du Bassin d'Arcachon ? Dans le premier cas on parle d'une ville de 12 000 habitants au sein d'une aire urbaine / intercommunalité de 60 000

habitants. Dans le second, il s'agit plus d'un pays fédéré par le contexte exceptionnel du Bassin d'Arcachon qui unit trois territoires le sud bassin (Arcachon), le nord bassin (dont Lège Cap-Ferret est la ville la plus connue) et le Val de l'Eyre.

Chacun de ces trois pays a fait l'objet de la création d'un EPCI à fiscalité propre :

- **La communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Sud (COBAS)** a été créée en 2002 sur les bases du District Sud-Bassin, lui-même issu du premier syndicat intercommunal créé en 1948. Elle fédère quatre communes et une population de 60 000 habitants. Elle exerce les compétences suivantes : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, voirie et parcs de desserte des équipements de la communauté, assainissement (délégué au SIBA), eau - production et distribution, collecte - élimination - valorisation des déchets, équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire, formation, éducation, emploi, solidarité – action sociale, sécurité – prévention.
- **La communauté de communes du Bassin d'Arcachon Nord (COBAN)** a été créée en 2004. Elle fédère 8 communes et une population de 50 000 habitants. Sa création fut mouvementée car elle fut imposée par décision préfectorale suite à la volonté de s'unir de 6 communes sur les 8. Il n'est donc pas étonnant qu'elle ait peu de compétence (développement économique, aménagement de l'espace, protection et mise en valeur de l'environnement, Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs futurs d'intérêt communautaire).
- **La communauté de communes du Val de l'Eyre** a été créée en 2003. Elle fédère 5 communes de la vallée de l'Eyre (non limitrophes du bassin d'Arcachon) et une population de 15 000 habitants. Elle est compétente pour : l'assainissement non collectif, la collecte des déchets des ménages et déchets assimilés, le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, les activités sociales, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zone d'activités, le développement économique, les établissements scolaires, le schéma de cohérence territoriale (délégué au SYBARVAL), la création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC), l'organisation des transports urbains, le transport scolaire, la voirie, le tourisme, le programme local de l'habitat, le politique du logement social, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.

Consensus pour la création d'une grande intercommunalité

Les dernières élections municipales ont considérablement bouleversé la donne politique sur le bassin d'Arcachon. Ainsi dans le sud bassin, Yves Foulon, maire UMP d'Arcachon réélu a profité du basculement à gauche de la plus grande commune, La Teste-de-Buch, pour prendre la présidence de la COBAS. Dans le nord bassin, l'ancien président de la COBAN ne se représentant pas, c'est le nouveau maire sans étiquette de Biganos Bruno Lafon qui a été élu président. Enfin Philippe Lacoste le maire UMP de Saint-Magne a pris la présidence de la communauté de commune du Val-de-l'Eyre à la gauche.

Ainsi ce sont trois nouveaux présidents qui sont désormais à la tête des trois EPCI à fiscalité propre du bassin d'Arcachon.

Dès son élection à la COBAS, Yves Foulon a lancé l'idée de la grande intercommunalité. Les éléments en faveur de ce regroupement ne manquent pas :

- Du seul point de vue du nombre de communes fédérées, **les trois intercommunalités sont en dessous du seuil définit comme critique** par [la Cour des comptes dans son rapport](#). Avec 17 communes et 130 000 habitants, la future grande intercommunalité se hisserait à la seconde place des intercommunalités d'Aquitaine, devant Biarritz-Anglet-Bayonne et Pau.
- **Le périmètre de la nouvelle intercommunalité recouvrirait exactement celui de l'arrondissement du bassin d'Arcachon** créé le 1^{er} janvier 2007 sur le bassin (situation rarissime compte tenu de la réflexion en cours sur les sous-préfectures mais qui traduit le dynamisme démographique du territoire), celui du Pays du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, celui du SYBARVAL (syndicat mixte

à vocation unique créé début 2006 pour la mise en œuvre du SCOT) et pour partie celui du SIBA (syndicat intercommunal créé dès 1964 qui assure pour les 10 communes limitrophes du bassin l'assainissement, la surveillance du plan d'eau et le tourisme).

- **C'est le bon périmètre pour traiter des questions comme le développement durable** qui prennent tout leur sens du fait de la présence remarquable du bassin, des phénomènes d'étalement urbain, de pression démographique, de transport, de pollution (cf les crises à répétition de l'ostréiculture), ...
- **Les services de l'Etat soutiennent le projet** comme en témoigne les propos du sous-préfet Philippe Ramon à l'occasion de la garden-party du 14 juillet dernier :

« Lorsque je suis arrivé en mars 2006, j'ai été surpris de constater que les 17 communes qui avaient choisi de partager leur vision du développement en formant un pays étaient en réalité organisées en 3 établissements publics intercommunaux et presque 10 syndicats intercommunaux, mais aussi plusieurs petits syndicats pour la gestion de l'eau, ou le transport scolaire.

De nombreux services pourraient être mieux rendus à la population et à un moindre coût s'ils étaient gérés à une échelle du territoire plus vaste.

Une étude sur les conditions réglementaires, fiscales et budgétaires a été réalisée par mes services et mise à la disposition des maires. Elle conclut que les dotations de fonctionnement cumulées des communes et des intercommunalités progresseraient de presque 30 % la première année de la fusion. La dotation moyenne par habitant progresserait même de 44 € par habitant à plus de 103 €, alors même que les coûts de fonctionnement diminueraient. **Les élus disposeraient ainsi de capacités d'action bien plus importantes (...)**

La progression démographique n'a probablement pas vocation à diminuer de façon sensible. L'Etat considère que ce dynamisme démographique peut être une chance ou un gâchis selon qu'il est géré, orienté et maîtrisé ou qu'il est seulement subi. **Un vrai projet de cohérence territoriale doit donc être dessiné. Ce projet devra éviter la juxtaposition d'approches communales (...)** »

Des recrutements en lien avec le nouveau périmètre et la mutualisation

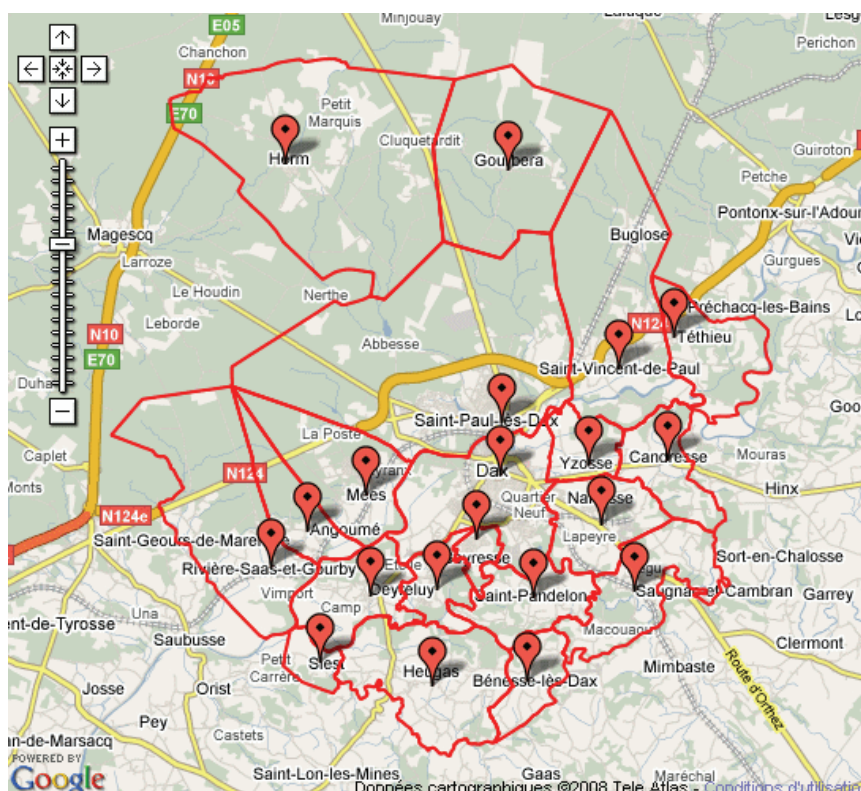
Il n'y a pas ou très peu de mutualisation entre les 3 intercommunalités et leurs communes. La COBAS, constituée en 2002 sur les bases du District Sud-Bassin a en fait pris de nouvelles compétences (transport, développement économique, ...) et a donc recruté des personnels spécifiquement pour les exercer. Les deux autres intercommunalités, plus jeunes, sont a fortiori dans cette situation.

En revanche, à l'occasion de la création de la nouvelle intercommunalité, il semble que la question de la mutualisation soit d'actualité si on en juge par les recrutements actuels à la COBAS et à la ville d'Arcachon.

Ainsi, l'offre de poste pour le recrutement d'un nouveau DGS à la COBAS indiquait qu'il « devait assister et conseiller les élus et collègues DGS dans la **réflexion stratégique relative à la définition d'un positionnement communautaire et territorial innovant et fédérateur à l'échelle des 17 communes du Pays et des 3 EPCI existants (...)** » et « initiez et pilotez les démarches les plus innovantes en matière de « gestion publique » : **mutualisation de services, (...)** ».

De la même façon, il est attendu du DGA de la ville d'Arcachon en charge des RH, du SI et de l'administration générale « qu'il développe en les professionnalisant les actions déjà engagées de (...) **mutualisation avec les services de la COBAS (...)** »

Dax : la fin des hostilités ?



Éléments caractéristiques du territoire

La communauté d'agglomération du grand Dax (CAGD) a été constituée sous forme de communauté de commune par arrêté du 27 décembre 1993 entre les quatre communes formant la partie la plus urbanisée de l'agglomération dacquoise, à savoir Dax, Saint-Paul-les-Dax, Narsosse et Saint-Vincent-de-Paul. Cette communauté est née de la volonté de deux hommes, Monsieur Penicaut (maire PS de Saint-Paul-les-Dax) et Monsieur Goussebaire-Dupin (sénateur-maire UDF de Dax).

En 2002, elle s'élargit à 16 nouvelles communes en fusionnant avec le SIVOM du Pays Dacquois (voirie et déchets ménagers) puis se transforme en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2007.

Avec 55 000 habitants, la CAGD est la première agglomération du département des Landes.

Ses compétences sont :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace
- Equilibre social de l'habitat
- Politique de la ville
- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Création, aménagement et entretien de la voirie
- Action sociale d'intérêt communautaire
- Aménagement et gestion du chenil intercommunal
- Opérations d'aménagement rural
- Gens du voyage

Une affaire de clivages aujourd’hui dépassés (?)

Ville centre / EPCI

A partir de février 2003 et jusqu’en juillet 2004, la vie de l’établissement a été fortement perturbée par l’opposition de la ville-centre de Dax, celle-ci revendiquant une meilleure représentation au sein du conseil de communauté et du bureau. Pendant cette période, ses délégués ont refusé de siéger aux séances de l’assemblée délibérante rendant ainsi impossible, du fait des règles de majorité, toute décision relative, notamment, à la définition de l’intérêt communautaire. En effet, dans ce domaine comme en ce qui concerne la transformation de l’établissement, la majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal des communes représentant plus du quart de la population totale. En l’espèce, seule la ville de Dax remplissait cette condition.

Un compromis a été trouvé fin 2004, la ville-centre disposant désormais de dix délégués au lieu de sept et Saint-Paul-les-Dax de six délégués au lieu de quatre dans une assemblée de 36 membres. Le bureau comprend neuf personnes dont deux vice-présidents dacquois.

Par ailleurs, la situation financière de Dax (49 M€ de dettes) a conduit la ville à la suite des dernières élections municipales (voir ci-après) a considéré comme raisonnable une plus grande coopération avec la CAGD. Saint-Paul-les-Dax (voir ci-après) reste attentif à ce que la communauté ne serve pas de « boîte à cash » pour Dax.

Enfin, le risque de perte d’agrément au niveau de l’action sociale, a conduit Dax à demander à ce que la compétence action sociale soit transférée à la CAGD à l’occasion du passage en communauté d’agglomération. Ce risque vaut évidemment a fortiori pour les autres communes, notamment petites.

Politiques

L’opposition évoquée au paragraphe précédent a eu lieu à l’occasion d’une opposition entre le maire UMP Jacques Forte de la ville-centre et sa communauté à gauche.

Les dernières élections municipales ont placé Gabriel Bellocq, conseiller général PS à la tête de la ville de Dax, unifiant ainsi politiquement la ville centre et sa communauté.

Les Dacquois, par ce passage à gauche de leur commune, « se sont réveillés landais » le 17 mars 2008 cependant que leurs rivaux montois quittaient cette qualité en effectuant le chemin inverse. La plus grosse agglomération de gauche des Landes et donc désormais Dax, ce qui n’est pas anodin compte tenu de la rivalité entre la préfecture et la sous-préfecture et de la relation forte des intercommunalités avec le département (voir [Un phénomène intercommunal sous tutelle départementale](#)).

Dax / Saint-Paul-les-Dax

Saint-Paul-les-Dax avec une population de plus de 12 000 habitants contre 20 000 à Dax pèse d’un poids notable et surtout concentre sur son territoire une réserve foncière indispensable au développement de Dax et de l’agglomération.

Urbains / ruraux

Le troisième clivage oppose le couple Dax/Saint-Paul-les-Dax urbain aux autres communes plus rurales.

Afin de donner des gages aux communes rurales, le président de la CAGD, monsieur Anthian, est le maire d’une commune rurale, Seyresse.

Un périmètre pertinent

Communes et populations « fédérées »

Avec 20 communes et une population de 52 000 habitants, la CAGD est très largement au-delà des seuils identifiés comme critique pour ce qui est du nombre de communes et de la population « fédérée » (voir [Communes et populations « fédérées »](#)).

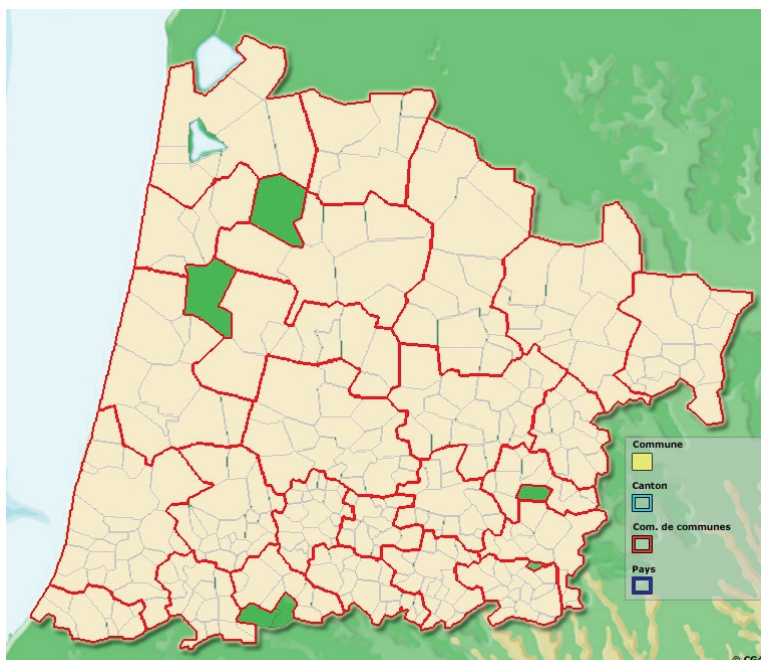
Plus encore, à l’occasion du passage à 20 communes, la fusion avec le SIVOM du Pays Dacquois a été l’occasion de simplifier la carte administrative grâce à la suppression de cet EPCI et la reprise de ses compétences par la CAGD.

La tutelle départementale

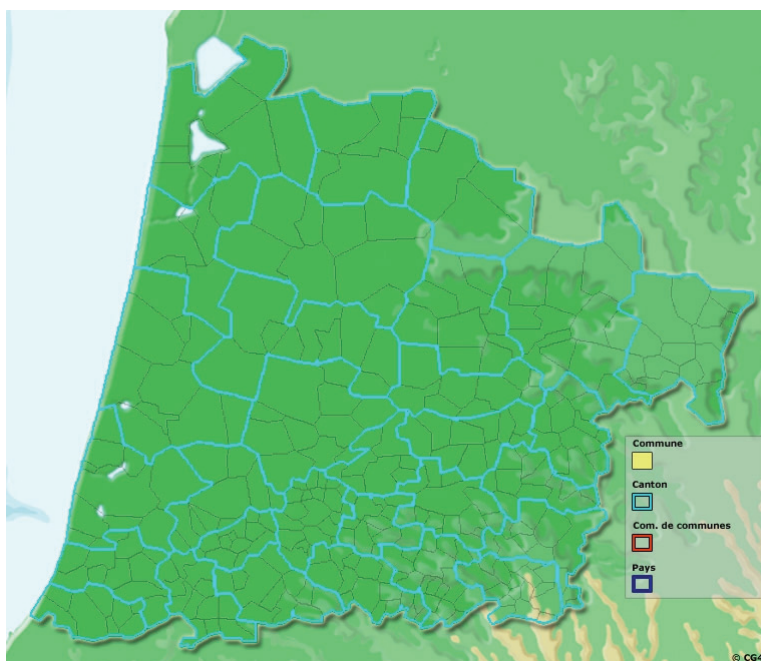
Dans le département des Landes la carte de l'intercommunalité est quasi-calquée sur le découpage cantonal puisqu'il y a 25 intercommunalités à fiscalité propre pour 30 cantons.

Les 2 cartes ci-dessous montrent le quasi recouvrement entre les EPCI et les cantons.

Carte de l'intercommunalité :



Carte des cantons :



Cette situation, n'est pas rare dans la France rurale comme [nous l'avons plus haut](#), mais elle trouve tout particulièrement son incarnation dans ce département du fait de la personnalité et du positionnement politique très tranché de son président, Henri Emmanuelli.

Cette omniprésence départementale se traduit, au-delà de la présence des services départementaux et des conseillers généraux, par une multiplicité d'établissements publics ou de syndicats mixtes à vocations départementales : le centre de gestion dans les RH, le Syndicat Mixte « Agence Landaise Pour l'Informatique (ALPI) dans l'informatique, le SYndicat Départemental d'Electricité et d'eau des Communes (SYDEC) dans la fourniture d'eau et d'électricité, l'Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales (ADACL) dans le conseil aux collectivités, ...

Cette tutelle départementale sur le phénomène intercommunal s'est exercée identiquement à l'occasion de la mise en place des pays (loi Voynet).

Aujourd'hui, la Communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) recouvre les deux cantons de Dax Nord et Dax Sud (hors Saubusse qui a préféré lors de l'élargissement de 2002 rejoindre la communauté de communes de Marenne Adour Côte-Sud).

Intercommunalités et aires urbaines

Au sens de la définition de l'INSEE, l'aire urbaine de Dax comprend 25 communes pour une population de 55747 habitants. Le poids de la population de la CAGD (52 474 habitants) par rapport à celui de l'aire urbaine de Dax est de 94%.

Aire urbaine		CAGD	
Commune	Population	Commune	Population
Angoumé	184	Angoumé	184
Bénesse-lès-Dax	547	Bénesse-lès-Dax	547
Candresse	583	Candresse	583
Clermont	646		
Dax	20 649	Dax	20 649
Goos	423		
Gourbera	272	Gourbera	272
		Herm	800
Heugas	1 307	Heugas	1 307
Hinx	1145		
Mées	1721	Mées	1 721
Mimbaste	997		
Narrosse	3 015	Narrosse	3 015
Oeyreluy	1 673	Oeyreluy	1 673
Ozourt	155		
Rivière-Saas-et-Gourby	1 173	Rivière-Saas-et-Gourby	1 173
Saint-Pandelon	751	Saint-Pandelon	751
Saint-Paul-lès-Dax	12 006	Saint-Paul-lès-Dax	12 006
Saint-Vincent-de-Paul	3 207	Saint-Vincent-de-Paul	3 207
Saunac-et-Cambran	1 606	Saunac-et-Cambran	1 606
Seyresse	866	Seyresse	866
Siest	83	Siest	83
Sort-en-Chalosse	707		
Tercis-les-Bains	1 080	Tercis-les-Bains	1 080
Téthieu	514	Téthieu	514
Yzosse	437	Yzosse	437
Total :	55747	Total :	52474

Cela montre donc une bonne adéquation le la CAGD avec l'aire urbaine de sa commune-centre.

Une mutualisation prudente et pragmatique

Il y a donc désormais un intérêt objectif de la ville-centre et des autres communes pour développer l'intercommunalité. Cependant la CAGD souhaite le renforcer par une communication auprès des communes rurales sur les apports du phénomène intercommunal.

La thématique de la mutualisation des services n'est pas en tant que telle à l'agenda de la CAGD. Pourtant de nombreux projets permettent d'avancer de façon pragmatique sur cette voie qu'il s'agisse de se doter d'une expertise nouvelle ou de renforcer et mutualiser une expertise existante (gains qualitatifs) ou de la nécessité de trouver des effets d'échelle pour une plus grande performance (gains quantitatifs que ce soit sur les charges ou les recettes).

Développement d'une expertise spécifique :

Acquisition d'un service externalisé de gestion dynamique de la dette par accès à une plateforme logicielle et à un prestataire de service (Finance Active). Cette démarche a été initiée par la CAGD puis proposée aux autres communes. Techniquement il s'agit d'une prestation de service acquise auprès d'un prestataire privé dans le cadre du code des marchés publics.

Renforcement et mutualisation d'une expertise existante :

Expertise juridique sur les marchés publics : suite à une entraide en « pompier » sur un marché public de réhabilitation d'un groupe scolaire dans une petite commune qui avait amené la CAGD à une entraide informelle, est venu l'idée de mutualiser les services juridiques de la CAGD et des 2 plus grandes villes (Dax et Saint-Paul-les-Dax) au service de l'ensemble des communes membres. La question de la responsabilité juridique de la CAGD dans les conseils qu'elle donne aux autres communes doit cependant être éclairée.

Trouver des effets d'échelle :

Mutualisation des fonctions supports entre la CAGD et son Centre Intercommunal d'Action Sociale soit par des mises à disposition, soit par un cumul d'activité, soit par des conventions de mutualisation de services.

Optimisation de la performance économique des achats. Il s'agira dans un premier temps de cartographier les achats (essentiellement fournitures et prestations de services) pour faire apparaître des thématiques permettant une certaine massification. Par ailleurs, il y aura un lien avec le développement économique par une plus grande mise en visibilité des marchés publics auprès des entreprises locales.

Optimisation de la TPU par le développement d'un observatoire fiscal. C'est la ressource principale de la CAGD. Il est donc vital d'optimiser cette recette, compte tenu de certaines carences des services de l'Etat et des liens systémiques entre la CAGD et ses communes puisque cette problématique communautaire est en lien avec la valeur locative cadastrale, l'urbanisme/voirie, le développement économique, l'habitat, ...

Conclusion

Notre observation de l'action publique locale au travers de ce mémoire a confirmé le **génie français pour la politique et l'administration**. Il n'y a aucune ironie dans cette observation puisque une de ses conséquences est la qualité des infrastructures de notre pays qui conditionne pour beaucoup l'attractivité nationale et locale.

Cependant, comme pour son système de santé, déclaré par l'OMS comme le meilleur, la France, au sein d'une économie mondialisée, ne peut plus ignorer **la question de l'efficacité de son action publique locale donc de son coût** et de façon corrélée celle du contrôle démocratique sur les institutions les plus contributives de l'offre de services publics comme les intercommunalités.

Dans ce mémoire nous avons observé deux leviers permettant de répondre cette préoccupation pour ce qui concerne l'action publique locale au niveau du bloc territorial communes-intercommunalité à fiscalité propre.

Le premier, celui de la recherche du périmètre pertinent, relève clairement du domaine politico-administratif. Il ne fait aucun doute qu'il constitue la solution à la française à l'émiettement communal et à la réduction du « millefeuille administratif français » pour peu que la carte de l'intercommunalité soit achevée, ses anomalies réglées (points en bonne voie), les fusions d'intercommunalités opérées pour atteindre une taille critique et correspondre avec le territoire vécu par les citoyens.

Sauf à reconsidérer des solutions plus autoritaires comme certains de nos voisins européens mais que nous estimons peu probables, **cette intercommunalité « à l'âge de raison » prendra du temps**. Sera-ce en 2012, comme le souhaite l'AdCF dans son « Agenda 2015 de l'intercommunalité », évoquant une date butoir pour contraindre par la loi les dernières communes récalcitrantes ? Cela semble peu probable si l'on considère la question fondamentale de nécessaire vision partagée que porte en elle l'intercommunalité et que définit un intérêt communautaire parfois difficile à définir, quelquefois contestable.

La question fondamentale de la gouvernance d'une future supra-communalité ne peut être résolue avant que soit atteint ce périmètre pertinent. En effet un contrôle démocratique plus fort des électeurs serait de nature à le figer avant qu'il ne soit atteint. Pour le reste, tant que les intercommunalités procéderont électoralement des communes, **une identification claire, sur les listes municipales, des candidats à la fonction de conseiller communautaire**, nous semble la meilleure réponse.

La question du périmètre (comme d'autres d'ailleurs) doit tenir compte des spécificités territoriales :

- ne pas avoir les mêmes exigences pour les agglomérations fortement polarisées autour de leur ville-centre, les vastes espaces ruraux ou périurbains sans centralité et le cas particulier de l'Ile de France,
- considérer autant la question du doublon « très grande intercommunalité – département » dans des départements très centrés sur leur chef lieu, que « communes – intercommunalité »,
- recourir à l'expérimentation sur la base d'initiatives locales.

Enfin, nous avons constaté que les vastes intercommunalités, si elles n'étaient pas attentives à la proximité avec les citoyens, courraient **le risque de voir discrédité le phénomène intercommunal** et revenir en force les égoïsmes infra communautaires.

La question de la mutualisation des services, relève quant à elle d'une modalité d'organisation des services qui la rend plus technique et donc plus immédiatement opérationnelle. Par son souci d'effet d'échelle, elle nécessite de dépasser les clivages, de voir plus large, plus loin, d'enrichir les missions et somme toute **d'expérimenter en douceur et pas à pas le changement**.

Elle est ainsi une étape pragmatique qui prépare, étape par étape (de la mutualisation des services à la gestion unifiée) une coopération plus large au niveau d'un bloc intercommunalité-communes au périmètre pertinent.

Ce qui nous a guidés lors de la recherche du thème de notre mémoire a été le choix d'une problématique d'actualité pour les collectivités territoriales permettant de valoriser nos parcours professionnels dont le trait commun est celui du **management de la transformation**.

La transformation est d'une certaine façon le thème de ce mémoire. Plus que dans le monde de l'entreprise, l'évolution attendue aujourd'hui de l'intercommunalité nécessite de voir loin, d'agir en transverse, de dialoguer, d'expliquer, de fédérer, de faire adhérer, de faire travailler ensemble, d'évaluer, d'améliorer, de se donner des objectifs et surtout de les atteindre.

Cette dimension managériale de la transformation se traduit d'ores et déjà par une attention particulière des élus dans la capacité des futurs cadres à accompagner le changement tout autant que dans leur technicité juridique, financière ou RH.

En somme, la problématique de la transformation incarne de façon remarquable, **l'idée de bi culturalité qui est au cœur du cursus « Manager territorial »** : l'action publique locale au service des administrés n'a rien à voir avec la création de valeur pour les actionnaires, les communes et leurs groupements ne sont pas des entreprises, pourtant les administrés / électeurs / usagés / contribuables commencent à se comporter comme des clients attentifs au bilan d'une mandature et à l'optimisation de gestion des fonds publics. Aussi, il y a peu de méthodes du « privé » qui ne sauraient être utilisées efficacement dans le secteur public pour peu qu'on y mette un peu de discernement en les adaptant à un contexte évidemment particulier, que nous avons mieux appréhendé au travers de cette formation.

Ce que nous avons constaté sur la transformation attendue de l'intercommunalité en Aquitaine nous amène à être raisonnablement optimiste tant cette transformation est à venir (relativement à d'autres régions). Cet optimisme se fonde sur le pari que les élus verront comme une chance et non comme un risque le fait de **confier ces transformations à venir à des hommes riches de cette bi culturalité**.

Nous espérons que ce mémoire sera de nature à en administrer la preuve et **susciter l'intérêt d'une collaboration professionnelle** que nous appelons de nos vœux.



Jean-Luc Serment



Bruno Aujard

Annexes

L'intercommunalité en Europe

Le thème du regroupement des communes dans des organisations administratives d'échelon géographique supérieur n'a **pas le même sens en France et chez la plupart de ses voisins en Europe.**

Certes, il s'est agi partout, à l'origine, de remédier à l'émiettement communal, qui empêche ces collectivités d'avoir la taille nécessaire pour conduire les projets ou assurer les services nécessaires à la population.

Dans un certain nombre de pays la question a été réglée radicalement et depuis longtemps. Il en est ainsi au Royaume Uni où la paroisse n'est plus qu'une institution de quartier depuis plus d'un siècle et où les structures de gestion territoriale sont en nombre limité : il n'existe ainsi que 500 collectivités - comtés, districts - élues en Angleterre en 1997 avec une autorité territoriale unique dans les villes ; la création du Conseil du Grand Londres en 1999 fait exception et marque un retour à un niveau intercommunal d'administration territoriale, dans la mesure où ce Conseil se superpose aux 32 « bourgs », dont il est d'ailleurs en partie dépendant financièrement.

Dans d'autres pays (Allemagne de l'ouest, Belgique, Pays-Bas) des lois parfois anciennes ont organisé de manière autoritaire des regroupements de communes, aboutissant à réduire significativement le nombre de celles-ci : par exemple, depuis la réforme de 1976, la Belgique ne compte plus que 589 communes pour 10 millions d'habitants à comparer aux 36 000 communes pour 62 millions d'habitants en France ; en Allemagne de l'ouest, le nombre de communes a été ramené dans les années 60 et 70 de plus de 24 000 à environ 8 400.

Cela ne veut pas dire que le besoin de structures intercommunales de type syndical ne se fasse pas sentir dans ces pays ou dans d'autres, mais il est clair que le phénomène a une portée plus limitée si, à la base, la taille des communes est plus importante. En Belgique, par exemple, où la compétence pour régler les associations intercommunales relève, depuis 1993, des régions, des décrets de 1996 et 2001 régissent désormais respectivement les « intercommunales » en région wallonne et en région flamande ; celles-ci se rapprochent des SIVOM ou SIVU français, tant par leur objet (gestion de services publics à caractère industriel et commercial pour l'essentiel) que par leur financement même si les modalités de leur exécution, leur durée et leurs caractéristiques juridiques (forme commerciale ou civile) peuvent aussi les rapprocher des GIP.

L'exemple de l'Allemagne

En Allemagne, l'approche de l'intercommunalité se différencie de celle retenue en France en raison de deux données institutionnelles caractéristiques.

En premier lieu, le niveau compétent, selon la Constitution, pour déterminer l'organisation territoriale est le Land-Etat Fédéré - et non l'Etat Fédéral-le Bund. Il en résulte des différences, en réalité peu importantes si l'on exclut les Villes-Etats, d'un Land à l'autre.

En second lieu, l'approche retenue a constitué à privilégier la rationalisation de la carte communale par un processus de fusion et de regroupements des communes. Achevé dès les années 70 en République Fédérale d'Allemagne, cette politique est mise en œuvre à partir de 1990 dans les nouveaux Länder à un rythme et selon des modalités qui peuvent légèrement différer d'un Etat à l'autre.

L'objectif poursuivi est tantôt la fusion de communes, tantôt la constitution d'une administration unique, commune à plusieurs collectivités. Le législateur local décide au terme de processus locaux de concertation et de négociation, sans offrir des incitations financières particulières ni confier aux nouvelles entités des ressources fiscales distinctes ou supplémentaires de celles appartenant déjà aux communes.

Compte tenu de ce contexte particulier du renforcement par la fusion et le regroupement du niveau communal de façon à disposer d'entités de base comprenant plusieurs milliers d'habitants, voire au moins 8 à 10 000, la coopération intercommunale s'est essentiellement construite autour de compétences qui, pour

s'exercer de façon économiquement efficiente, requièrent des ensembles plus vastes principalement dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des ordures ménagères.

Plus récemment, dans certains Länder, une coopération intercommunale s'est développée pour prendre en charge les transports en commun de personnes. La coopération des communes peut également concerner le domaine scolaire, les crèches et garderies, ainsi que le tourisme. Les ressources des structures intercommunales sont constituées par des recettes perçues auprès des usagers en contrepartie de services rendus ou de contributions des communes membres, à l'exclusion de recettes fiscales propres. Lorsque des missions leur sont dévolues par le Land, leur financement peut être assuré par une dotation et, de façon très générale mais extrêmement diverse selon la nature des projets et d'un Land à l'autre, des subventions d'équipements peuvent être attribuées (ces subventions ne sont que rarement plus incitatives ou majorées parce qu'elles sont allouées à une structure intercommunale).

Au total, donc, la coopération intercommunale est essentiellement d'essence « syndicale » (gestion de services publics à réseaux) entre des communes de taille beaucoup plus importante qu'en France, et sans que les Länder aient eu à mettre en place des incitations financières particulières

L'exemple de l'Espagne

Tout d'abord le régime d'administration locale relève des communautés autonomes qui légifèrent en ce domaine, ce qui peut expliquer des différences d'une région à l'autre.

En second lieu, l'administration territoriale comporte en général trois échelons qui relèvent du suffrage universel - la communauté autonome, la province, la commune - sous réserve de spécificités régionales.

Dans trois régions : Andalousie, Catalogne et Navarre, les échelons intermédiaires entre la communauté autonome et les communes ont principalement pour objet d'assurer de grands services publics, pour lesquels les communes prises isolément n'ont pas la taille critique. A la différence de l'Allemagne, il n'y a pas eu à l'époque contemporaine de mouvement de fusion de communes de grande ampleur. C'est une intercommunalité de services qui prévaut, sous la forme principale de « mancomunidades » (c'est-à-dire de groupements ou d'associations de communes agissant par délégation de celles-ci), sous réserve des spécificités de la Catalogne.

En Navarre et en Andalousie, les mancomunidades fonctionnent majoritairement avec des transferts financiers venant des autres collectivités, et avec le soutien de la communauté autonome (sous forme d'incitations financières de diverses sortes) ; elles perçoivent aussi des impôts. Parmi les innovations récentes, on retiendra la création en Andalousie de consortiums pour les infrastructures de transports urbains dans les grandes agglomérations, qui se rapprochent assez des syndicats mixtes de transports français.

En Catalogne, une grande partie de la fonction de gestion de services publics locaux est assurée par les 41 conseils régionaux, lesquels disposent de transferts financiers de la Généralité et de redevances pour les services rendus (il existe aussi des « mancomunidades » à un niveau inférieur). En outre, il existe une organisation métropolitaine propre pour Barcelone. Ces différentes structures jouent de facto un rôle de mutualisation des ressources publiques pour les prestations de services d'intérêt général que les communes ne peuvent remplir, qu'il s'agisse des services en réseaux (eau, assainissement, transports en commun, etc.) ou de services de proximité à la population.

Exemples de mutualisation

La gestion unifiée en milieu rural : l'expérience d'un secrétariat commun aux communes d'une communauté de communes

Source : Intercommunalités n° 101, mai 2006, dossier «Mutualisation des services»

En impulsant et en soutenant financièrement la généralisation de l'informatique conduite en 1995 dans toutes les mairies, la communauté de Saint Seine l'Abbaye (21) ne s'attendait certainement pas à amorcer une si profonde évolution dans l'organisation des services administratifs et techniques des 20 communes membres.

Une mutualisation progressive

La mise en réseau informatique et la formation partagée par tous les agents administratifs a progressivement conduit à la mutualisation en 2001 de tous les agents de ces communes rurales. Désormais le principe est simple : agents techniques et administratifs sont tous communautaires. Des conventions signées avec les Maires fixent le temps imparti à l'exercice des charges municipales (de 6 h à 30 h hebdomadaires) et les modalités de cette mise à disposition. Celle-ci est facturée par la communauté à hauteur de 20,91 ! l'heure, tarif reflétant fidèlement le coût salarial.

Cette évolution s'est accompagnée d'une profonde réflexion dans les relations financières au sein du couple communauté / communes. « Notre avons toujours souhaité contenir la pression fiscale locale. La hausse de 100 % opérée en 2001 des prélèvements communautaires a été compensée par une baisse à dûe-proportion des taxes communales. » indique Christian Myon, président de la communauté. « Son impact positif sur le CIF et donc la DGF a en outre permis de financer le secrétariat communautaire et le recrutement d'un cadre A ».

Les objectifs poursuivis

En opérant une totale mutualisation des services, et ce même avant la loi du 13 août 2004, la communauté poursuivait un triple objectif. Il convenait tout d'abord de séduire des candidats qualifiés à une implantation en zone rurale. La communauté leur offre des emplois à plein temps alors qu'en milieu rural l'écartèlement entre différents employeurs municipaux est fréquent. Les possibilités de formation sont accrues et la communauté permet aux agents de se spécialiser en s'impliquant dans le suivi d'une commission thématique particulière...

Le deuxième objectif visait à renforcer la solidarité communautaire en permettant d'une part à toute l'équipe administrative et technique de partager les enjeux du territoire et en fixant d'autre part un coût horaire facturé identique quels que soient l'éloignement de la commune et le niveau technique du personnel. Il convenait enfin de faciliter l'exécution des missions municipales. Un minimum de permanences est assuré dans les mairies et les remplacements en cas de maladies, formations ou congés s'opèrent facilement...

Les gains obtenus

« Je me félicite des très bons partages d'autorité qui s'opèrent entre les Maires et le Président. En tant que maires nous sommes très satisfaits de cette mutualisation totale des services. L'économie d'échelle est indéniable qu'il s'agisse des fournitures dont la communauté centralise les achats ou des gains de temps que procure l'analyse et l'interprétation partagée de tous les documents administratifs. Il convient cependant que nous restions tous pleinement conscients que le fonctionnement administratif de nos collectivités devient de plus en plus lourd ; la mutualisation fléchit le mouvement sans pouvoir le contraindre » indique le Président Myon. « Notre initiative a obtenu un soutien sans faille des services préfectoraux. Ces derniers ont d'ailleurs retenu la communauté de Saint Seine l'Abbaye comme collectivité pilote dans la dématérialisation des actes administratifs ». Elle pourrait être étendue à terme aux actes communaux.

Une mutualisation approfondie et réciproque des services au sein d'une communauté d'agglomération : l'exemple clermontois.

Source : Intercommunalités n° 101, mai 2006, dossier «Mutualisation des services »

Clermont communauté a tiré parti du dispositif législatif introduit par la loi du 13 août 2004 pour « mettre en partage » un certain nombre de services et de moyens avec ses communes membres.

Réaliser des économies d'échelle

« C'est la volonté de réduire les coûts qui a initialement guidé notre démarche de mutualisation. Pour l'exercice de compétences similaires, nous voulions éviter les doublons administratifs entre les communes et la communauté » indique Jean-Pierre Pape, directeur général des services de l'agglomération de Clermont-Ferrand, qui ajoute « que cette mise à disposition s'est faite dans une totale réciprocité entre la communauté et les communes ». Si l'agglomération a fait le choix de transférer aux communes les équipements dont les services municipaux avaient une connaissance approfondie (Cette démarche a permis à Clermont communauté de disposer de ressources humaines nouvelles - 38 équivalents temps plein - sans les intégrer dans les services intercommunaux), la structure intercommunale a tout autant apporté son lot de savoir-faire et son expertise aux communes petites et moyennes, apparaissant comme les plus dépourvues dans des domaines comme l'informatique, le conseil juridique ou les marchés publics. Cette mutualisation dans les deux sens a ainsi permis de préserver l'identité, les missions et les modes de management de chaque collectivité et de faire mieux se connaître, malgré les résistances culturelles, deux administrations qui se côtoyaient sans véritable travail d'équipe, excepté au niveau des directions générales.

La méthode employée

En septembre 2004, à partir d'une commande politique clairement exprimée par le président de l'agglomération, un groupe de travail réunissant les directions générales de la communauté et de la ville-centre s'est chargé d'identifier les champs mutualisables, le volume précis des moyens à partager et les procédures liant les deux collectivités.

Par la suite, en vue d'accomplir un travail semblable, un groupe de travail regroupant cette fois la direction générale de Clermont communauté et les directeurs généraux des 20 autres communes s'est constitué. Comme le souligne Jean-Pierre Pape, « Les conventions établies et votées entre la ville-centre et l'agglomération pour 5 ans sont opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2005, c'est-à-dire 4 mois après le démarrage du 1^{er} groupe de travail. En ce qui concerne la mutualisation avec les autres communes que Clermont-Ferrand, l'ensemble des conventions a été mis en application au début de l'année 2006 ». Notons également qu'afin qu'aucun partenaire ne puisse se sentir lésé, ces conventions prévoient une évaluation semestrielle précise des services et des coûts et un réajustement possible en année n +1.

Enfin, l'autorité hiérarchique directe du service mis à disposition étant assurée par le maire ou le président, ce sont leurs directions générales respectives qui donnent toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'ils confient aux dits services. « En ce qui concerne Clermont communauté, relate Jean-Pierre Pape, les chefs de services mutualisés, quelle que soit leur collectivité d'appartenance, reçoivent délégation de signature sur les comptes budgétaires qui les concernent et participent donc à l'élaboration du budget de l'agglomération ». Six domaines d'activités ont ainsi fait l'objet d'une mutualisation opérationnelle entre la ville de Clermont-Ferrand et la communauté : l'assainissement, le protocole et les cérémonies officielles, l'informatique, l'entretien et la maintenance du patrimoine bâti, le suivi et le pilotage des opérations ANRU, et enfin l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

Le partage de services

Dans la continuité du processus, les autres communes de l'agglomération se sont également prononcées pour la mise en œuvre d'un dispositif efficient de partage des services, les secteurs « petit entretien du patrimoine », « petite maîtrise d'œuvre des équipements communautaires » et « organisation de manifestations protocolaires » apparaissant au cœur du programme de mutualisation. « L'expérience communale en matière de connaissance de bâtiments transférés étant bien évidemment incontestable, il apparaissait naturel de mutualiser les services qui assuraient ces missions préalablement au transfert », signale à cet égard Jean-Pierre Pape.

En privilégiant, d'une part, la capacité à faire des communes dans les domaines qu'elles maîtrisent et, d'autre part, la capacité à aider de l'agglomération, l'expérience de Clermont communauté prend le parti d'un subtil équilibre entre le « tout communal » et le « tout communautaire ». Ce faisant, elle démontre que la réalisation progressive d'économies d'échelles à travers l'exercice intercommunal des compétences est possible.

L'agglomération de Blois offre une plateforme de services aux petites communes

Agglopolys vient de mettre en place une « plateforme de services » pour répondre aux besoins des communes dépourvues de services techniques ou administratifs.

Une plateforme de services destinée aux petites communes vient d'être installée par Agglopolys, la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher). Elle consiste notamment en conseils et interventions proches de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette plateforme a été élaborée de façon à ce qu'elle n'empiète pas sur l'activité concurrentielle.

Contexte : une forte extension

L'agglomération regroupait, en 2003, neuf communes et vingt-six en 2006. Cette extension de son périmètre a engendré une augmentation des interventions. Les services communautaires, dont certains ont été mutualisés avec ceux de la ville (direction générale et action sociale), sont sous-dimensionnés et n'ont pas les moyens de répondre aux demandes des communes, pour lesquelles 14 millions d'euros doivent être investis dans différents projets. Focalisés sur le plan de renouvellement urbain, les services de la ville-centre sont moins disponibles pour soutenir ceux de l'agglomération, qui intègrent actuellement la compétence « infrastructures-voirie ».

Objectifs : poursuivre les économies

Alors que le « premier étage de la mutualisation » a permis d'économiser 520 000 euros de fonctionnement la première année, Blois et Agglopolys veulent poursuivre la maîtrise de leur masse salariale. Elles souhaitent aussi mieux répondre aux communes, notamment à la vingtaine d'entre elles dépourvues de services techniques et devant faire face au désengagement de la DDE. L'agglomération désire également que ces communes engagent des politiques plus volontaristes de développement durable. Elle veut enfin construire une nouvelle organisation interne et un organigramme autour des projets et non plus des compétences.

Méthode : fournir des conseils

Dans le domaine juridique, un référent est identifié pour donner des conseils, même sur des problèmes non communautaires. Il peut se rendre sur le terrain, par exemple pour jouer un rôle de conciliateur en cas de conflit et éviter des procédures. Par ailleurs, un autre référent, spécialiste en environnement, délivre des conseils en HQE, y compris en visitant les sites. Agglopolys a aussi passé des conventions avec le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, et avec un cabinet privé pour des renseignements relatifs aux droits des sols, PLU, PLH, etc. Enfin, l'agglomération intervient pour apporter une assistance technique sur la voirie ou les bâtiments.

Avenir : une évaluation préalable

Cette plateforme de services « gratuits pour les communes et peu coûteux pour l'agglomération », selon le DGS, Olivier Grégoire, fonctionne depuis le 1er janvier, avec cinq agents. D'autres services pourraient être proposés, concernant l'informatique, la gestion de la dette. Une évaluation sera réalisée l'an prochain, avant de passer à une autre étape : la mutualisation du gros matériel, notamment celui pour l'entretien, à l'image des coopératives de matériel du secteur agricole. Cependant, une étude financière devra, au préalable, démontrer l'intérêt de cette démarche.

« Un même niveau de compétences dans chaque commune »

Témoignage Olivier Grégoire, DGS de Blois et d'Agglopolys « La communauté d'agglomération s'est développée rapidement, sans que nous ayons eu les moyens d'enrichir les services. Dans certaines communes qui en sont dépourvues, on frôle parfois l'amateurisme. Il est nécessaire d'offrir le même niveau de compétences dans chaque municipalité. Notre plateforme permet donc de professionnaliser les interventions. Nous apportons des prestations non concernées par le champ concurrentiel : aides à la définition de projets, à la consultation pour les marchés publics, à l'élaboration de plans de financement prévisionnels, mobilisation des subventions et coordination des intervenants. Nous nous situons donc très en amont des projets. Mais nous nous sommes appuyés sur d'autres initiatives pour sécuriser juridiquement notre plateforme et éviter d'éventuels conflits et procédures. »

Les chiffres clés :

- 94 000 habitants dans l'agglomération de Blois.
- 26 communes sont membres d'Agglopolys.
- 1 570 agents : 1 100 à la ville de Blois, 223 à Agglopolys et 247 au centre intercommunal d'action sociale.

Gazette n°1886 - 14/05/2007

L'exemple de Mulhouse

A Mulhouse, les services ont été mutualisés entre la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) et la ville de Mulhouse. La communauté d'agglomération compte 172 927 habitants et la ville 110 359. Quant au périmètre pertinent de l'agglomération, il compte 243 445 habitants, mais ce périmètre reste à ce stade éclaté entre plusieurs structures intercommunales. Sans attendre l'unité idéale qui reste à construire, Mulhouse (ville et communauté d'agglomération) a souhaité penser une organisation spécifique des services communautaires d'autant qu'un bon climat consensuel règne à la communauté d'agglomération.

Ainsi, lors de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération en 2001, les services communautaires encore peu développés sont constitués de personnels de la ville mis à disposition et placés sous l'autorité du directeur général des services de la ville-centre.

Le but est naturellement de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'assurer à la communauté d'agglomération les moyens d'assurer ses compétences tout en permettant à la ville de Mulhouse de préserver sa capacité d'expertise. Du point de vue de la méthode, l'idée est partie d'une commande jointe de l'exécutif communautaire et de l'exécutif municipal ; une mission de réflexion sur les modalités techniques de la mutualisation a été pilotée par la direction générale des services. Les agents ont été consultés par le biais des commissions techniques paritaires. Un vote unanime d'une même délibération par le conseil de la communauté d'agglomération et par le conseil municipal de Mulhouse a été obtenu. A partir de là, il a été mis en place une administration partagée avec des services mutualisés entre la communauté d'agglomération et la ville et des services propres. Les services mutualisés ont été rattachés à la communauté d'agglomération : 385 agents mutualisés, 650 agents communautaires et 1 561 agents municipaux. Il n'y a pas eu d'effet d'aubaine pour la ville-centre puisque les charges transférées à la CAMSA sont prises en compte dans l'attribution de compensation ; les critères de répartition des charges sont transparents et une commission mixte est chargée d'examiner annuellement la répartition des charges entre communauté d'agglomération et ville. La situation sociale des agents de la ville n'est pas modifiée : ils conservent leurs régimes indemnitaires et leurs acquis sociaux, qu'ils exercent leurs compétences au service de la ville ou de la communauté d'agglomération. Les agents des services mutualisés relèvent du président lorsqu'ils agissent pour la communauté et du maire lorsqu'ils agissent pour la ville-centre. Le président de la communauté d'agglomération et le maire ne sont pas la même personne tandis que le poste de directeur général des services de la communauté d'agglomération et celui de directeur général des services de la ville sont détenus par la même personne. En effet, ont été mutualisés la direction générale des services, les services fonctionnels (ressources humaines, affaires financières, affaires juridiques, marchés, documentation) qui assurent le bon fonctionnement interne de l'administration, quelques services opérationnels (action territoriale et

Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre par Philippe Dallier.

Communauté urbaine de Strasbourg : un maire de la périphérie à la tête de la CUS

L'enjeu : **rassurer les communes petites et moyennes de l'agglomération**, qui, par le passé, **n'ont pas toujours vu d'un bon œil la mutualisation totale des services entre la ville-centre et la communauté urbaine**. Jacques Bigot, maire (PS) d'Illkirch-Graffenstaden et président de la communauté urbaine. 490 000 habitants, 28 communes

Mini-révolution dans la capitale alsacienne. Pour la première fois depuis sa création, en 1967, la communauté urbaine ne sera pas présidée par un élu issu du conseil municipal de Strasbourg. C'est désormais Jacques Bigot, maire (PS) d'Illkirch-Graffenstaden (26 705 hab.), qui dirigera la puissante intercommunalité. « Cette situation trouve son origine dans la volonté de Roland Ries, le maire (PS) de Strasbourg », résume le nouveau président. « L'idée est d'améliorer l'efficacité du travail intercommunal en rassurant les 27 autres

communes membres sur la volonté de la ville-centre de trouver les meilleures méthodes pour travailler ensemble », ajoute la tête de liste socialiste lors du scrutin régional de 2004.


Echelle pertinente

Cette nouvelle ligne apparaît comme le reflet d'une nécessité. « Le développement futur de Strasbourg ne peut se faire que dans le cadre de son agglomération », affirme Roland Ries. « Nous ne pourrions progresser que par le biais de bons accords au sein du conseil de la CUS », poursuit Jacques Bigot. Selon le maire, le projet de plan « climat », par exemple, trouve dans la communauté urbaine une échelle pertinente. « Son efficacité sera renforcée si toutes les communes se sentent intégrées au processus de réflexion et de décision », estime-t-il.

Administration commune

La confusion des pouvoirs entre la communauté urbaine et Strasbourg est une constante, renforcée par une spécificité : **la ville ne dispose pas ici de personnel dédié**, mais elle contribue au budget de la CUS en **remboursant le travail effectué pour son compte** par des agents, tous salariés par la communauté urbaine. Dans le passé, même dans les cas où le maire de Strasbourg n'occupait pas le fauteuil de président de l'intercommunalité, ce siège revenait malgré tout à une personnalité influente de la ville-centre. Ainsi, lors de la mandature précédente, le « tandem » Keller-Grossmann s'était réparti les tâches : à Fabienne Keller la mairie et la présidence déléguée de la CUS, à Robert Grossmann la communauté urbaine et un rôle de maire délégué. Le fait que Jacques Bigot devienne président de la CUS ne privera pas, pour autant, Strasbourg de son leadership sur l'agglomération. Avec 285 000 habitants, elle regroupe les trois cinquièmes de sa population.

CV de Bruno Aujard

Bruno AUJARD 📍 4, rue Le Nôtre - 33200 Bordeaux ☎ 05 56 02 58 86 – 06 82 66 11 29 ✉ bruno.aujard@wanadoo.fr @ http://perso.orange.fr/aujard/e-cv	Né le 20/05/1959 Marié, 2 enfants Fonctionnaire, catégorie A+	
---	---	---

Ressources humaines : développement des compétences & accompagnement des transitions professionnelles
Nouvelles technologies et Système d'Information
Management des hommes, des projets, accompagnement du changement

FORMATION

- Certificat Manager Territorial (2008), Grenoble Ecole de Management
- École du management de France Télécom (2007)
- Formation à l'outplacement (2005), Cabinet Right A.R.J.
- Formations « GRH - Statut de la FPT », « finances publiques locales », « marchés publics », « Intercommunalité » (2004), CNFPT Aquitaine
- Voyage d'étude sur le e-learning (1997), Californie (USA)
- Diplôme d'ingénieur (1989), Institut National des Télécommunications d'Évry
- Formation d'inspecteur technique des télécommunications (1984), Institut National des Télécommunications d'Évry
- Licence Télécommunications (1981 - 1982), Université de Bordeaux I
- Math sup. / spé. technologique (1978 - 1980), Lycée Gustave Eiffel Bordeaux
- Bac C (1977), Académie de Rouen

PARCOURS PROFESSIONNEL

2008 / 2004 **Directeur adjoint de la cellule mobilité, en charge de la mobilité vers la fonction publique**

France Télécom - Espace Développement Sud-Ouest – Bordeaux

Rattachement : Directrice de la cellule mobilité (hiérarchique) / DRH France (fonctionnel)

Missions :

- Accompagner les mobilités des agents volontaires de France Télécom vers la fonction publique sur le périmètre Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.
- Promouvoir l'idée de mobilité professionnelle auprès des agents et de leurs responsables.
- Etablir des relations de haut niveau et de confiance auprès des principaux élus et administratifs des entités publiques et parapubliques du sud-ouest.
- Proposer les meilleures candidatures et accompagner les transitions professionnelles sous tous leurs aspects (statutaires, financiers, formations, ...) jusqu'à intégration chez le nouvel employeur public.
- Manager sept consultants chargés de cette activité et organisés par portefeuille.
- Assurer la communication de l'Espace Développement tant en interne qu'en externe.

Compétences :

- Enjeux, actualité, compétences des entités du secteur public.
- Règles statutaires des trois fonctions publiques.
- Contribution aux évolutions d'organisations et à leurs conséquences sur l'emploi et les agents (mutualisation, fermeture, relocalisation d'activités).

Réalisations :

- 260 mobilités dans les trois fonctions publiques entre 2004 et 2007 (DRH CUB, Directrice CNED Poitiers, ...)
- Chef de projet national à l'occasion de la création des cellules mobilités (fin 2005) sous la responsabilité du DRH Groupe de France Télécom.

2004 / 2001 **Responsable des offres sectorielles « formation »**
France Télécom – Direction Sectorielle Éducation / Emploi / Formation – Malakoff

Rattachement : Directrice du secteur Éducation / Emploi / Formation

Missions :

- Concevoir des offres de services intégrés (accès internet, contenus, hébergement) pour les acteurs du secteur de la formation professionnelle (opérateurs de formation, AFPA, CFA, OPCA, branches professionnelles, ...).

Compétences :

- Connaissance des obligations légales, du mode de financement, des acteurs du monde de la formation professionnelle continue,
- Marketing stratégique et opérationnel.

Réalisations :

- Développement d'une offre de plate-forme internet de gestion de la formation distribuée sous forme locative.
- Étude d'opportunité pour la création d'une place de marché dédiée aux achats de formation.

2001 / 1994 **Responsable du département « Formations en ligne »**
France Télécom – DRH Groupe – France Télécom Formation – Montpellier

Rattachement : Directrice de France Télécom Formation

Missions :

- Concevoir et déployer l'offre de formation à distance de France Télécom Formation (stratégie, benchmark, marketing, impact pédagogique, solution technique, intégration SI, formation des formateurs, éducation du marché, ...).
- Développer le travail coopératif auprès des formateurs / concepteurs (objectif de réduction du coût de conception et de distribution des formations).
- Manager une équipe de 10 concepteurs pédagogiques (ingénierie pédagogique, scénarisation pédagogique, réalisation multimédia, ...).

Compétences :

- Expertise dans le domaine des nouvelles technologies éducatives (NTE).
- Expertise dans le domaine du travail coopératif et de l'efficacité des réseaux humains.
- Management de projet multimédia et du système d'information.
- Contribution à une équipe de direction à compétence nationale.

Réalisations :

- 20% des prestations de France Télécom Formation incluent des modalités de formation à distance.
- Etude de marché sur le e-learning, étude sur la gouvernance des projets de e-learning.
- Prix « Intranet d'Or 2000 » mention spéciale e-formation de la Cégos.
- Déploiement du travail coopératif auprès des 1000 formateurs / concepteurs en France.
- Conception et déploiement d'un site extranet d'information/formation pour les 1500 cadres dirigeants.
- « Tour de France Internet » à destination des 1500 cadres dirigeants (1997, 9 dates).
- Mission d'étude en Californie (1997) sur le marché du e-learning.

1994 / 1989 **Responsable de formation**
France Télécom – Centre d'Enseignement du Réseau National - Pessac

Missions :

- Concevoir et dispenser des formations dans le domaine des réseaux de données pour les techniciens de France Télécom.
- Management de vingt formateurs-concepteurs dans le domaine de la transmission de données.

Compétences :

- Ingénierie formation.
- Management multi site, d'agents nombreux et de tous niveaux.

Réalisations :

- Conception des premières formations à Internet à France Télécom.
- Intérim du Directeur d'Établissement (150 personnes, 2 sites) : gestion administrative et budgétaire.
- Fusion de deux établissements de formation, négociation avec les organisations syndicales.

1989 / 1988 **Inspecteur principal stagiaire**
France Télécom – Institut National des Télécommunications - Evry

1988 / 1985 **Responsable trafic**
France Télécom – Direction Régionale Île de France - Paris

Missions :

- Responsable de la qualité du trafic interurbain de Paris vers la province nord
- Encadrement d'une équipe de 20 techniciens

ACTIVITES EXTRAPROFESSIONNELLES

- Musique (piano, technologies audio numériques), 2 disques sortis dans le commerce (20000 ventes)
- Course à pied

CV de Jean-Luc Serment

Jean Luc SERMENT

1 rue Marie Curie

33170 GRADIGNAN

Tel: 06 82 66 10 34

Email :

jeanluc.serment@orange-ftgroup.com

j-luc-serment@wanadoo.fr

Age : 50 ans

Marié, 1 enfant

DOMAINES DE COMPETENCES

Maîtrise du cadre légal, réglementaire et des problématiques de ressources humaines (personnels publics et contractuels)

Management d'équipes et de services en relation avec le public

Maîtrise de la conduite de projets transverses aux interlocuteurs multiples

Forte connaissance de l'accompagnement aux transformations et de la formation dans le milieu professionnel

Fort relationnel et pratique du dialogue et des relations sociales

EXPERIENCES PROFESSIONNELLES

2006-2008 : coordination de projets nationaux de ressources humaines à France Télécom

- responsable national du projet « gestion de la restauration collective des salariés » : analyse des pratiques actuelles, définition des besoins existants, élaboration et mise en œuvre de process nouveaux de gestion et de réponse aux besoins des salariés dans une double optique qualitative et de maîtrise des coûts (2007)

- adjoint au responsable du service « leviers de l'emploi » à la DRH Groupe de France Télécom : coordination des actions du groupe dans les domaines de l'alternance, de la diversité et de l'égalité des chances (2008)

2001-2006 : Directeur des Ressources Humaines, de la Communication et de la Logistique des Agences commerciales de France Télécom d'Agen, puis de Bordeaux (700 salariés)

- conduite des projets de réorganisation et d'évolution des activités des personnels en contact avec le public (accueils physiques en boutiques et téléphoniques en plates formes d'appels)

- conduite du dialogue social et des négociations avec les partenaires sociaux (accords RTT, instances de suivi, contentieux)

- gestion du personnel, recrutements, rémunération, sécurité, besoins logistiques

- communication interne et externe : définition et mise en œuvre du plan de communication, mise en place d'actions événementielles

1991-2001 : Responsable opérationnel des Centres de formation professionnelle de France Télécom de Pessac, Limoges et Toulouse (250 salariés)

- direction et organisation des Centres : management des Centres (ressources humaines, budgétaires et logistiques) et pilotage de la gestion des stagiaires
- communication et développement externes : partenariats et échanges avec les instances publiques (Université, grandes écoles), privées (Alcatel, Thomson) et internationales (opérateurs télécoms).
- Président du Complexe « Maison des Elèves », association loi 1901, (320 lits, 15 salariés, 4 MF (600 KE) de chiffre d'affaires) : hébergement des stagiaires du Centre et organisation de séminaires externes (Cap Sciences, Tour de France, CNRS et nombreuses entreprises girondines) et de la commission de surveillance du Restaurant d'entreprise de Pessac (600 couverts jours)

1988-1991 : Responsable du département formation au Service Régional des Services Financiers de la Poste de Bordeaux (1500 salariés)

- mise en place de plans de formation de reconversion de personnels en contact client (prise en charge du client, gestion des appels téléphoniques, polyvalence des tâches)

1982-1987 : Responsable de la gestion de la formation des cadres supérieurs de La Poste à l'Institut national de Gestion de la Poste (Évry)

- organisation et suivi du cursus de formation initiale des cadres supérieurs

FORMATIONS INITIALES

- 1980** : Maîtrise de droit public et de Sciences Politiques (Faculté de Droit/IEP Bordeaux)
- 1981** : Formation des Inspecteurs administratifs et commerciaux de la Poste (Institut des cadres administratifs de La Poste, Toulouse)
- 1987** : Formation des Inspecteurs principaux administratifs et commerciaux de la Poste. (Institut National de Gestion de La Poste, Evry)

Nombreuses formations managériales et de gestion financière et RH dans le cadre de la formation professionnelle permanente

Bibliographie

« L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2006 », INSEE

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1205

Rapport de la Cour des comptes, « L'intercommunalité en France », novembre 2005

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004449/index.shtml>

Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale (rapport Mariton), juillet 2005

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-eng/r2436-t1.asp>

Rapport de Pierre Richard, « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006

http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/gestion_colloc/rap_solidarite_performance0612.pdf

Rapport d'information n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006 : « L'intercommunalité à fiscalité propre »

http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-193_mono.html

Sondage CSA d'octobre 2007 réalisé pour l'AMF « Maire et citoyens : construire ensemble »

http://www.amf.asso.fr/actualites/upAMF/AMF_20071117113502.doc

Les territoires de l'intercommunalité : périmètres et pertinence, ADCF

<http://adcf.e-conception.fr/files/noteADCF-perimetres.pdf>