

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE LA GIRONDE

CONCOURS DE REDACTEUR TERRITORIAL CONCOURS INTERNE

2007

Note administrative à partir d'un dossier remis au candidat portant sur le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales.

*(Durée 3 h – Coefficient 4)
Spécialité « administration générale »*

SUJET

En votre qualité de Rédacteur territorial au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, le Directeur Général des Services vous demande de lui rédiger, à partir du dossier joint, une note administrative sur les évolutions à venir relatives à l'intercommunalité.

Documents joints :

- Document n°1 : « Il faut revoir la distribution des responsabilités au sein du « couple » communes-communautés »-Michel Piron-Pouvoirs locaux.n°72 1/2007 (4 pages)
- Document n°2: Communes, Intercommunalités : osons la réforme !-Jean-pierre Balligand-Pouvoirs locaux n°72 1/2007 (3 pages)
- Document n°3 : Mettre en place une mission d'information et d'évaluation-Damien Christiany-Intercommunalités.ADCF n°112. mai 2007 (2 pages)
- Document n°4 : Intercommunalité.La mutualisation des services dans le viseur de Bruxelles-Jean-baptiste Forray et Jean-marc Joannès-La Gazette.28 mai 2007 (3 pages)
- Document n°5 : Comment organiser et gérer les partages de services en termes financiers et de ressources humaines ? Maires de France.juin 2007 (4 pages)
- Document n°6: L'intercommunalité doit faire sa révolution politique.Erhard Friedberg-Le courrier des maires. Juin/Juillet 2007 (1 page)
- Document n°7: Mutualisation des services.Bruxelles exige une réforme de la législation.Jean-baptiste Forray-La Gazette.9 juillet 2007 (1 page)

Michel Piron : « Il faut revoir la distribution des responsabilités au sein du “couple” communes-communautés... »

Pour Michel Piron, le bilan de l'intercommunalité est « positif », même s'il ne l'est pas « uniformément », et les critiques de ces derniers mois ont eu le mérite de précipiter une « prise de conscience » : celle de la nécessité de mettre de l'ordre dans la décentralisation de manière « globale » et « plus conforme aux évolutions européennes et internationales. ». Il est urgent, souligne-t-il — en remettant à plat les grandes fonctions publiques locales — de revoir l'organisation des responsabilités au sein de deux couples : départements-région et communes-communautés. Favorable à une évolution différenciée des EPCI, le député du Maine-et-Loire est également partisan dans les très petites communes rurales d'une évolution qui s'inspirerait du statut de « communes associées ».

Pouvoirs Locaux: Après les critiques de ces derniers mois (rapport de la Cour des comptes, « Livre Noir » etc.) et la réforme « calamiteuse » (Marc Censi) de la TP pour l'intercommunalité, faut-il craindre un recul ou une « crise » ?

Michel Piron: Je ne suis pas du tout certain qu'on puisse parler véritablement d'une « crise » de l'intercommunalité. J'observe d'ailleurs que s'expriment des points de vue tout à fait contradictoires — y compris dans les sondages, où selon les questions que l'on pose et selon la manière dont elles sont formulées, les réponses peuvent être très différentes voire contradictoires. Enfin, je rappelle que, selon une récente enquête réalisée par l'Adcf, une très grande majorité des Français considère que l'intercommunalité a beaucoup apporté. Il n'en reste pas moins que la situation dans laquelle se trouve l'intercommunalité est complexe. Plus que d'une « crise », il me semble qu'il faut parler d'une « prise de conscience » globale, qui excède la seule question de l'intercommunalité: on a pris conscience que la complexité du système territorial français (la pluralité des strates de décision, qui atteint en France des proportions extraordinaires puisque nous sommes le seul pays d'Europe à avoir quatre niveaux territoriaux levant l'impôt, en plus de l'État!) induit des confusions, un manque de clarté, un brouillage des responsabilités, un déficit de cohérence et un surcoût de l'action publique, dont nous ne pouvons plus nous payer le luxe! Les arguments de ceux qui voudraient que rien ne change apparaissent, à cet égard, de plus en plus fallacieux: il est par exemple faux de dire que les autres pays d'Europe ont autant d'échelons territoriaux que le nôtre, alors que partout ailleurs il existe une forme de hiérarchisation des niveaux qui évidemment change la donne; de même, la « richesse » supposée pour la démocratie de l'existence de 500 000 élus locaux laisse perplexe, car pour avoir des citoyens actifs,

engagés dans la vie locale, on n'a pas nécessairement besoin de quatre niveaux locaux — l'intercommunalité, qu'on le veuille ou non en étant un de fait!

On a beaucoup débattu ces derniers mois des questions de la cohérence de certains périmètres et de l'efficacité réelle des groupements intercommunaux au regard du coût des services publics et de la nécessaire rationalisation de la dépense publique. Ces objectifs, pour autant, sont-ils atteignables tant qu'on ne sort pas de la logique de la simple « coopération inter-communale » ?



Michel Piron : « Nous sommes empêtrés dans un système complexe, opaque, de centralisation perpétuée et de décentralisation inachevée qui cumule, en réalité, tous les inconvénients, notamment ceux de la confusion, de la redondance et des surcoûts. Le bon sens, autant que celui de l'intérêt général, nous fait désormais obligation d'en sortir... »

MICHEL PIRON est député (UMP) du Maine-et-Loire et auteur du rapport Gouverner la France : quel équilibre territorial des pouvoirs ? (2006)

On a voulu faire ressortir un bilan plutôt négatif de l'intercommunalité, ce qui est à la fois injuste et faux, car ce bilan me semble au contraire, à bien des égards, très positif. Je crois qu'on a l'art, dans ce pays, de poser les mauvaises questions, ce qui garantit généralement d'assez mauvaises réponses. Or, la question est évidemment très mal posée quand on ouvre par exemple le débat sur la hausse de la fiscalité locale en mettant uniquement en accusation la structure intercommunale ! Je crains qu'on illustre là, une fois de plus, ce que j'appellerais « le complexe d'Asterix » — qui, je le rappelle, est un grand livre sociologie politique si on veut bien en faire une lecture consciencieuse... Dans mon rapport, j'ai montré au contraire qu'il n'est pas possible de séparer l'intercommunalité des communes — qui ont évidemment leur part de responsabilité dans ces hausses globales de la fiscalité locale. Passer ces réalités sous silence revient à faire à l'intercommunalité un procès abusif.

Vous indiquez aussi très nettement dans votre rapport sur « l'équilibre territorial des pouvoirs »¹ que la question de la nature même de l'intercommunalité est belle et bien posée. Un nouveau statut "hybride" de l'intercommunalité (plus tout à fait Epci mais pas « collectivité locale ») est-il selon-vous réellement envisageable ?

Je le dis clairement : il faut qu'on revisite le couple « commune-intercommunalité » — et je suis convaincu que l'immense majorité des élus communaux a parfaitement compris dans quelle direction, inévitablement, on doit aller. Alors, bien sûr, il y a le poids de l'histoire, des résistances... Il faut d'ailleurs distinguer, à cet égard, le point de vue des populations de celles de leurs élus : je ne suis pas sûr que les Français soient aussi frieux qu'un certain nombre de leurs élus, car il y a longtemps, en milieu rural comme en milieu urbain, qu'ils se sont affranchis, au quotidien, des frontières commu-

“ Je veux bien qu'on puise écrire un « Livre Noir » de l'intercommunalité, mais il y a aussi matière, et bien plus largement, à écrire un « Livre Bleu » ! Le bilan est certainement contrasté parce que les situations sont diverses, mais il est positif. ”

nales. Qu'il s'agisse des courses, des études des enfants, des loisirs, ou tout simplement des trajets entre lieu d'habitation et lieu de travail, ils vivent à une échelle réelle qui ignore superbement les frontières communales. Ce qui est vrai, c'est qu'ils apprécient la figure de « Monsieur le maire » parce que c'est l'interlocuteur le plus proche qu'ils connaissent. C'est un visage, une présence ; les gens le voient comme une sorte d'intercesseur, de médiateur — ils sont loin, comme on le croit encore, de s'illusionner sur sa « toute puissance ». Les maires sont évidemment encore plus « réalistes » : les 60 % de maires qui ont moins de 500 habitants sur le territoire national savent fort bien que les moyens de leur politique sont extrêmement limités et que leur seule chance de pouvoir équiper correctement non pas leur territoire communal mais le bassin dans lequel ils vivent — la seule voie — c'est l'intercommunalité.

Comment avancer ? Il me paraît impossible de ne pas le faire, en tout cas, de manière globale, car toutes ces questions sont liées. Je ne crois pas qu'on arrivera à supprimer l'un de nos quatre niveaux. C'est pourquoi je propose qu'on revoie la distribution des responsabilités territoriales, essentiellement en réorganisant les relations sur deux couples : le couple départements-région — en bref, il faut à mon avis deux fois moins de régions, deux fois plus grandes — et le couple communes-intercommunalité. Mais là encore, il convient de poser les bonnes questions ! Ainsi, faut-il parler de l'intercommunalité au singulier ou des intercommunalités au pluriel ? Qu'y-a-t-il de commun entre les grosses communautés urbaines (Lille, Lyon...), les communautés d'agglomération et les communautés de communes en zones rurales ? Pas grand'chose. J'observe d'ailleurs que la loi a déjà consacré une différenciation concrète entre les intercommunalités. Il faut à présent aller plus loin en distinguant les situations, en particulier celle des grandes conurbations urbaines qui constituent de vraies villes en intégrant déjà les communes de façon très forte. Mais on voit bien qu'il n'y a pas un seul modèle possible — le cas de la région parisienne constitue d'ailleurs lui aussi un cas à part : là c'est peut-être la région qui doit exercer un véritable pouvoir d'agglomération. Encore faut-il, pour avancer, poser des règles, s'entendre sur une méthode : la règle de la différenciation est essentielle ; elle suppose d'accepter l'idée que décentraliser implique de différencier, et que l'égalité ne soit pas l'uniformité. Mais il s'agit ensuite de réorganiser l'exercice des compétences et des pouvoirs. On ne pourra y parvenir que si l'on cesse de partir des *contenants* — donc des périmètres de pouvoirs postulés, ou préservés, ou protégés et qui génèrent inéluctablement des conflits de pouvoirs, tels qu'on devient incapable de réformer — alors que c'est évidemment des *contenus* qu'il faut partir, des compétences concrètes et des capacités des différents niveaux à les exercer. Si le mot de « services public » a un sens, si l'on n'a pas perdu toute culture de l'intérêt général, c'est bien des « publics » qu'il faut partir, avant de décliner les services et de se demander qui est le plus apte à rendre ces services. Si l'on parle de transports, on voit bien que les réponses ne sont pas uniformes — et c'est pareil pour l'éducation ou pour la santé.

Si on admet que les situations sont diverses, il faut accepter qu'elles puissent obtenir des réponses diverses.

Vous avez proposé aussi dans votre rapport de revoir le statut de communes associées. Qu'attendez-vous exactement d'une avancée de ce type ?

Dans le statut de « communes associées » il existe des « maires délégués ». L'idée serait la suivante : dans les petites communes rurales de moins de 500 habitants, où l'on dispose de très peu de moyens, l'intercommunalité, dans son fonctionnement, pourrait s'inspirer de ce statut ; l'intégrité de la commune serait respectée,

mais les communes membres seraient de quasi « communes associées » et les maires seraient dans la situation de « maires délégués » par rapport au président de l'Epci. L'avantage, c'est que la commune serait préservée, mais qu'on concentrerait tout de même le peu de moyens qui existent, tout en ayant un cadre à la fois plus efficace et plus lisible.

En bonne logique, cependant, n'est-ce pas une formule qui exigerait une vraie démocratisation de l'intercommunalité ?

Je connais les résistances et les réticences au suffrage universel global. Je propose donc qu'il y ait une première étape qui consisterait à élire seulement le président de l'Epci au suffrage universel. Celui-ci pourrait aussi siéger simultanément à l'assemblée départementale, ce qui permettrait tout à la fois un meilleur maillage des territoires, et une modernisation de la représentation des départements, qui deviendrait une espèce de fédération des communautés de communes.

Incontestablement la question ne se pose pas de la même manière dans les grands ensembles urbains. Faut-il alors s'inspirer, comme on l'entend dire parfois, du système "PLM", c'est-à-dire créer des « mairies d'arrondissement » ? C'est à voir. À Paris, Lyon et Marseille le système PLM fonctionne, mais on voit bien par exemple que dans toute une série de domaines, il n'est guère performant. En réalité on a voulu garder les anciens périmètres de compétences, c'est-à-dire les contenants, pour aller vers les contenus. Mais cette méthode et ce système, transposés aux intercommunalités, poseraient les mêmes problèmes : comment traiter à l'échelle « d'arrondissements » des politiques comme le logement, les transports ou encore l'urbanisme et l'occupation des sols ? Plutôt que de vouloir plaquer sur des réalités complexes et diverses une formule toute faite, mettons nous autour de la table et discutons de la meilleure architecture des pouvoirs en partant du terrain, des problèmes concrets, du quotidien des gens — de l'habitat, des transports. C'est une démarche du bas vers le haut qui permettra de résoudre les problèmes, et non pas une réponse abstraite et uniforme !

L'un des problèmes majeurs de l'intercommunalité — et plus largement de la décentralisation française — n'est-il pas aujourd'hui l'absence de toute forme de hiérarchisation et de spécialisation des niveaux ?

C'est effectivement un enjeu majeur... et un sujet sensible ! Le *statu quo* territorial actuel repose pour une large part sur des fictions. J'observe que quand on



L'approche de la question de l'intercommunalité nécessite désormais de différencier les situations — en particulier le cas des grandes aires métropolitaines. « Il faut cesser de partir des *contenants* — donc des périmètres de pouvoirs postulés, ou préservés, ou protégés et qui génèrent inéluctablement des conflits de pouvoirs, tels qu'on devient incapable de réformer — alors que c'est évidemment des *contenus* qu'il faut partir, des compétences concrètes et des capacités des différents niveaux à les exercer. »

pose, par exemple, la question de la « libre administration » — de l'autonomie d'un niveau par rapport à l'autre —, la déclinaison concrète de ce principe laisse évidemment beaucoup à désirer. Quelle est la réalité de ce principe pour les petites communes rurales qui sont sans moyens ? C'est une forme de tutelle « de fait », qui n'a rien de juridique, des départements — et tout le monde sait que cette forme subtile de « tutelle » s'exerce de manière forte sur la plupart des communes, à travers les subventions départementales. Il faudra donc bien sortir de ce système hypocrite où les libertés locales sont plus théoriques que réelles. Mais là encore, plutôt que de décréter un autre système par le haut, c'est à une recomposition « par le bas » que j'appelle ; la spécialisation ne se décrète pas : il faut partir des grandes « fonctions publiques », des différentes missions à accomplir sur les territoires et voir quel est l'échelon le mieux à même d'assumer telle ou telle politique. Faudra-t-il, au cours de cette réorganisation, remettre en question la « règle générale de compétence » ? C'est à voir. Mais il est certain que si nous voulons rendre une efficacité globale à notre système territorial il faudra désigner clairement des collectivités chefs de file. Sur des politiques aussi stratégiques que

le développement économique, on voit bien qu'il faut un arbitre! Enfin, je crois qu'une des bonnes manières d'avancer est aujourd'hui de limiter les financements croisés, qui confinent à une véritable folie!

Une certaine conception « technocratique » de l'intercommunalité ressort assez nettement des critiques qui lui ont été adressées ces derniers mois – et qui rejoignent elles-mêmes certains discours sur la nécessité de « mieux gérer à un moindre coût » et de « réduire la dépense publique locale ». La méthode et les objectifs que vous préconisez permettent-ils de répondre réellement à cette nécessité de « maîtrise de la dépense » ?

À moyen terme – 5 ou 10 ans – incontestablement. Je ne prétends pas que le bilan de l'intercommunalité soit uniformément positif. Je veux bien qu'on puise écrire un « Livre Noir » de l'intercommunalité, mais il y a aussi matière, et bien plus largement, à écrire un « Livre Bleu »! Le bilan est certainement contrasté parce que les situations sont diverses, mais il est à mes yeux positif. D'autre part, répétons-le, l'intercommunalité visait moins au départ un objectif d'économie d'échelle que de maintien de certaines politiques ou de création de certains équipements à une échelle plus pertinente. Elle a permis à des communes jusqu'alors isolées ou moins intégrées, d'imaginer des projets d'équipements auxquels elles s'interdisaient de penser à l'échelle strictement communale. Le changement d'échelle, et donc de moyens d'action, a fait découvrir qu'on pouvait faire des choses ensemble là où on ne pouvait plus les faire isolément. Voilà l'apport essentiel de l'intercommunalité! Ensuite on a pointé les dépenses de personnels excessives de certains EPCI. Il y a probablement eu des abus dans ce domaine – plutôt d'ailleurs dans les agglomérations importantes qu'en zones rurales où s'exerce un contrôle démocratique plus direct. Pour autant, est-ce la bonne question? La bonne question n'est-elle pas plutôt de se demander si à cette augmentation des dépenses intercommunales – dont on peut penser qu'elles sont la conséquence des transferts de compétences des communes – a correspondu ou non, en contrepartie, des diminutions de frais de personnel au niveau communal? On connaît la réponse: non seulement, dans la plupart des cas, il n'y a pas eu diminution, mais on observe une hausse globale de 3 % des frais de personnels dans les communes... On voit donc que, s'il y a pu y avoir des abus ici ou là, l'intercommunalité ne mérite pas la mise en accusation sans nuance dont elle a fait l'objet – au risque de jeter le bébé avec l'eau du bain. La responsabilité des communes doit en tout cas, pour le moins, être examinée de près.

Enfin, il est évident que si nous nous engageons dans ce travail concret de remise à plat des grandes « fonctions » publiques locales et de réorganisation « par le bas », des compétences et des responsabilités, nous réaliserons des économies d'échelles en créant les conditions concrètes d'une optimisation de la gestion locale.

Au-delà du cas de l'intercommunalité, comment faire évoluer globalement notre système territorial? Cette évolution doit-elle s'inspirer des grands modèles européens? De telles avancées sont-elles possibles en France?

Je crois qu'il ne faut pas avoir peur, effectivement, de poser la question globale de l'efficacité de notre système territorial et de viser une meilleure architecture des pouvoirs locaux, plus conforme aux évolutions européennes et internationales. Où est l'impossibilité? Je ne vois aucune impossibilité théorique. La seule impossibilité qui pourrait exister serait la conséquence d'un manque de courage politique. Mais le monde change, bouge autour de nous, et j'observe que ce même argument d'impossibilité aurait pu s'appliquer dans des pays comme le Royaume Uni, qui a pourtant fait sa loi de dévolution, l'Espagne, qui s'est dotée de régions autonomes, l'Italie qui s'est également régionalisée et dont la réforme Bassanini a eu un impact considérable. Tous ces pays, depuis vingt ans (on pourrait y ajouter la Suède qui a engagé une très importante réforme de l'État), n'ont pas pris les choses – passez-moi l'expression! – par le petit bout de la lorgnette. Les changements n'ont pas été homéopathiques! Tous ont posé les questions suivantes: 1. Quelles sont les responsabilités que l'État central doit absolument conserver (je précise, au passage, que je suis partisan d'un État fort, mais qu'un État fort n'est pas un État omniprésent!). 2. Quelles sont les responsabilités qui peuvent être assumées par les territoires, sur quels périmètres et à quelles échelles? Tous ces pays ont affronté cette question globalement et opté, selon des formules diverses, adaptées à leur histoire et à leurs enjeux spécifiques, pour des formules de « régionalisation » – et je ne parle même pas ici de l'Allemagne, avec son système fédéral, d'ailleurs tempéré. Le seul grand pays qui en Europe, n'a toujours pas affronté l'ensemble de ces questions, et préfère en permanence empiler structures et sous structures pour ne fâcher personne au lieu d'avoir le courage de se réformer en profondeur, c'est la France.

Eh bien, soyons clairs: c'est une situation qui est devenue intenable! Nous sommes empêtrés dans un système complexe, opaque, de centralisation perpétuée et de décentralisation inachevée qui cumule, en réalité, tous les inconvénients, notamment ceux de la confusion, de la redondance et des surcoûts. Le bon sens, autant que celui de l'intérêt général, nous fait désormais obligation d'en sortir...

**Propos recueillis par
Jean-Marc Ohnet**

1. Michel Piron, *Gouverner la France: quel équilibre territorial des pouvoirs?* (Rapport à la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 2006, Documents d'information de l'Assemblée nationale N° 2881)

Communes, intercommunalités : osons la réforme !

Pour Jean-Pierre Balligand, la crise que traverse aujourd'hui l'intercommunalité révèle aussi l'urgence de préciser sa *nature* et de répondre aux contradictions qui n'ont cessé de se creuser entre le niveau « légal » de la commune et celui « légitime » de l'intercommunalité. Si le *statu quo* actuel perdure, l'intercommunalité risque d'être purement et simplement « asphyxiée ». Il faut donc, affirme-t-il, « oser la réforme », en faisant notamment obligation aux communes membres d'un EPCI de réduire leur fiscalité à due concurrence des transferts de compétences et de charges qu'elles opèrent — mais aussi en avançant résolument sur la voie de la démocratie intercommunale...

L'intercommunalité recouvre des enjeux trop importants pour l'avenir de nos territoires pour être traitée avec désinvolture. Or, elle est bel et bien aujourd'hui en crise — et son avenir exclue qu'on en reste au *statu quo* actuel, car le *statu quo* ne peut désormais qu'inclure, à très court terme, une forte pénalisation (notamment financière et fiscale) des EPCI et un recul de l'intercommunalité. « Crise » est peut-être d'ailleurs, à certains égards, un bien grand mot, et qui recouvre en tout cas une situation paradoxale, car non seulement l'intercommunalité — *in globo* — n'a pas démerité, mais son bilan objectif apparaît très nettement positif. Le rapport de la Cour des comptes, n'a rien appris de spécialement nouveau, ni rien relevé qui ne doive et ne puisse trouver de solution — qu'il s'agisse des intercommunalités « d'aubaine », ou des problèmes de périmétrage. Mais s'il est bon que des prises de conscience s'opèrent afin que des solutions plus conformes à l'intérêt général soient trouvées, on voit bien aussi que la multiplication des critiques et des mauvais coups (du « Livre Noir de l'intercommunalité » à la réforme de la Tp) ont pour effet de ternir l'image et de saboter l'élan de *la seule grande innovation territoriale de ces vingt dernières années*.

Un procès inacceptable

La vérité, c'est que l'intercommunalité a désormais de véritables adversaires — qui sont d'ailleurs souvent les mêmes que ceux qui s'opposent depuis toujours à toute avancée stratégique de la décentralisation, ou qui n'ont de l'action publique territoriale qu'une vision purement technocratique et comptable. Un certain ultra-conservatisme *communaliste* est ainsi devenu l'allié objectif de ceux qui ne pensent plus qu'à stigmatiser — comme *a priori* perverse — et à réduire — de manière aussi drastique que possible —, la dépense publique locale. Laissons de côté ici les instrumentalisation purement politiciennes aux-

quelles sont parfois tentés de se livrer tel ou tel ministre ou responsable politique: la manœuvre est hélas bien connue qui consiste à transférer des charges évolutives aux collectivités et à fustiger ensuite « l'inconséquence » des hausses de fiscalité locale. Admettons que le reproche adressé aujourd'hui à l'intercommunalité de n'avoir pas généré assez d'économies d'échelles pour offrir un meilleur service à un moindre coût, ne procède pas de la même démarche malveillante; il n'en demeure pas moins injuste et inacceptable! Il faut rappeler tout

par
JEAN-PIERRE BALLIGAND
député (PS)
de l'Aisne,
maire de Vervins,
et co-président
de l'Institut
de la Décentralisation



Jean-Pierre Balligand : « Le problème central qui est posé — qui empoisonne la vie locale —, est celui de la contradiction croissante entre un niveau légal, qui est le niveau communal, et un niveau légitime, qui est l'échelon intercommunal. »

d'abord que l'intercommunalité n'a pas *prioritairement* été mise en œuvre, encouragée et poursuivie par les gouvernements successifs en vue de réduire les coûts de l'action publique, mais *d'abord* pour répondre aux effets pervers de l'excessive fragmentation communale française et – dès lors qu'on se refusait à opérer une réduction autoritaire du nombre des communes –, à leur permettre de mener ensemble des politiques qu'elles ne pouvaient plus conduire ni financer isolément; qu'il s'agisse de l'assainissement en milieu rural, du ramassage et du traitement des ordures ménagères, de l'aménagement de l'espace, ou encore du développement économique et des transports.

Nonobstant les problèmes de pertinence des périmètres qui peuvent se poser ici ou là, l'intercommunalité a permis, massivement, d'atteindre cet objectif: la mise en œuvre, à la bonne échelle (celle du bassin de vie et d'emploi) de politiques essentielles pour la vie quotidienne de nos concitoyens – et stratégiques pour le développement économique des territoires, donc du pays.

Pour atteindre l'objectif complémentaire d'une meilleure rationalisation de l'action publique ou d'économies d'échelles – qui n'est nullement critiquable, bien au contraire, dès lors qu'il ne relève pas d'une posture purement idéologique –, deux avancées doivent à présent être obtenues: 1.

Que la loi fasse *obligation* aux communes membres d'un Établissement public de coopération intercommunale de *baisser leurs prélèvements fiscaux à due concurrence des compétences transférées à l'échelon intercommunal*; 2. Que l'échelon intercommunal, légitime pour conduire d'un certain nombre de politiques qui ne peuvent être mises en œuvre qu'à cette échelle, soit *doté des moyens juridiques et politiques* qui lui permette d'exercer une véritable autorité organisatrice.

Trois scénarii

Atteindre le premier objectif suppose tout simplement de sortir de l'hypocrisie actuelle: on cible aujourd'hui l'intercommunalité en "oubliant" de pointer les responsabilités des communes qui, pour beaucoup d'entre elles, on continué ces dernières années à augmenter les impôts locaux comme si de rien n'était, alors

qu'elles avaient transféré des pans entiers de leurs compétences à leur EPCI. Il est temps de dire que, oui, bien des communes se sont refaites une santé sur le dos de l'intercommunalité, et que ceux qui instruisent, plus ou moins sournoisement, le procès de l'intercommunalité, se sont bien gardés de dévoiler le pot-aux-roses...

Le second objectif n'est pas moins important, car si l'intercommunalité n'avance pas, elle ne peut que reculer: rien n'est plus catastrophique pour elle que le *statu quo*. Pourquoi? Parce que le problème central qui est posé – qui empoisonne la vie locale – est celui de la contradiction croissante entre un niveau *légal*, qui est le niveau communal, et un niveau *légitime*, qui est l'échelon intercommunal. Pour sortir de cette contradiction et des conflits qu'elle génère, il n'y a que trois solutions:

- La première, c'est le *statu quo*, la pérennisation du système actuel. Mais avec la réforme de la Tr, c'est un véritable garrot financier qui va se resserrer et asphyxier l'intercommunalité. Quand on serre, au début, on ne le sent pas trop, mais le système qui entre en application en 2007 produira des effets désastreux d'ici deux ou trois ans. C'est le scénario catastrophe, mais j'observe que c'est pour l'instant celui qui est en cours.

- La deuxième solution consisterait à donner sans délai une pleine légalité au niveau légitime. C'est une solution qui a ses partisans à droite comme à gauche. Dès 1996, mon collègue UMP Alain Lambert, sénateur de l'Orne, ancien président de la communauté urbaine d'Alençon et ancien ministre du Budget, n'avait pas hésité à pronostiquer à haute voix, comme une évolution inéluctable, la transformation à terme des EPCI en collectivités territoriales de plein exercice¹. Mais cette solution radicale, me semble-t-il, suscite trop d'oppositions pour être seulement envisageable à court terme. L'Association des maires de France y est évidemment farouchement opposée – avec des arguments qui méritent d'ailleurs réflexion: dans un monde ouvert à tous les vents, dans un État qui paraît en voie de délitement, faut-il prendre le risque de fragiliser, ce lien d'identité essentiel qu'est l'échelon communal? Même si les Français vivent déjà, au quotidien, à l'échelle intercommunale, et même si, autour de cette question, il existe un *discours sur* qui produit une sorte d'effet de loupe, c'est un sujet qui mérite débat.

- La troisième solution, consiste à avancer de manière à la fois pragmatique, raisonnable et ambitieuse. Il s'agit d'une part de revenir sur le délestage des compétences entre communes et EPCI, en regardant de près les compétences qui doivent rester aux communes – elles peuvent être variables selon leur taille, mais on les identifie assez bien – et, en évaluant les charges transférées à l'intercommunalité, de réduire de manière significative la fiscalité communale. Il s'agit d'autre part d'*oser la réforme communale* – peut-être en réduisant de façon volontariste le nombre des toutes petites communes rurales, où il n'y a parfois même plus de vraie démocratie possible, pas de contre-pouvoir, où les intérêts publics et familiaux tendent parfois à se mêler. Ces très petites communes devraient avoir l'*obligation* de fusionner. Enfin, il faut donner à l'intercommunalité une pleine légitimité démocratique. On connaît ma position à ce

“ Il faut que la loi fasse obligation aux communes membres d'un EPCI de baisser leurs prélèvements fiscaux à due concurrence des compétences transférées à l'échelon intercommunal — et que l'échelon intercommunal, légitime pour conduire d'un certain nombre de politiques qui ne peuvent être mises en œuvre qu'à cette échelle, soit doté des moyens juridiques et politiques qui lui permette d'exercer une véritable autorité organisatrice. ”

sujet: la solution qui pourrait, je crois, concilier au mieux, la préservation des intérêts communaux tout en marquant une véritable avancée, consisterait à élire dans un premier temps au suffrage universel *uniquement* le président de l'Epci. L'assemblée intercommunale conserverait son mode de désignation actuel, ce qui permettrait de conserver à la commune son pouvoir de représentation et donc sa légitimité. Simultanément, l'intercommunalité aurait un visage pour les citoyens. On pourrait aussi expérimenter ces solutions – en permettant par exemple aux Epci qui le souhaitent d'avancer sur cette voie, ou en élaborant des réponses variables, par exemple en fonction de la taille ou du statut (communautés de communes, agglomérations, communautés urbaines).

Ma conviction est en tout cas que le prochain gouvernement, après les élections présidentielles et législatives du printemps prochain, ne pourra pas, sans compromettre gravement l'avenir, laisser les choses en l'état. Que ce soit pour l'intercommunalité en particulier ou plus globalement pour la décentralisation, nécessité fait loi: les effets pervers du *statu quo* sont devenus tellement visibles et tellement lourds de conséquences, qu'il n'y a plus d'autre choix que d'avancer. Le temps des décisions arrive.

J-P.B.



Alain Lambert, sénateur (UMP) de l'Orne, ancien ministre du Budget.
« La solution qui consisterait à donner une pleine légalité au niveau légitime, à ses partisans, à droite comme à gauche... »

1. Lors des premières Assises de la décentralisation, organisées par l'Institut de la Décentralisation (NDLR).

La nouvelle carte de France de l'intercommunalité

La France compte, au 1er janvier 2007, 2 588 groupements intercommunaux à fiscalité propre, rassemblant plus de 33 400 communes et 54,5 millions d'habitants. L'année 2006 aura vu la création de 5 nouvelles communautés d'agglomération (2 créations *ex nihilo*, 3 issues de transformations de groupements existants) et 33 communautés de communes supplémentaires. Compte tenu des dissolutions et fusions de communautés intervenues durant l'année, le nombre de groupements connaît une progression nette limitée à 16 groupements. L'essor de l'intercommunalité se poursuit néanmoins à travers l'extension des groupements existants.

Au total, l'intercommunalité s'est étendue cette année à plus de 500 communes, rassemblant 1,3 million de Français. Ce quasi-achèvement de la carte de l'intercommunalité laisse aujourd'hui place à une phase d'amélioration qualitative des périmètres existants et de montée en puissance des responsabilités communautaires.

De plus en plus de compétences

Dotées désormais de 8 compétences statutaires en moyenne, contre seulement 4 en 1999, les intercommunalités ont vu leurs champs d'intervention doubler depuis 1999. Cet accroissement significatif des compétences intercommunales est révélé par une étude détaillée de L'Observatoire de l'intercommunalité de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Près de 30 % des communautés exercent désormais plus de 10 compétences. Des chiffres qui témoignent du degré d'intégration croissant de l'intercommunalité mais aussi de l'extension progressive de ses responsabilités à de nouveaux champs d'intervention. Au-delà du développement économique et de l'aménagement de l'espace (exercées par l'ensemble des groupements en tant que compétences obligatoires), ce sont le logement et la gestion des services environnementaux (déchets notamment) qui figurent en tête des compétences les plus exercées (80 % des communautés) suivies du tourisme (67 %), des équipements culturels et sportifs (66 %) et de la voirie (64 %).

Au total, la France intercommunale en 2007 compte 169 Communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines, 2400 communautés de communes et 5 syndicats d'agglomération nouvelle.

Source : ADCF www.adcf.org

Mettre en place une mission d'information et d'évaluation

Damien Christiany

L'article L. 2121-22-1 du CGCT, introduit par l'article 8-I de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ouvre la possibilité aux élus communaux, dans les communes de plus de 50 000 habitants (20 000 habitants au terme du projet de loi et 3 500 habitants au cours de la première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale), de constituer une « mission d'information et d'évaluation » à la demande d'au moins un sixième des membres du conseil municipal. La mission d'information et d'évaluation peut également être créée au sein du conseil général et du conseil régional (art. L. 3121-22-1 pour le département et L. 4132-21-1 pour la région).

Une place pour les intercommunalités...

L'échelon intercommunal n'a pas été oublié de ce nouveau dispositif. Le législateur a expressément prévu la possibilité pour les communautés d'instituer un tel outil en précisant dans l'article L. 5211-1 alinéa 3 du CGCT que « l'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de plus de 50 000 habitants ». La mission peut ainsi être instituée principalement dans les entités plus urbaines, mais le dispositif est également applicable aux communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi qu'aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes fermés.

L'objet de la mission d'information et d'évaluation est de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Rapporté à l'organe délibérant de la structure intercommunale, l'article L. 2121-22-1 du CGCT permet ainsi

de constituer, à l'initiative d'un sixième des membres du conseil de communauté, une mission d'information sur toute question d'intérêt communautaire ou de procéder à l'évaluation d'un service public transféré à la communauté. Aussi, la mission d'information et d'évaluation, instituée à l'échelon communautaire, ne pourra avoir vocation à intervenir qu'à l'égard des compétences de la communauté.

La décision de création relève toutefois de la compétence discrétionnaire de l'organe délibérant qui peut ne pas approuver sa création malgré l'initiative des élus intercommunaux.

Méfiances autour d'un projet

Force est de constater que la mission d'information et d'évaluation a nourri de nombreux débats durant la discussion du projet de loi puisque le Sénat avait même souhaité sa suppression, au motif que la mission risquait de s'apparenter à une commission d'enquête parlementaire à l'échelle des collectivités locales.

Le ministre de l'Intérieur avait notamment considéré, devant l'Assemblée nationale, que « la création d'une mission est un nouveau droit, donné à l'opposition comme à la majorité, de recueillir des éléments d'information propres à éclairer l'action du conseil municipal. Elle ne doit pas avoir pour effet de le placer sous le contrôle permanent d'un groupe politique ou de paralyser son action. (...) Cette mission permettrait d'impliquer les élus dans le contrôle de l'administration. Cet auto-contrôle des collectivités locales s'inscrirait dans le principe de libre administration des collectivités locales ». Le règlement intérieur de l'organe délibérant, obligatoire dans les structures intercommunales composées d'au moins une commune de plus de 3 500 habitants,

doit fixer les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition dans le respect du principe de proportionnalité. Le règlement intérieur précise également les conditions dans lesquelles la mission remet son rapport aux membres du conseil de communauté (présentation par un rapporteur suivie d'un débat oral, modalités de diffusion du document...).

Une durée limitée

Les conditions de création de la mission d'information et d'évaluation ont été encadrées par le législateur. Sa durée ne peut excéder six mois à compter de la délibération qui l'a créée, un même délégué communautaire ne pouvant s'associer à une telle demande de création plus d'une fois par an. Par ailleurs, sa création est limitée dans le temps. Aucune mission ne peut être instituée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Aucune demande de création d'une mission d'information et d'évaluation ne peut donc être formulée au cours de l'année 2007.

Enfin, il s'agissait notamment de l'une des craintes des sénateurs, la mission d'information et d'évaluation ne peut se substituer à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) dont le rôle et les attributions sont définies aux articles L. 1413-1 et suivants du CGCT. Cependant, aucune disposition n'interdit à l'organe délibérant de créer une mission d'information et d'évaluation à la suite de la présentation, en son sein, du rapport de la CCSPL, présentation rendue obligatoire par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (disposition applicable à compter du 1^{er} janvier 2008). ■

INTERCOMMUNALITÉ

La mutualisation des services dans le viseur de Bruxelles

Ardemment souhaitée par la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2005, plébiscitée par les collectivités concernées, la mutualisation des services entre EPCI et communes a tout de l'objet consensuel. Et pourtant, depuis sa mise en place, très progressive, l'une de ses composantes, la mise à disposition de personnel et de services, se trouve dans le viseur de la Commission européenne. Doit-elle, au regard du droit européen, entrer dans le cadre du Code des marchés publics et faire l'objet d'une mise en concurrence? La Commission semble, avec certaines nuances, répondre par l'affirmative. A ses observations criti-

- Selon la Commission, au moins une partie des mises à disposition de services et de personnel doit être soumise à concurrence.
- L'Etat et les associations d'élus tentent d'ouvrir des pistes de négociation.

ques, émises en amont de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui étend les possibilités de mise à disposition, a succédé une mise en demeure. Puis, les justifications de l'Etat ayant été jugées peu satisfaisantes, une mise en demeure complémentaire a été adressée le 12 décembre dernier. Paris prépare une nouvelle réponse (*). A cette procédure est

venue se greffer la requête, devant la Commission, d'un groupement d'opérateurs français. D'une extrême complexité juridique, la procédure se caractérise aujourd'hui par sa grande opacité.

Négociation feutrée. L'Etat, tout comme l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF),

privilegie une négociation feutrée. Une importante réunion a déjà eu lieu le 24 avril au ministère de l'Intérieur. La Direction générale des collectivités locales (DGCL), en première ligne sur ce dossier – c'est elle qui répond aux interrogations de la Commission –, n'a pas souhaité s'exprimer « par souci de ne pas compliquer le règlement d'un dossier en cours de discussion ». De leur côté, les deux associations d'élus ont fait connaître leur point de vue dans une motion arrêtée au cours d'un colloque commun, le 27 mars, au Sénat. « Les communautés sont constituées uniquement de communes, ce qui les distingue d'autres formules de coopération

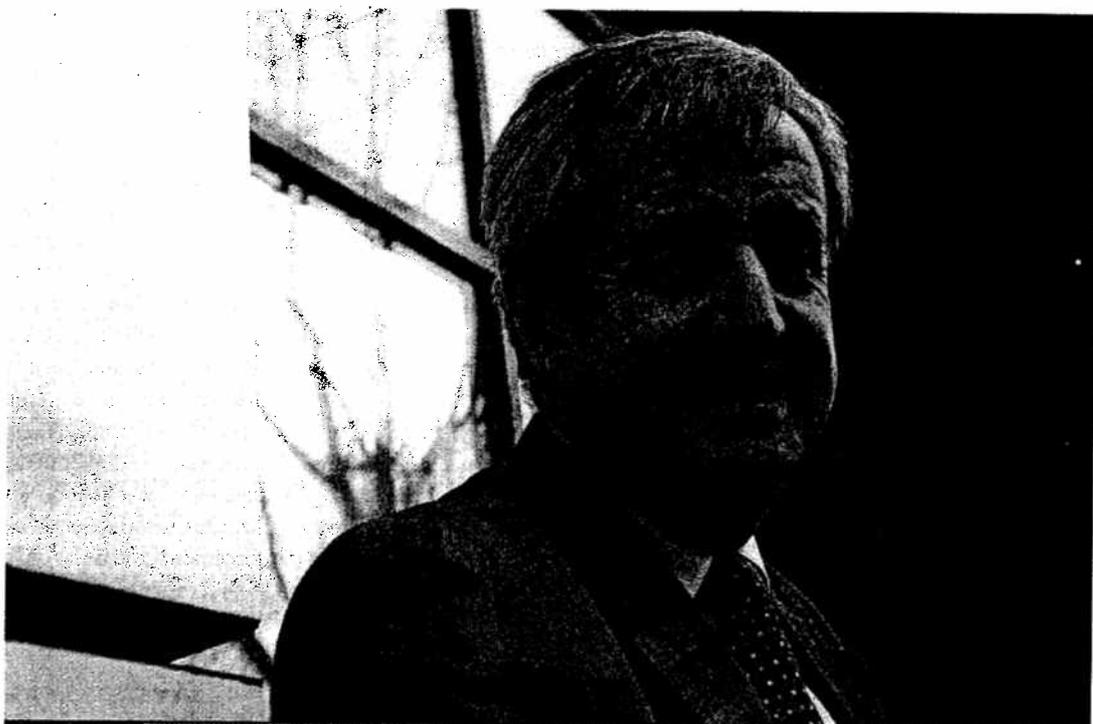


La Commission souffle le chaud et le froid

« La Gazette » s'est procuré un courrier officiel adressé par la Commission à l'une des associations d'élus concernées. « En vertu de la directive 95/50/CEE, les marchés publics de services sont des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un prestataire de services et un pouvoir adjudicateur », rappelle l'institution européenne. Et de préciser qu'un prestataire de service est défini « comme toute personne physique ou morale, y inclus une collectivité publique qui fournit des services ». Dès lors, « une convention ayant pour objet des prestations de services à titre onéreux passées entre un EPCI et l'une de ses communes membres est un marché de services » qui doit être soumis aux formalités d'usage, à savoir la mise en concurrence. Et quand bien même ces prestations ne dépasseraient par le

montant de 200 000 euros, « la passation de telles conventions devrait tout de même respecter les règles fondamentales du traité CE ».

Exception. Pour autant, la Commission rappelle qu'il existe une exception dans le cas où les conventions sont passées par deux entités qui ne sont pas distinctes juridiquement, c'est-à-dire « lorsque la collectivité publique exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services » (le fameux in-house). « Il n'est pas du tout sûr que nous soyons entendus sur ce point », s'inquiète une source française proche du dossier. Pour sortir de l'impasse, la Commission aurait invité la France à modifier sa législation afin de clarifier les procédures. *Christophe Garach, à Bruxelles*



F. CALMECHA

ENTRETIEN Charles-Eric Lemaignan, vice-président de l'Assemblée des communautés de France

« Nous devons faire comprendre la spécificité française »

La mise en demeure de Bruxelles était-elle prévisible ?

Il est évident que certaines mises à disposition de services sont, de fait, des prestations de services. Dans ces cas, les règles du Code des marchés publics n'ont pas été respectées. Un élu, président de communauté ou maire va, un jour, se retrouver au pénal pour délit de favoritisme. Il ne faut pas perdre de vue que le droit devient un moyen politique utilisé par les oppositions locales.

Existe-t-il, selon vous, un risque important ?

Le danger vient surtout de la requête des opérateurs. L'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (Unspic) est, à mon sens, dépassée par la plainte qu'elle a déposée devant la Commission. Son objectif était d'éviter que des délégations de service public classiques fassent l'objet d'une convention de mutualisation entre communes et EPCI. Le but n'était pas de voir ses grandes entreprises adhérentes gérer le service « paie » et s'emparer de tous les marchés.

Comment jugez-vous l'attitude de la Direction générale des collectivités locales ?

Pour la première fois, c'est un grand progrès, elle commence à demander leur avis à l'AMF et à l'ADCF, qui ont choisi de s'unir sur ce dossier. Ses

réponses auprès de Bruxelles sont pertinentes. Elle les axe sur le caractère organique « in-house » des relations entre les EPCI et les communes. La Commission semble timidement reconnaître cet argument quand les EPCI mettent à disposition leurs services pour les communes. Elle paraît beaucoup plus dubitative quand les communes mettent à disposition leurs services au profit des EPCI. Il s'agit pourtant exactement du même mécanisme.

Comment sortir par le haut de cet imbroglio ?

Je suis favorable à un toilettage législatif qui fasse clairement la part des choses. Mais je souhaite par-dessus tout que l'Etat mène enfin un lobbying intelligent auprès de l'Union, c'est-à-dire proactif et non plus simplement défensif. Il s'agit de faire comprendre que la France a une « spécificité », même si le mot n'est guère en vogue à Bruxelles. Avant le passage de 25 à 28, elle regroupait encore 40% des communes de l'Union. La mutualisation entre les communes et les EPCI est donc indispensable. La DGCL nous incite à prendre cette direction. C'est tout le sens aussi du rapport de Pierre Richard de décembre 2006, qui plaide en faveur d'un versement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en fonction de cet effort de rationalisation.

(*) Et président (UMP) de la communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire.

en vigueur dans nombre de pays de l'Union, lesquelles intègrent des entreprises privées», insistent-elles dans ce texte.

En clair, elles ne veulent pas que le « Meccano » de la mise à disposition soit confondu avec celui des sociétés d'économie mixte (SEM). Pour parvenir à leurs fins, elles ne bénéficient, de fait, d'aucun soutien parmi les Etats et les collectivités de l'Union. Le caractère franco-français du différend juridique accentue cet isolement.

Maladresses parlementaires. Les ambiguïtés originelles du dispositif législatif pèsent encore lourd. Le débat parlementaire, en particulier en première lecture, au Sénat, fin 2003, n'avait pas manqué d'alerter l'Union et les opérateurs. « De telles conventions sont certes similaires à des marchés publics au sens de l'article 1^{er} du Code des marchés publics, mais il paraît souhaitable de ne pas soumettre leur passation à



Je crains que nous ne soyons pas dans les clous du droit européen et que nous nous fassions taper sur les doigts.

Patrick Devedjian, ex-ministre délégué aux Libertés locales (au Sénat, fin 2003)



une procédure préalable de mise en concurrence», n'avait pas hésité à lancer Dominique Braye, sénateur (UMP) et président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (Camy).

« Je crains que nous ne soyons pas dans les clous du droit européen et que nous nous fassions inévitablement taper sur les doigts, même si, sur le fond, nous sommes d'accord », avait considéré Patrick Devedjian,

Une issue pourrait être de « s'abriter » derrière un acte unilatéral

■■■ alors ministre délégué aux Libertés locales.

Autant l'AMF et l'ADCF souhaitent, à l'époque, que la mise à disposition des services des intercommunalités au profit des communes soit favorisée, autant elles n'avaient pas demandé que des mécanismes puissent être instaurés dans le sens inverse. Les deux solutions ont finalement été adoptées.

Inquiète, l'ADCF a interpellé à plusieurs reprises une DGCL alors assez peu favorable aux formules de mutualisation, leur préférant des transferts de compétences et de personnel purs et simples. Une phase aujourd'hui révolue. Mais, durant

ces presque trois années, le débat juridique a pris de l'ampleur.

Laurent Richer, professeur de droit public, s'en est depuis longtemps fait une religion. A ses yeux, la distinction établie par la loi française entre prestation et partage de service est un artifice uniquement fondé sur le critère d'organisation du service: « aucune règle communautaire ne consacre l'immunité des contrats d'organisation du service ». Selon lui, le droit communautaire assimile mutualisation et prestation de services. Dans les deux cas, il s'agit de faire accomplir une activité d'une entité par une autre, fussent-elles toutes les deux des collectivités locales. « Un objet et un prix sont négociés: il y a un contrat. C'est une prestation de service au regard du droit communautaire », souligne l'avocat Eric Landot. « Peu importe le cadre juridique de la pres-

tation: dès lors que l'activité est, par elle-même, susceptible d'être prise en charge par une entreprise privée, c'est une activité économique et elle concurrence le secteur privé », considère Laurent Richer.

Imbroglie juridique. Une issue serait de considérer qu'il n'y a pas prestation de service, car l'échange n'apporte au prestataire aucune plus-value. Celui-ci n'obtiendrait que le « remboursement des frais ». Argument peu probant selon Laurent Richer: « En dépit de cet « habillage », la relation consiste à fournir des prestations à caractère onéreux, et le caractère onéreux existe dès lors qu'il y a remboursement. » « Le point de déterminer s'il s'agit de remboursement de frais ou de fixation d'un montant d'honoraires n'entre pas dans les critères du juge. Il n'a encore jamais reconnu qu'un rembourse-

ment de frais puisse faire échapper aux règles de concurrence et de publicité », estime Eric Landot.

L'avocat suggère une piste: le recours à la notion de droit exclusif, consacré par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans l'arrêt « Sydhavnens » du 23 mai 2000. Il s'agirait, pour les collectivités, de « s'abriter » derrière un acte unilatéral, à savoir un arrêté préfectoral qui, par nature, échappe au droit de la concurrence. Une thèse qui reste à vérifier. Car, si la procédure va jusqu'au contentieux, l'orientation de la Commission, plutôt conciliante à quelques égards, ne sera pas forcément celle de la CJCE et, semble-t-il, encore moins celle du juge français. Une certitude cependant: la France devra définir clairement sa ligne de défense.

Jean-Baptiste Ferray et Jean-Marc Joannès

(*) Lire notre analyse p. 52.

Les voies de la mutualisation

	Description	Conditions, financement	Mise en concurrence ?
Mise à disposition de personnel et de services	Une commune met ses services (personnel, matériels...) à la disposition de l'EPCI ou réciproquement, avec un pouvoir quasi-hiérarchique des deux exécutifs sur le service ainsi mis à disposition.	Une convention doit être conclue, prévoyant notamment les modalités de remboursement des frais de fonctionnement.	Non, si l'on se contente de passer par des mises à disposition d'agents titulaires comme le propose l'Etat, ce qui soulève bien des difficultés. Débat juridique, en revanche, si l'on veut appliquer le régime prévu par la loi (mise à disposition du service en bloc, hommes et biens).
Gestion unifiée des services	Vraie gestion unifiée des services, par mise à disposition, pour les communes qui en font la demande, des services d'un EPCI à fiscalité propre.	Conditions prévues par le conseil de communauté.	Sans doute idem que précédemment, même si le mode de mise à disposition des services, un peu plus unilatéral, ressemble moins à une prestation de services et est donc plus défendable en cas de contentieux.
Groupements de commandes et co-maîtrise d'ouvrage	Achats en commun (fournitures; gérances de services...), parfois combinés avec des maîtrises d'ouvrage désignées (appelées « co-maîtrises d'ouvrage » en pratique).	Remboursement de frais selon les modalités de ces conventions.	Utilité de se limiter aux remboursements de frais pour éviter une requalification en marché (ceux qui estiment qu'il y a alors risque de marché public sont minoritaires).
Transfert de gestion	Une compétence d'une communauté est transférée à une commune, ou réciproquement. Il peut en résulter une mutualisation (gestion purement communale ou intercommunale de services voirie alors que la voirie est partagée entre communes et EPCI, par exemple).	Selon convention. Ce régime ne transfère sans doute pas la capacité à lever des impôts spécifiques à la compétence transférée.	Le plus sûr est de prévoir un transfert de la gestion de la compétence sans financement par la commune vers la communauté, ni réciproquement, pour éviter que cette somme ne soit requalifiée en prix.
Conférences et ententes	Gestion de biens et d'équipements sous une forme qui évoque l'indivision, parfois utilisée à des fins de mutualisation.	Selon convention. Régime lourd et facile à bloquer par un partenaire mécontent.	Risque très faible, voire inexistant, sauf à le détourner de son objet.

Références: CGCT, art. L.5211-4-1, L.5214-16-1, L.5215-27, L. 5216-7-1et L.5221-1; Code des marchés publics, art. 8; loi « MOP » du 2 juillet 1985, art. 8.

COMMENT ORGANISER ET GÉRER LES PARTAGES DE SERVICES EN TERMES FINANCIERS ET DE RESSOURCES HUMAINES ?

Jacques PÉLISSARD :

Notre après-midi va être introduite par quatre témoignages de communautés urbaines ou rurales, avec des élus, mais aussi des directeurs généraux de services qui vont expliquer comment ils ont réussi, en fonction des territoires, de leurs choix politiques, toute une série d'actions de mutualisation des services.

Pierre JARLIER, sénateur-maire de Saint-Flour, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour

Je ne sais pas si les dispositions que nous avons prises sont novatrices : nous sommes en train de finaliser un certain nombre de conventions qui vont nous permettre de mettre à disposition du personnel à partir d'une communauté en direction de nos communes.

Peut-être pourrais-je préciser un peu le cadre dans lequel nous nous situons. Je suis sénateur du Cantal, président de la communauté de communes de Saint-Flour, communauté rurale, bassin de vie d'environ 11 000 à 12 000 personnes avec la particularité de comporter une ville-centre de 7 000 à 7 500 habitants, et une quinzaine de communes parfaitement rurales puisqu'elles varient de 150 à 800 habitants. Cela permet de concevoir l'interdépendance qui peut exister entre la ville-centre et la communauté.

Très rapidement, l'historique : lorsque cette communauté s'est constituée d'abord avec 5 communes, elle a été en taxe professionnelle de zone ; elle s'est élargie en 1999 à 14 communes, et elle est

passée en taxe professionnelle unique et en fiscalité additionnelle, qu'on n'a pas abandonnée. La question qui s'est posée à ce moment là était, comme dans beaucoup de territoires, qu'il fallait savoir comment on pouvait dissoudre un certain nombre de syndicats qui existaient.

Nous avons un syndicat de voirie, sur une partie seulement du territoire constitué par la communauté. Nous ne pouvions pas transférer ce syndicat à la communauté puisque certaines communes n'y entraient pas. Nous avons donc fait le choix de le dissoudre et nous avons simplement récupéré le matériel et le personnel pour l'intégrer à l'intérieur de notre communauté.

Mais cela sans qu'il y ait eu pour autant de charges de transfert, d'une part parce qu'il y avait dissolution bien sûr, d'autre part parce que c'était un syndicat qui intervenait à la carte sous forme de prestations pour le compte de ses communes membres. Donc il n'y avait jamais de charges régulières. En fait, il n'y avait de charge que s'il y avait un travail à réaliser et il pouvait s'écouler quatre ou cinq ans pendant lesquels il n'y avait pas de travaux pour le compte de ces communes.

Deuxième élément : nous avons développé les compétences de notre communauté, et à partir des années 1999/2000 nous avons profité aussi du dispositif des emplois-jeunes pour lancer un vaste programme de rénovation du patrimoine pour le compte de nos communes.

Là encore, cela ne posait pas de problème de transfert puisque c'était un service nouveau, qui coûtait

très peu cher à la communauté. Sauf que l'on est arrivé au bout des emplois-jeunes, et les besoins des communes se sont fait sentir de plus en plus, parce que c'est quelque chose qui marche très bien et qui nécessite bien sûr une continuité.

Lorsque nous avons, à la suite de la loi de 2004, clarifié nos compétences au sein de la Communauté, une question s'est posée : quid de la prestation qui pourrait être assurée par la communauté pour le compte des communes afin d'entretenir la voirie et quid de la poursuite de cette belle expérience d'aménagement de l'espace avec la rénovation du patrimoine, sachant qu'à partir d'un certain moment tout a un coût et qu'il faudrait bien aller chercher une participation ?

Comme dans beaucoup de vos structures, pour ce qui concerne la voirie, c'est toujours très compliqué et pour le patrimoine aussi : les communes ne souhaitent évidemment pas voir leurs compétences propres transférées en matière de rénovation du patrimoine parce qu'elles y tiennent beaucoup, de même qu'aucune commune ne souhaite voir partir la compétence de la voirie à laquelle chacune est également attachée. L'exercice est difficile. Il y avait plusieurs possibilités :

- le transfert, je viens de vous dire que personne n'y tenait ;
- arrêter le service ;
- trouver une solution intermédiaire.

Pour pouvoir poursuivre notre service de voirie, nous avons fait le choix d'intégrer un minimum de voirie à l'intérieur de notre communauté, c'est-

à-dire que nous avons considéré qu'en matière d'intérêt communautaire nous nous limitions aux zones d'activités historiques ; quand je dis historiques, ce ne sont évidemment pas celles que nous avons faites puisqu'elles ne rentrent pas dans le cadre du transfert de compétence. Il y avait, avant que nous constituions cette communauté, un certain nombre de zones d'activités, et c'est cette voirie que nous avons décidé de transférer à la communauté, en nous limitant là. Cela nous permettait d'assurer l'entretien de nos zones d'activités, y compris de celles antérieures à la création de la communauté.

Ensuite, pour ce qui concerne la prestation, nous avons discuté avec nos communes, et nous avons bien vu que tout le monde était attaché à la poursuite de l'intervention au sein des communes. Chacun a bien compris que si nous voulions poursuivre, notamment dans la partie patrimoine, tout cela aurait un coût très important et qu'il faudrait donc agir sur la fiscalité additionnelle, parce qu'il faut bien à ce moment-là aller chercher directement l'argent chez le contribuable.

Le choix qui a été fait alors c'était de bénéficier d'un service à la carte qui correspond non pas à une prestation de service mais à une mise à disposition de personnels et de matériels, aujourd'hui détenus par la communauté, en direction des communes qui en font la demande.

Comment ? Par voie de convention bien entendu, mais sur quelles bases ?

Sur la base d'un programme de travaux, arrêté annuellement, puisqu'il faut bien que l'on puisse faire nos prévisions d'années en années, en liaison avec chacune des communes. L'évaluation de la mise à disposition serait faite à partir de l'évaluation de la main-d'œuvre nécessaire pour réaliser la prestation et du coût du matériel nécessaire pour la réalisation de l'ouvrage concerné.

Sachant qu'à ce moment-là, bien entendu, comme cela a été dit ce matin, le personnel et le matériel sont mis à disposition, sous l'autorité au départ d'un directeur de services techniques mais ensuite sous l'autorité directe du maire, le maire conservant la maîtrise de cette mise à disposition. La difficulté était de chiffrer tout cela. Nous avons fait alors quelque chose qui s'appelle une « analogie » pour nous, à la nature de l'ouvrage à exécuter. Sans tomber dans ce qui pourrait être fatal, c'est-à-dire l'évaluation forfaitaire, qui nous ferait à ce moment-là entrer dans le cadre de la prestation de service.

Nous avons donc décidé avec les maires que pour chaque type de disposition le maire nous dirait exactement quel type d'ouvrage il voulait réaliser. À nous alors d'évaluer le temps de travail et le

matériel nécessaire et de calculer une estimation, puis de faire une analogie avec la nature de l'ouvrage à exécuter. C'est-à-dire que l'on dit, par exemple, il faut tant de temps, tel matériel, ça veut dire globalement que pour telle ou telle longueur de voirie à faire, ça représente tel prix au mètre de voirie, tel prix au mètre carré, tel prix au mètre cube de maçonnerie, je dis bien par analogie de façon à éviter l'écueil de la prestation.

Nous avons discuté ensuite avec l'ensemble des communes pour pouvoir mettre en place cette convention. Mais il restait une difficulté, celle des matériaux. Autant nous pouvons intervenir avec du matériel et de la main-d'œuvre qui nous appartiennent, autant, lorsqu'il faut de la pierre pour faire de la maçonnerie, lorsqu'il faut de l'enrobé pour faire de la voirie, du caillou pour faire du support de voirie, chaque commune était jusque-là amenée à acheter elle-même ces matériaux.

Nous avons décidé, sur ce point, de proposer aux communes d'organiser un groupement de commandes : dans la mesure où nous faisons un programme annuel de travaux qui nous permet de chiffrer notre mise à disposition en termes de personnels et de matériels mais aussi de voir quels sont les types de matériaux dont on aura besoin en fonction de la nature des commandes qui nous sont faites, nous pouvons proposer aux communes un groupement de commandes, de façon à les faire ensuite bénéficier d'une mutualisation des prix en fonction d'un programme de travaux plus important.

Chaque maire se retrouve dans la commission d'appel d'offres, puisque nous constituons une commission spécifique, et chaque maire signataire de la convention est membre du groupement de commandes.

Voilà donc le dispositif qui se met en place pour à la fois permettre aux communes de conserver des compétences auxquelles elles tiennent beaucoup et à la communauté d'assurer une mise en commun de moyens en direction de ces communes, qui à elles seules ne peuvent pas assurer ces prestations.

Jean-Pierre PAPE, directeur général des services de Clermont Communauté

Ce que je vais vous présenter, c'est une expérience, une pratique, elle n'est donc pas « modélisable ». Elle est située dans notre communauté d'agglomération, c'est-à-dire dans un contexte donné au plan institutionnel et politique.

Qu'est-ce que Clermont Communauté ? C'est une communauté d'agglomération « génération 2000 ». Elle a été créée fin 1999, dans la foulée de la loi Chevènement ; elle succédait à une communauté de communes elle-même héritière d'un syndicat

intercommunal relativement ancien, dotée de compétences techniques et somme toute limitées.

La communauté comportait 18 communes à sa création. Trois autres communes l'ont rejoint en 2004. Aujourd'hui, la communauté d'agglomération est composée de 21 communes, 285 000 habitants – dont la ville de Clermont-Ferrand qui comporte 143 000 habitants – et 2 communes de 20 000 habitants, 4 communes de 10 000 habitants et toute une série de communes de plus petite taille.

Elle est dotée des compétences des communautés d'agglomération de sa taille, c'est-à-dire très larges sachant que, par ailleurs, des transferts importants ont été effectués, tels que des équipements sportifs, centres nautiques, bibliothèques, etc. Son budget 2007 est de 210 millions d'euros. L'effectif des services est de 460 agents au 1^{er} janvier 2007 dont – et ce chiffre est intéressant – 167 postes créés *ex-nihilo* depuis la création de la communauté fin 1999.

Le président de la communauté est le maire de la ville-centre, ce qui n'est pas anodin quand je vais vous décrire le processus de mutualisation, en particulier avec la ville de Clermont-Ferrand.

J'ai qualifié la mutualisation que nous tentons de mettre en œuvre de « jardin à l'anglaise » parce que c'est quelque chose de vraiment très adapté, qui est très variable selon les compétences qui sont en jeu et naturellement selon les communes.

Dès le vote de la loi d'août 2004, la communauté s'est saisie très rapidement des possibilités offertes par ce texte et, c'est un point tout à fait important, mandat a été confié à moi-même et à mon collègue DGS de la ville de Clermont-Ferrand pour faire des propositions de mutualisation très concrètes et très précises.

Nous nous sommes attelés à cette tâche dès l'été et en octobre 2004 nous avons fait des propositions de mutualisation. Les premières conventions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005, relativement vite par conséquent, trois mois et demi à quatre mois après que l'on se soit mis au travail pour essayer de donner un peu de sens, un peu de concret à ces mutualisations voulues par l'exécutif communautaire et les maires des communes membres.

Quels étaient les objectifs recherchés par les élus ? Ils sont assez simples finalement : éviter autant que faire se peut les redondances, rechercher les économies d'échelle et une logique de gestion plus rationnelle, mobiliser les moyens et connaissances de chaque partie, côté communauté et communes. Un élément important aussi à souligner, profiter de ces mutualisations pour essayer de faire grandir professionnellement nos collègues des plus petites communes, leur faire partager des problé-

matiques plus larges au niveau d'une grande agglomération.

Ce dernier point n'est pas anodin car il s'agit d'éviter le sentiment que dans les communes (les plus petites en tout cas) on fait des choses moins nobles et que les actions importantes les plus stratégiques sur le territoire seraient du ressort de la communauté.

Il est important de veiller à ce qu'il n'y ait pas cet écart qui se creuse entre les équipes communautaires et municipales. La mutualisation peut donc contribuer à réduire ces écarts ; c'est en tout cas notre conviction.

Il fallait aussi profiter de l'occasion pour essayer d'inventer des pratiques nouvelles au niveau managérial, interroger les pratiques professionnelles qui étaient les nôtres et celles qui étaient en vigueur dans les communes, travailler plus par objectif, bref tenter de donner du sens à ces mutualisations, à ces pratiques nouvelles qui ne vont pas de soi.

Enfin, autre objectif, tenter de mutualiser dans les deux sens : communes/communauté et communauté/communes.

Quel est le périmètre de ces mutualisations ?

Je dirai deux mots sur le périmètre institutionnel, je préférerai d'ailleurs dire la typologie de cette mutualisation. Il y en a trois :

1) Une première typologie qui est une mutualisation fondée sur les services des communes qui travaillent pour le compte de la communauté.

2) Il y a une autre mutualisation qui s'appuie sur les services de l'agglomération et qui, par conséquent, est au service des communes.

3) Troisième mutualisation encore plus typée, plus sectorielle, avec le syndicat mixte de transport de l'agglomération qui nous aide à réaliser notamment les parcs relais qui sont nécessaires à l'exploitation de la ligne A du tramway de Clermont-Ferrand. Quel est le périmètre ? Actuellement, sur 21 communes membres de la communauté, 19 communes sont concernées par une mutualisation, à échelle variable bien entendu, le critère de passation des conventions ayant été la capacité technique des communes à faire ou à ne pas faire, en fonction des moyens techniques des services municipaux existants. Il est clair qu'entre une ville comme Clermont-Ferrand où il y a 2 400 agents et des services très organisés et dotés de compétences fortes et des communes de 1 500 habitants où il y a très peu d'agents, le type mutualisation est très variable. S'agissant du périmètre « fonctionnel », il faut là aussi distinguer la mutualisation entre les communes membres et la communauté ; entre la communauté et les communes puis avec le syndicat mixte de transport.

Entre les communes membres et la communauté, j'isole la mutualisation avec la ville-centre de Clermont-Ferrand pour laquelle 8 conventions de mutualisation ont été passées, dans 8 domaines distincts : l'assainissement, l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, l'entretien et la maintenance du patrimoine bâti communautaire situé sur le territoire de la ville, le pilotage et le suivi des conventions ANRU (1) (et demain le contrat urbain de cohésion sociale), le protocole et les manifestations, le SIG et une mission conseil sur les investissements, en particulier en matière d'équipements nautiques.

Ces mutualisations sont évidemment d'intensité variable, de volume variable selon les domaines. Ils sont par exemple à 100 % pour l'assainissement, le protocole et les manifestations, à près de 100 % pour le bâti et de 20 % environ pour l'informatique.

Avec les autres communes membres, on retrouve globalement les mêmes champs de mutualisation. Par exemple, l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ne concerne que les 10 communes les plus importantes, c'est-à-dire les communes qui ont des moyens techniques de travailler pour le compte de l'agglomération. Même chose pour l'entretien du patrimoine bâti et l'organisation des manifestations.

Je passe rapidement sur le partenariat avec le syndicat mixte de transport, où il s'agit d'une mutualisation qui prend la forme d'une conduite d'opérations pour la réalisation de parcs relais, opérations lourdes et onéreuses où l'on a besoin de compétences adaptées.

Quelques mots également sur la mutualisation entre la communauté et les communes, qui est de nature un peu différente. Elle ne porte pas sur des services opérationnels, elle porte davantage sur de l'immatériel et s'inscrit dans une logique de solidarité, de mise à disposition de compétences qui existent au sein de l'agglomération. Elle concerne en particulier la dématérialisation des marchés et la mise en place de logiciels libres pour le compte des communes. Il y a également un appui juridique aux communes (pôle documentaire, veille juridique et assistance technique sur des dossiers sensibles, aide à l'élaboration de cahiers des charges). Autre élément important qui est en train de se finaliser et sera prêt normalement pour septembre/octobre prochain, la mise en place d'un intranet/extranet communautaire qui permettra d'améliorer le niveau et la qualité des communications quotidiennes entre l'agglomération et les communes membres. Aujourd'hui, une dizaine de communes ont manifesté leur intérêt pour être

partenaires de cette opération. Et puis il y a également, sur l'agglomération, un réseau à très haut débit en cours de construction qui permettra notamment le raccordement de toutes les mairies et les grands équipements de l'agglomération. Enfin, la communauté a mis en place, en partenariat avec des communes volontaires, un réseau d'espaces publics numériques dont le but est de lutter contre la fracture numérique et de promouvoir une meilleure diffusion des technologies de l'information et de la communication dans l'agglomération.

Quelques éléments chiffrés sur les enjeux financiers, pour 2007, la mutualisation tous aspects confondus aura, pour la communauté, un coût de l'ordre de 1,35 million d'euros.

Je voudrais, au-delà de cette description très générale et assez sommaire (il faudrait, bien entendu, détailler tout cela), essayer simplement de vous faire un premier bilan de ce qui est en place depuis à peu près deux ans maintenant.

Qu'est-ce qui marche bien et qu'est-ce qui pose problème ?

De manière générale, la mutualisation est opérationnelle et donne satisfaction aux élus et aux services sur le plan technique excepté peut-être la question de l'entretien des bâtiments de la communauté, en particulier avec la ville-centre où des marges de progrès sont à l'évidence à conquérir.

Ce que l'on constate également, c'est qu'un service mutualisé fonctionne bien et d'autant mieux que la mutualisation est ancienne. C'est le cas à Clermont-Ferrand par exemple, pour l'assainissement où à l'époque de la communauté de communes et du syndicat intercommunal, il existait déjà des partenariats techniques importants et ayant fait la preuve de leur efficacité.

Quand on examine la question « y a-t-il eu économies d'échelle ; y a-t-il eu meilleure organisation des services ? », je serai enclin à répondre oui à l'évidence, sans pour autant être capable naturellement de vous le démontrer de façon millimétrée ! En tout cas, nous avons la conviction qu'il y a bien eu économies d'échelle et évitement de redondances dans un certain nombre de domaines. Si par exemple l'entretien des bâtiments communautaires ou de la voirie communautaire n'étaient pas mutualisés, nous serions contraints de nous organiser autrement ; il faudrait créer des postes, acquérir du matériel et des locaux adaptés, ce qui générerait des coûts très élevés. Donc nous pensons que les économies d'échelle fonctionnent, s'agissant des grands domaines mutualisés.

Cela étant, les élus nous demandent, et c'est logique, qu'on démontre davantage la pertinence économique et financière de ces mutualisations. C'est

un travail qui va être entrepris en 2007 en partenariat bien sûr avec les communes membres.

Quelques mots rapides sur les difficultés rencontrées. La difficulté est réelle à faire comprendre en interne, à l'agglomération et dans les communes, qu'il s'agisse d'un partage de services et non simplement de prestation de services pour le compte de l'agglomération. Les agents des communes ont parfois du mal à comprendre que lorsqu'ils travaillent pour l'agglomération, ils sont mis à disposition de l'agglomération et que ce faisant, ils sont sous l'autorité du président. C'est une chose qui, psychologiquement, est assez complexe à faire passer et qui implique de la pédagogie et de la communication interne adaptées.

Autre élément de difficulté, les cultures et les pratiques professionnelles sont différentes entre l'agglomération et certaines communes. Nous avons des difficultés ici et là, par exemple sur le management de projets, la gestion par objectif.

Autre point important également, source quelques fois de désaccords entre les équipes, c'est la conciliation parfois difficile des plans de charge et la question de l'application des procédures de l'agglomération par des agents des communes qui travaillent pour son compte.

Deux mots avant de terminer, sur les conditions de la réussite, les pré-requis nécessaires pour que cela fonctionne du mieux possible. D'abord, il faut qu'il y ait une commande politique claire des élus communautaires et des maires des communes membres. Il faut ensuite une implication professionnelle très forte des fonctionnaires des collectivités et notamment une grande implication des directions générales de la communauté et de celles des communes membres.

Autre point important : l'exemplarité de la mutualisation avec la ville-centre doit « colorer » en quelque sorte les mutualisations avec les communes de plus petite taille. Il ne faut pas non plus sous-estimer les difficultés au plan psychologique, culturel et professionnel déjà mentionnées qui, quelquefois, peuvent nuire à une bonne efficacité concrète de la mutualisation.

Enfin, il faut des lieux de débats et d'échanges, il faut se parler beaucoup entre DGS et cadres des collectivités pour arbitrer, réguler et faire en sorte que cela fonctionne bien mais c'est notre métier. À cet égard, les rencontres régulières entre les DGS des communes membres et l'équipe de direction générale de la communauté sont des lieux pertinents pour évoquer le fonctionnement au quotidien de la mutualisation et dégager des marges de progrès.

Enfin, il est nécessaire d'avoir en interne ce que

j'appelle « une tour de contrôle », un lieu où l'on observe, où l'on régule et où l'on aide au fonctionnement le plus harmonieux possible de cette mutualisation.

Christian MYON, maire de Saint-Seine-l'Abbaye, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Seine-l'Abbaye

Je suis conseiller général de la Côte-d'Or, maire de Saint-Seine-l'Abbaye, président d'une communauté de communes. Saint-Seine-l'Abbaye, c'est les sources de la Seine, à 30 km au nord de Dijon.

Pour vous donner un peu le panorama intercommunal de la Côte-d'Or, il existe deux grosses communautés d'agglomération, l'une, très importante, qui existe depuis très longtemps, est l'agglomération dijonnaise ; l'autre vient de se créer autour de Beaune. Et tout autour de ces communautés d'agglomération, un grand nombre de communautés de communes qui se sont la plupart du temps créées à l'échelle du canton.

Il y a aujourd'hui 26 communautés de communes, qui sont pratiquement toutes dans le même format que celle du Pays de Saint-Seine. Celle-ci regroupe 20 communes rurales et 3 000 habitants. C'est vraiment le rural profond, c'est dans certains endroits ce que l'on appelle le désert Châtillonnais, où la population est très éparse.

Cette communauté de communes a vu le jour en 1993, essentiellement à travers un projet fédérateur, qui était celui de la mise en place d'une maison de retraite, une MAPAD.

On pouvait utiliser à l'époque deux leviers, qu'on appelait aussi des carottes : la DGE (2) et le FCTVA (3) ; c'est ce qui a été l'élément facilitateur et enclenchant de la mise en place de cette communauté de communes.

Nous avons mis de nombreuses actions en route : office de tourisme, investissement pour les bâtiments scolaires, mise en place d'une médiathèque. Pour vous donner une idée, au bout d'un an d'existence de la bibliothèque, devenue ensuite médiathèque, il y avait, sur un secteur de 3 000 habitants, plus de 1 200 lecteurs qui y venaient au moins trois fois par an. Nous avons mis également en place un centre de loisirs avec un pôle enfance et puis nous gérons, évidemment, les déchets ménagers. Un SPANC (4) a été créé au 1^{er} janvier 2006 et une zone de développement éolien est en cours de constitution.

Nous avons une volonté et un état d'esprit dès le départ très affichés, qui étaient de se donner, au niveau communautaire, les moyens de mettre en œuvre nos compétences, mais aussi de donner aux maires les moyens de mettre en œuvre leurs compétences.

Pour venir au cas précis du secrétariat de mairie, puisqu'on est en milieu rural, le maire lorsqu'il est élu se trouve confronté à l'ensemble de ses obligations et doit former un binôme avec sa secrétaire de mairie, qui doit être capable d'effectuer les tâches telles que l'accueil du public, la préparation des élections, les dossiers de voirie et d'urbanisme, la gestion du budget, la comptabilité, la facturation du service des eaux, des déchets ménagers, le secrétariat du conseil municipal avec les convocations, les procès-verbaux, etc., et puis aussi, puisque la moitié de la surface du canton est couverte par des forêts, la gestion des loyers et des chasses.

On leur demande bien sûr d'avoir des connaissances informatiques, de connaître le droit public, d'avoir des notions comptables, des qualités rédactionnelles, et tout cela dans la rigueur et la concentration, en étant polyvalentes et en restant toujours à l'écoute et avec le sourire.

Donc, vous imaginez bien que lorsqu'une personne a de telles qualités et un tel niveau de formation et qu'un maire de commune rurale lui propose de travailler à raison de 6 à 8 heures par semaine, en général elle cherche ailleurs et notamment dans les grosses agglomérations pour pouvoir mettre en œuvre ses compétences.

C'est face à cette difficulté que nous avons de trouver, aux portes de Dijon, du personnel qualifié que nous avons réfléchi à une possibilité de mise en commun de nos moyens.

À partir de 1995, avec la mise en place de l'outil informatique que je souhaitais dans la communauté de communes, les maires ont exprimé le besoin de se rassembler pour acheter du matériel en commun, et pour que les secrétaires effectuent ensemble des formations en informatique. Et c'est comme cela que, petit à petit, la mise en place du secrétariat a pris forme et s'est organisée.

Concrètement, aujourd'hui, nous avons sur le territoire communautaire 6 secrétaires de mairie qui assurent le secrétariat de 20 communes et de 6 syndicats. Chaque maire a la possibilité de conventionner, à travers une mise à disposition, avec la communauté de communes, et donc de disposer d'une secrétaire à raison – au minimum je crois – de 4 ou 5 heures sur la toute petite commune de Champagny qui a 30 habitants, la plus grosse participation étant la commune de Saint-Seine à hauteur de 30 heures par semaine.

Voici le travail tel qu'il est organisé : les secrétaires sont employées de la communauté et mises à disposition un certain nombre d'heures par semaine. Souvent, une secrétaire assure deux ou trois secrétariats de communes et elles assurent des permanences dans les communes.

Avec Erhard Friedberg, professeur de sociologie à Sciences Po

« L'intercommunalité doit faire sa révolution politique »

Comment voyez-vous la structure institutionnelle française ?

Trois éléments la caractérisent : son caractère suranné qui, à peu de choses près, n'a pas bougé depuis Napoléon, une intercommunalité qui se greffe sur des structures locales inchangées, enfin le cumul des mandats au niveau local.

Quel diagnostic portez-vous sur l'intercommunalité ?

Elle n'est qu'une confédération de communes. Aucun mandat politique ne représente ces nouveaux territoires. Elle est comparable aux régions en 1974, lorsqu'elles n'étaient que des établissements publics. Une grande partie des décisions échappe aux élus du suffrage universel direct. Résultat : hormis les fonctionnaires, personne ne pense le territoire de l'agglomération dans son ensemble. Ce fonctionnement est finalement proche de celui de la Commission européenne, dont les Français considèrent qu'elle n'est pas démocratique. Et pourtant, on ne trouve rien à redire aux agglomérations !

Quelle serait la réforme prioritaire ?

Repenser les agglomérations ! Qu'elles soient de vraies communes au lieu d'être seulement des établissements technocratiques qui se contrôlent eux-mêmes. Il est temps de passer à l'étape de l'élection au suffrage universel direct des conseils d'agglomération et de communautés de communes. Les intercommunalités devraient disposer non d'un président, mais d'un maire élu au suffrage universel direct, indépendamment de son conseil. Libéré des servitudes d'une liste, il pourrait constituer son gouvernement autrement que par des marchandages et sa position serait plus forte. Et pour affirmer politiquement le conseil, celui-ci devrait être élu sur des circonscriptions qui ne recoupent pas, ou le moins possible, les communes.

Quant aux communes et aux départements, n'y touchons pas ! Des agglomérations fortes renforceront les régions. Le suffrage universel direct est une force puissante qui entraînera à terme des reconfigurations.



ERHARD FRIEDBERG
Professeur à Sciences Po, Erhard Friedberg dirige le Centre de sociologie des organisations. Né en 1942 en Autriche, il a mené l'essentiel de sa carrière en France.

Vous proposez également d'interdire le cumul des mandats.

Oui. On parle toujours du cumul maire-député. Mais les cumuls conseiller général-maire, conseiller régional et général, maire-conseiller régional, maire d'une commune et président d'une agglomération me semblent plus graves. Les affaires sont gérées par une petite élite locale qui éloigne la démocratie du terrain. La démocratie participative ne remplace pas une refonte des cadres politiques qui permettrait à la démocratie locale de se déployer. En interdisant ces cumuls, on démultipliera le nombre de participants au jeu et on enrichira réellement la démocratie locale.

Où voyez-vous les oppositions à ces réformes ?

Le grand ennemi de toute simplification du tissu institutionnel local, ce ne sont

pas les élus mais les notables, qui cumulent les pouvoirs et sont en position de relier des segments institutionnels qui ne communiquent pas bien. Ils tirent de cette capacité pouvoir et influence. Au niveau local, le système français a besoin actuellement pour fonctionner d'un très grand nombre de médiateurs de ce type, plus que les systèmes où les responsabilités politiques sont claires. La simplification priverait de pouvoir ceux qui se sont instaurés médiateurs.

Vous semblez critique sur la démocratie participative.

Non, je n'ai rien contre elle. Mais elle privilégie les militants, ceux qui ont du temps. On lui rend un hommage hypocrite et, parallèlement, on verrouille tout à travers l'intercommunalité technocratique.

Quel rôle attribuez-vous aux préfets ?

Selon moi, il est indispensable de leur enlever tout droit de regard sur les regroupements. L'intercommunalité est l'affaire des élus locaux, pas celle des préfets ! Si des regroupements sont artificiels, cela se verra tout de suite. Si une commune veut sortir, qu'elle sorte. Au maire de l'agglomération de montrer l'intérêt de l'intercommunalité pour les communes ! On ne peut pas rationaliser par le haut. En revanche, une fois la dynamique lancée, il faudra la piloter.

Mais d'où viendrait la sanction ?

La sanction vient du suffrage universel direct. Aujourd'hui, les élus se renvoient les responsabilités et on ne peut pas sanctionner le fonctionnaire. La structure intercommunale est irresponsable, elle ne rend aucun compte au public, qui ne peut l'interpeller. C'est un scandale. Il faut rendre les élus responsables. Ne nous braquons pas sur les conflits, les éventuelles corruptions. Plus de liberté peut porter à des abus, c'est « normal » et les tribunaux sont là pour ça. Faisons en sorte que les élus travaillent sous contrôle démocratique. L'intercommunalité est une révolution. Il est temps qu'elle devienne une révolution politique.

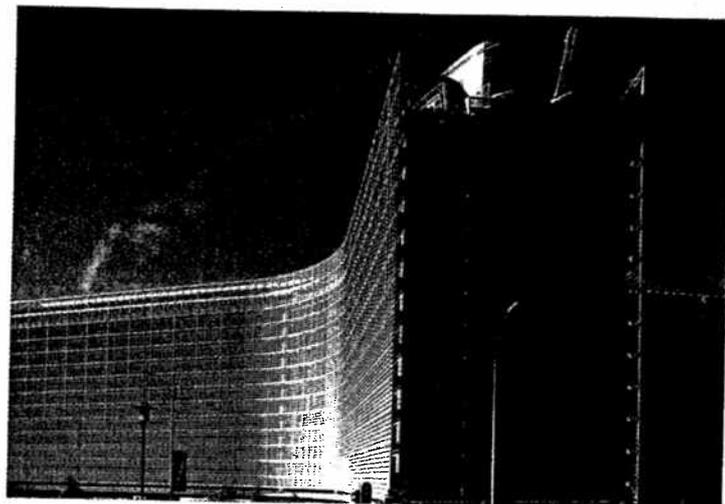
Propos recueillis par Martine Klis

MUTUALISATION DES SERVICES Bruxelles exige une réforme de la législation

La Commission considère que les mises à disposition de services des communes au profit des EPCI doivent être soumises à concurrence.

Dans un avis motivé, publié le 27 juin sous la forme d'un communiqué de presse, la Commission européenne admoneste la France à propos de la mise à disposition de services des communes au profit des EPCI et des syndicats mixtes. Elle considère que ce dispositif « dont les modalités, et notamment la rémunération, sont fixées par une convention revient à attribuer un marché public sans respecter les procédures de passation prévues par le droit communautaire ». La procédure d'infraction se caractérise toujours par sa grande opacité.

Deux mois pour agir. Il semble cependant ressortir du communiqué que la commission ne vise pas les mises à disposition de services des EPCI et des syndicats mixtes au profit de leurs communes membres. Elle ferait sienne la théorie du « in house », reconnue par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans un arrêt du 18 novembre 1999 et étendue par un récent arrêt « Asemfo » du 19 avril 2007. Dans cette configuration, elle estimerait que les EPCI et les syndicats mixtes sont l'éma-



Ni l'AMF ni l'ADCF n'ont eu connaissance du texte de la Commission européenne.

nation des communes. La mise à disposition « descendante » ne relèverait pas, du coup, des règles de la commande publique. L'Etat français et la Direction générale des collectivités locales disposent de deux mois pour répondre de façon satisfaisante à l'Union. Pour ce faire, ils devront s'engager à réviser la réglementation en ce domaine, principalement issue de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Faute de quoi, selon toute vraisemblance, la Commission saisira

la Cour. Et quand bien même elle ne le ferait pas, l'Etat resterait sous la menace de l'Union nationale des services publics industriels et commerciaux, qui a déposé une requête devant la commission.

Plusieurs pistes. En cas de réforme législative, deux issues s'offrent au gouvernement. Soit, répondant aux injonctions de la Commission, il supprime purement et simplement la possibilité pour les communes de mettre à disposition leurs services au profit des EPCI et des syndicats mixtes, soit il ouvre d'autres pistes. L'avocat Eric Landot évoque la notion de droit exclusif, consacré par la CJCE dans un arrêt « Sydhavens » du 23 mai 2000. Il s'agirait, pour les collectivités, de « s'abriter » derrière un acte unilatéral, à savoir un arrêté préfectoral qui, par nature, échappe au droit de la concurrence. Eric Landot plaide également en faveur de la création d'un réel statut de groupement d'employeurs publics auquel prendraient part communes et EPCI.

Jean-Baptiste Forray

FPT Enquêtes sociales.

Le 4 juillet, le CSFPT a eu la primeur de la « synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état de la collectivité » au 31 décembre 2005. Pointant 21 000 accidents du travail imputables au service et aux rajets, elle a fait réfléchir les représentants des employeurs et des syndicats sur la prévention à mener. Un second rapport sur le dialogue social (*), commandé par le CSFPT aux chefs administrateurs de l'Inet promotion « Monod », a suscité les félicitations de l'assemblée consultative.

* Disponible sur www.csfpt.org

FORMATION Les rencontres

'Angers du CNFPT. C'est sous le mot d'ordre « Ensemble pour un CNFPT innovant dynamique et exemplaire » qu'André Ossinot a ouvert les 9^{es} rencontres d'Angers qui ont réuni, les 3 et 4 juillet à l'Enact, 30 cadres pédagogiques des différentes délégations. Cette participation illustre la volonté de « réussir le changement » prévue dans la loi du 19 février 2007, principal thème des rencontres.

NOMIE 1^{re} assises du développement des territoires.

Organisées par l'association des directeurs de l'Institut des hautes études de développement d'aménagement des territoires européens (Ihedate), les assises se sont tenues, le 4 juillet à Paris, devant 400 personnes: élus, représentants de l'Etat et de l'Union européenne, chefs d'ouvrage, associations, etc. « Tous les territoires ne disposent pas du même accès à l'ingénierie, les écarts doivent être réduits », a fait valoir Pierre Calvin, président de l'AA-Ihedate.



Jacques Pélassard, président de l'Association des maires de France

« De simples mesures d'organisation interne »

LA REACTION

« Les mises à disposition de services, dans les deux sens, portent sur des interventions qui étaient auparavant déjà assurées par les collectivités. Il s'agit donc de simples mesures d'organisation interne qui ont démontré leur efficacité et participé à cette maîtrise de la dépense publique locale, dont on parle tant aujourd'hui. Cette spécificité française,

que nous partageons avec l'Italie, nous devons la défendre. C'est pourquoi nous allons maintenant saisir le Premier ministre et les députés français au Parlement européen. »