

DOSSIER P.7

Construire une citoyenneté intercommunale



DANS L'ACTU P.2

- FINANCES LOCALES : L'ODEDEL EN DÉBAT

FOCUS P.3

- ACCOMPAGNER LE PARCOURS RÉSIDENTIEL DES ENTREPRISES

DROIT P.13

- ASSURER LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EN L'ABSENCE DU PRÉSIDENT

RESSOURCES HUMAINES P.14

- LA FONCTION PUBLIQUE ESPAGNOLE

TERRITOIRES P.15

- S'ORGANISER POUR FINANCER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE



ÉDITORIAL

Charles-Éric Lemaigren
Président de l'AdCF

Reconstruire des rapports de bienveillance

Au terme d'une très longue séquence électorale, les Français ont désigné leur nouveau chef de l'État et recomposé en profondeur la représentation nationale. Quelles qu'aient été nos préférences dans l'isoloir, nous ne pouvons désormais que souhaiter le succès du nouveau gouvernement et de la nouvelle majorité parlementaire. La France a besoin de repartir de l'avant, retrouver confiance en elle, sortir du pessimisme qui la ronge depuis près de 20 ans. L'AdCF avait plaidé en ce sens dans son adresse aux candidats, faisant le choix, durant la campagne, de ne pas se prononcer sur leurs programmes. Nous avons respecté le devoir de réserve qui s'impose à une association pluraliste ; mais nous pouvons désormais reconnaître que certaines propositions recueillies nous ont inquiétés, voire consternés. Parmi les candidats à la fonction suprême, plus d'un sur deux criaient haro sur l'intercommunalité, quand ils ne se prononçaient pas pour sa suppression pure et simple !

« Nous sommes certains que l'État attendra beaucoup de nos communautés durant cette législature »

Emmanuel Macron, comme d'autres, s'est distingué de ces « interco-phobiques ». C'est heureux. De même, le nouveau chef du gouvernement Édouard Philippe, longtemps maire du Havre et président de son agglomération, et ancien membre du conseil d'administration de l'AdCF, sait très bien ce que la coopération intercommunale apporte tous les jours à nos territoires. Nous espérons de fait que cesseront les attaques irresponsables contre ce que nous incarnons. Au moment où se constitue un grand ministère de la cohésion des territoires, nous sommes certains que l'État attendra beaucoup de nos communautés et métropoles durant la législature qui s'ouvre. Nul doute que nous aurons des négociations serrées avec le nouveau gouvernement sur les sujets financiers. Mais les lourdes questions de cohésion territoriale ne trouveront pas de réponse sérieuse sans prendre appui sur nos intercommunalités et nos projets de territoire. Les élus locaux de France le savent parfaitement : l'État et les régions pourront faire beaucoup ; mais ils ne pourront pas faire sans nous.



FINANCES LOCALES L'Odedel en débat

Lors de sa réunion du 13 juin, le Comité des finances locales (CFL) a ouvert un débat sur la définition de l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) et la manière de l'établir. Destiné à gagner en importance – certaines institutions comme la Commission européenne plaidant même pour qu'il soit contraignant –, cet Odedel est aujourd'hui établi sur des fondements que l'AdCF considère aberrants et ignorants des effets de la réforme territoriale.

Au menu du dernier Comité des finances locales : un outil national phare pour piloter, au niveau national, les finances publiques locales. L'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel), qui figure désormais dans les lois de finances (triennales ou annuelles), n'avait jusqu'ici qu'une valeur soi-disant indicative afin de ne pas contrarier la libre administration des collectivités. Pour autant, il sert de référentiel pour paramétrer les perspectives macro-budgétaires de la France, transmises notamment à ses partenaires européens. C'est par ailleurs à partir de cet Odedel qu'a été en partie calculé l'effort demandé aux collectivités dans le cadre du pacte de stabilité et du plan d'économies de 50 milliards d'euros.

en début de cycle électoral)... qui s'est finalement avérée bien inférieure. Les efforts budgétaires consentis par les collectivités sur leurs dépenses de gestion ainsi que leurs fortes coupes dans l'investissement ont conduit à une baisse sans précédent de leurs dépenses. Les collectivités représentent d'ailleurs les seules administrations publiques à avoir connu cette réduction brute, là où les autres ont seulement modéré la progression de leurs dépenses. *In fine*, selon la Commission européenne elle-même (inspirée par la Cour des comptes), près de 50 % des économies du plan français ont reposé sur les efforts des collectivités.

De nouveaux objectifs financiers

La Conférence nationale des territoires du 17 juillet a mis les finances publiques locales et la fiscalité au premier rang des grands sujets qui seront débattus dans les prochains mois entre État et collectivités. Si ces dernières ne verront pas leurs dotations diminuer en 2018, des efforts très importants sont attendus par l'État, qui vise une réduction des dépenses de 13 milliards d'euros d'ici 2022. « *C'est un pari que nous faisons ensemble. Je vous fais confiance, a annoncé le président de la République. [...] Les collectivités locales, toutes leurs composantes, feront pour 2018 la part de ce qui leur revient de baisse de dépenses de fonctionnement et d'investissement.* » Avant de prévenir que pour « *ceux qui ne joueront pas le jeu, il y aura un mécanisme de correction l'année d'après.* » Restent à préciser les modalités des économies à opérer et les modes de calcul du mécanisme de « *bonus-malus* » qui semble se dessiner. Dans ce contexte, un Odedel sérieux devra être établi, permettant de définir les moyens nécessaires aux collectivités pour redynamiser l'investissement public (tombé à un niveau historiquement bas) tout en poursuivant leurs efforts de gestion.

La rédaction

“ Une réduction des dépenses de 13 milliards d'euros est attendue d'ici 2022 ”

Une hypothèse de croissance erronée

Comme le montrent les derniers rapports de la Cour des comptes, les évolutions des dépenses des collectivités ont non seulement respecté l'Odedel, mais elles se sont aussi situées en 2014, 2015 et 2016 bien en deçà des progressions prévues. Les collectivités ont même vu leurs dépenses baisser en volume et en valeur. D'où les déductions faites par certains observateurs d'un Odedel pas assez contraignant ou de collectivités ayant « fait de la marge ». Le problème est en fait autre. L'Odedel a été construit avec une hypothèse fautive et surestimée de croissance des ressources propres des collectivités (fiscalité, tarifs, etc.). La baisse des dotations devait être amortie par cette croissance attendue (liée à l'augmentation des bases fiscales, mais aussi à des hausses présumées de taux

Les propositions de l'AdCF pour un Odedel prenant en compte les réalités financières locales

Depuis plusieurs mois, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) pointe le caractère aberrant de l'Odedel actuel, totalement décalé des réalités financières mais surtout des évolutions institutionnelles. Dans un courrier adressé au Premier ministre Manuel Valls en 2016, l'association avait expliqué pourquoi il fallait revoir la conception de cet outil, en agrégeant notamment communes et communauté dans un même objectif. Alors que les transferts de compétences, d'agents et de charges s'accéléraient entre communes et communautés (dans la logique même des lois votées et des mutualisations demandées par l'État), l'Odedel prévoit en effet une progression plus soutenue des dépenses des communes que de celles des intercommunalités ! Il était prévu pour 2016 une progression de + 0,7 % des dépenses intercommunales et de + 1,3 % pour les communes, dans un scénario niant complètement les nombreux transferts de compétences liés aux lois Maptam et NOTRe. De fait, l'évolution indicative des dépenses des intercommunalités y était manifestement sous-évaluée compte tenu des transferts de charge, au risque de faire de ces dernières les mauvaises élèves de la gestion publique locale. Cette ouverture du débat et la « revoyure » de l'Odedel sont d'autant plus nécessaires qu'il devient manifeste que les baisses de dotations s'accroissent en cas de dépassement des objectifs dits « indicatifs ». Il importe par conséquent que ceux-ci soient sérieusement établis et agrégés au niveau des « blocs intercommunaux » pour ne pas mettre en tension communes et communautés.

Accompagner le parcours résidentiel des entreprises

Depuis le 1^{er} janvier 2017, communautés et métropoles sont compétentes à titre exclusif en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise et à l'aménagement économique. Un rôle clé pour accompagner le parcours résidentiel des entreprises. Cette mission appelle toutefois un véritable pilotage de l'immobilier, des connaissances fines et une stratégie quant aux coûts, une capacité d'écoute et de réponse aux besoins des entreprises, et une anticipation de leurs propres stratégies de localisation.

Ce focus met en exergue cette nouvelle mission des communautés. À travers des données chiffrées (enquête AdCF/ADGCF/Deloitte notamment) et un point de droit, il propose des éléments de cadrage sur le sujet ainsi qu'un zoom sur les tiers-lieux et espaces de coworking qui émergent en zones rurales et périurbaines.

Aides à l'immobilier et parcours résidentiel des entreprises : les communautés aux commandes

La montée en compétence des communautés et métropoles en matière d'immobilier d'entreprise intervient à un moment marqué par une transformation profonde des besoins et par des coûts fonciers souvent élevés. Ce focus d'Intercommunalités ouvre un chantier de réflexion pour les mois à venir.

Depuis le 1^{er} janvier, les aides à l'immobilier d'entreprise comme à l'aménagement économique sont du ressort exclusif des communautés et métropoles. Une évolution qui invite à revisiter le sujet en profondeur. Par rapport à un domaine d'action partagé ou concurrentiel, une compétence exclusive emporte en effet des conséquences beaucoup plus sensibles : elle invite d'une part à un balisage juridique très précis du sujet ; elle confère surtout une responsabilité politique beaucoup plus claire aux institutions qui en ont la charge.

Seules chargées à l'avenir du « parcours résidentiel » des entreprises, les communautés seront comptables des éventuelles carences de demain. Cette responsabilité nouvelle intervient dans un moment charnière qui voit les systèmes d'aide publics de plus en plus étroitement encadrés par les règlements et jurisprudences de l'Union européenne, les besoins des entreprises se transformer à très grande vitesse avec le numérique et les coûts fonciers poursuivre leur envol.

Vers un pilotage de l'immobilier

Longtemps considéré comme une fonction de support, l'immobilier devient un objectif stratégique qui ne se réduit pas à un choix simple entre propriété et location, et dont le pilotage doit s'appuyer sur un suivi fin des indicateurs de rentabilité, comme le montrent les travaux d'Ingrid Nappi-Choulet, professeur-chercheur à l'Essec. Les entreprises françaises ont commencé à récupérer

une certaine compétitivité-coût grâce au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et une certaine modération salariale et fiscale. France Stratégie (ex-Commissariat au plan) considère que

« Les produits immobiliers sont aussi diversifiés que les typologies d'entreprises et leurs besoins »

l'une des variables les plus défavorables à l'économie française réside notamment dans le coût de l'immobilier.

Cette analyse est fondamentale à un moment où l'intercommunalité va s'affirmer comme responsable de premier rang de l'accueil des entreprises dans les territoires. Comment faire baisser les prix ? Ou au moins maîtriser les tendances haussières ? Comment éviter les pénuries d'offre ou la déqualification des sites et immeubles ? Une véritable réflexion stratégique doit s'engager. À la suite de travaux conduits il y a quelques années avec le Cerema et plus récemment avec le cabinet Deloitte, l'AdCF entend ouvrir de nouveaux champs de réflexion pour analyser l'offre française, son rapport qualité-prix, sa connexion aux services (transports, habitat...), sa qualité architecturale et paysagère, ses performances environnementales.

Développer une connaissance fine des marchés

Bien évidemment, les « produits » immobiliers sont aussi diversifiés que les typologies d'entreprises et leurs besoins. Boutiques et

commerces en pied d'immeuble ou dans les gares et centres commerciaux, locaux d'activités tertiaires et industriels, entrepôts logistiques et hautes tours des centres d'affaires... cette grande variété reflète la réalité des tissus économiques des territoires mais aussi des phénomènes de génération et de modes. Ce qui était recherché hier ne l'est plus aujourd'hui. Comment requalifier ? Avec qui investir ? Quels sont les nouveaux modèles économiques ?

Autant les grands établissements industriels sont en majorité propriétaires de leurs murs, en raison de besoins sur mesure pour l'organisation de leur site de production, autant les entreprises de services et les commerces sont de plus en plus souvent locataires. La connaissance fine des marchés immobiliers, qui se caractérisent par des cycles (phénomènes d'érosion des rendements locatifs), peut appuyer l'aide à la décision.

Anticiper les stratégies de localisation

L'intercommunalité sera attendue pour faciliter le parcours résidentiel des entreprises en offrant des solutions immobilières adaptées. Pour les développeurs économiques, cela implique de disposer de vraies connaissances et compétences : décrypter le jeu d'acteurs des opérateurs (foncières, promoteurs, commercialisateurs), assurer une veille sur les offres, prendre en compte les nouveaux usages qui résultent de la mutation du travail...

Combinant leurs rôles d'autorités locales organisatrices des politiques de l'habitat et du développement économique, les communautés et métropoles sont invitées à mieux anticiper les stratégies de localisation des ménages et de l'activité. Or, comme le soulignent les spécialistes, l'immobilier de bureaux et l'immobilier résidentiel n'ont pas du tout les mêmes anticipations. C'est ce que démontrent notamment les investisseurs qui anticipent les dynamiques de valorisation immobilière liées à une infrastructure de transports collectifs. Et si dans les

« Pour France Stratégie, le coût de l'immobilier est une variable très défavorable à l'économie française »

décennies antérieures, les ménages avaient tendance à suivre les emplois, c'est aujourd'hui plutôt l'inverse... Ce sont en effet les ménages et leurs choix de vie qui éclairent le chemin et dictent la localisation de nombreuses activités économiques.

Dès lors, les conditions de régulation du marché du logement à l'échelle d'un bassin d'habitat et la capacité d'organiser des parcours résidentiels deviennent essentielles pour les acteurs économiques. La planification de l'urbanisme prend ainsi toute son importance pour arbitrer la cohérence des diverses localisations.

Béatrice Santos Knoop, Olivier Crépin, Nicolas Portier



Dominique Valentin
Président du réseau Relais d'Entreprises

Tiers-lieux, coworking : quel modèle économique gagnant et pérenne ?

Le réseau Relais d'Entreprises accompagne les collectivités et les investisseurs dans la mise en place de tiers-lieux et d'espaces de coworking en milieu rural et périurbain. Un modèle efficace... à certaines conditions. Explications.

A lors que paraissent les premiers articles sur le phénomène des tiers-lieux et espaces de coworking et sur les difficultés rencontrées par de nombreux espaces non rentables ou artificiellement soutenus par les collectivités, il convient de bien clarifier ces nouvelles offres d'immobilier de travail à usager flexible ainsi que les réponses apportées aux différents publics. Le terme « tiers-lieu », qui désignait le troisième lieu, à savoir « ni le bureau ni la maison », semble de moins en moins explicite... En effet, le travail, rendu mobile grâce au développement des outils numériques, permet à un actif sur deux de travailler de n'importe où. Ainsi, la voiture, les transports en commun ou certains lieux de vie comme des restaurants ou des appartements non utilisés peuvent constituer des espaces propices pour les travailleurs nomades.

Une rentabilité complexe

Cette approche très urbaine représente déjà une nouvelle forme de concurrence des espaces de coworking qui, pour s'imposer, devront obligatoirement proposer des services et une dynamique facilitant les échanges entre entrepreneurs. C'est là où l'apport de service plombe souvent le modèle économique d'une offre immobilière par nature complexe à rentabiliser du fait d'une localisation en centre-ville qui induit nécessairement prix au mètre carré et taxes élevés. Ceux qui s'en sortent sont généralement des entités qui maîtrisent l'écosystème de l'entrepreneuriat et qui, à ce titre, savent se faire financer l'accompagnement et l'expertise à la création et au développement d'entreprise. Cependant, ce sont plutôt les incubateurs portés par les grands groupes et les dynamiques de cluster qui apparaissent bien plus légitimes. Le modèle économique de ces incubateurs soutenus par des grandes entreprises et des collectivités ambitieuses, pour les uns, d'externaliser

“ Ces espaces offrent la possibilité de rompre l'isolement tout en bénéficiant de services mutualisés ”

une R&D en s'appuyant sur des équipes plus agiles et surtout moins coûteuses et, pour les autres, d'identifier les « pépites » pour ne pas dire les « licornes » qui, à l'image de Sigfox à Toulouse, se retrouveront au cœur d'une stratégie d'attractivité territoriale.

Plus « cow » que « co »

Le besoin constaté dans les territoires ruraux ou périurbains, généralement sous l'influence d'une agglomération, est de deux natures. La première repose avant tout sur les contraintes de mobilité pendulaire des actifs qui voient dans ces espaces de travail une possibilité de travailler à distance ailleurs qu'à domicile, ce dernier, bien que



Relais d'Entreprises ambitionne de développer une offre d'espaces de travail sur tout le territoire, notamment en zone rurale. / © Relais d'entreprises

pratique, constituant un frein à la mise en place du télétravail. Mais surtout, et pour répondre au développement du « self emploi » dont on estime qu'il concernera un actif sur deux en 2025, ces espaces de travail offrent aux entrepreneurs la possibilité de rompre l'isolement tout en bénéficiant de services mutualisés tels que connexion internet ou solutions de reprographie. Ces actifs, qui ne sont pas forcément des porteurs de projets innovants, ne sont pas en demande d'un accompagnement à la création d'entreprise ni même d'une dynamique d'animation de l'espace. Et c'est bien en cela que l'approche de Relais d'Entreprises se distingue et séduit de plus en plus de collectivités locales.

Au cœur des centres-bourgs

De façon très pragmatique et pour l'avoir expérimenté dans plusieurs territoires (de la Haute-Garonne aux Ardennes en passant par le Pays Vichy-Auvergne et la Corse),

il est nécessaire de bien dissocier l'offre de bureaux individuels facilement configurables dans des bâtiments publics inoccupés,

de la dynamique du lieu qui, généralement, s'opère d'elle-même autour de la machine à café. Quant à la dynamique du territoire, celle qui consiste à faire se rencontrer les entrepreneurs et envisager de mener à bien des projets communs ayant pour vocation de soutenir le développement économique local, un club d'entrepreneurs à l'image du Groupement des entrepreneurs du Sud Toulousain (Gest) apparaît comme légitime et adapté.

Ces petits espaces, idéalement situés au cœur des centres-bourgs afin de soutenir les commerces de proximité, devront cependant gagner en visibilité compte tenu des faibles revenus dégagés par les loyers

(néanmoins suffisants pour couvrir le montant des travaux de rénovation et les charges d'exploitation). Ainsi, suivant le

“ La marque Relais d'Entreprises s'est inspirée des relais de poste ”

modèle des chaînes hôtelières volontaires, Relais d'Entreprises propose une affiliation et des services associés.

Du relais de poste au relais d'entreprises

Pour comprendre comment s'organisera et se segmentera le marché des espaces de travail, il suffit en effet de faire le parallèle avec le secteur de l'hôtellerie. Autour d'une offre claire et binaire (une chambre/

un bureau), nous avons pu mesurer à quel point la localisation (rural/urbain), le niveau de services proposé (de l'auberge

de jeunesse au palace voire à l'hôtel club), le statut et le niveau d'indépendance ou d'intégration – sans parler de toutes les formes « non

marchandes » – allaient également dessiner le paysage de ces nouveaux espaces de travail. C'est justement en anticipant ce parallèle que la marque Relais d'Entreprises s'est inspirée des relais de poste (devenus par la suite les hôtels de la poste, puis les hôtels de la gare...). On en comptait alors presque 3 000 répartis le long de toutes les routes conduisant à la capitale. Souhaitons à Relais d'Entreprises un maillage tout aussi important.

Immobilier d'entreprise : quels communautés et métropoles ?

Les registres d'intervention dans le domaine de l'immobilier d'entreprise sont plus ou moins volontaristes ou opérationnels. Dans un contexte d'économies budgétaires, l'approche subventionnée du développement économique (rabais) pose aujourd'hui question : est-elle réellement efficace ? L'enquête conduite en 2016 par l'AdCF et France urbaine à destination de plus de 400 communautés et métropoles apporte quelques réponses.

Sans surprise, l'enquête AdCF/France urbaine révèle un niveau d'engagement plus affirmé des communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles dans le domaine de l'aménagement opérationnel, à travers notamment l'outil de la SEM (société d'économie mixte)

d'aménagement. En fonction des mutations économiques auxquelles sont confrontés les territoires (recyclage des friches industrielles par exemple), l'action de reconversion et de revitalisation économique est plus ou moins répandue. Ainsi, 58 % des communautés d'agglomération et 75 %



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SAVE GARONNE ET COTEAUX DE CADOURS (HAUTE-GARONNE)

Un cadre de travail alternatif en centre-ville

En 2015, la communauté de communes Save Garonne et Coteaux de Cadours a fait appel à la société Relais d'Entreprises afin d'apporter à ses habitants une solution leur permettant de réduire leurs déplacements pendulaires domicile-travail et de relocaliser de l'activité dans le centre-ville de Grenade-sur-Garonne.

Plus de 70 % de la population active de Grenade-sur-Garonne (8 857 habitants) occupe un emploi dans une autre commune. L'allongement continu des distances domicile-travail (parfois 100 km aller-retour) constitue donc un enjeu de mobilité majeur. Pour faire face à l'encombrement des rocade automobiles de l'aire urbaine toulousaine et apporter une solution alternative au télétravail, l'implantation d'un tiers-lieu s'est imposée comme une évidence. Les élus du territoire souhaitaient relocaliser l'économie, réaménager l'espace public, renforcer la qualité de vie de la population et apporter des solutions pour améliorer les rythmes de vie des salariés. Le concept de « relais d'entreprises » s'inscrit dans ces objectifs.

Un partenariat public-privé

La communauté Save Garonne et Coteaux de Cadours, la commune de Grenade, la société MobiGIS et le réseau Relais d'Entreprises (voir p. 4) sont parties prenantes du projet. L'étude de faisabilité (7 200 euros TTC) a été financée en 2015 par la communauté de

communes et réalisée par Relais d'Entreprises. À l'issue de cette étude, un lieu a été sélectionné et la recherche d'utilisateurs a démarré : 56 entreprises se sont déclarées intéressées à disposer de locaux à usage ponctuel et séquencé dans la semaine.

Les locaux se situent dans un ancien collège dont le foncier a été cédé à la commune par le conseil départemental. Les travaux de mise aux normes, d'un montant de 37 000 euros, ont été réalisés par les services techniques

“ Les locaux se situent dans un ancien collège dont le foncier a été cédé par le conseil départemental ”

municipaux ; la communauté de communes a participé à hauteur de 10 000 euros dans le cadre d'un fonds de concours. Aujourd'hui, le relais d'entreprises abrite trois bureaux d'une dizaine de mètres carrés chacun, des espaces communs et un accueil, pour une superficie totale de

67,28 m². La commune de Grenade loue le bâtiment à une société (MobiGIS) qui sous-loue aux bénéficiaires finaux. Quatre entreprises sont désormais installées, avec des durées d'utilisation des locaux allant de deux à cinq jours par semaine.

Redonner goût au développement économique

Ces espaces offrent un cadre de travail alternatif pour les salariés qui travaillaient à domicile. Qu'ils soient travailleurs indépendants ou cadres en entreprise, ils peuvent ainsi développer une crédibilité en différenciant leur activité professionnelle et leur vie familiale, mais aussi disposer de davantage de temps pour cette dernière.

Pour la collectivité, l'opération est bénéfique : on remet de l'activité en centre-ville en réutilisant un patrimoine abandonné. Ce type d'intervention est aussi nouveau pour elle, par rapport aux décennies antérieures où elle conduisait essentiellement des opérations d'aménagement avec la création d'hôtels d'entreprises sur des zones d'activité en périphérie. « Alors que dans les années 1990-2000 on cherchait à augmenter des bases de taxe professionnelle par la création de nouvelles zones d'activité, on réfléchit à présent à une stratégie d'urbanisme avec une mixité des usages et des fonctions résidentielles, d'activité, commerciales, culturelles et associatives », résume Éric Marquié, directeur du développement économique de la communauté de communes. Ce qui implique de partir des besoins des entreprises du territoire et de leurs salariés.

Premier pas

Cette étape constitue la première phase d'un projet qui pourrait prendre de l'ampleur, d'autres entreprises exprimant des besoins pour ce type de locaux professionnels. La construction d'un autre bâtiment pourrait être envisagée avec l'engagement d'investisseurs privés. La communauté entend jouer un rôle d'intermédiation entre ces investisseurs potentiels et les utilisateurs finaux. « Pour l'instant, nous ne sommes pas dans une logique de parcours résidentiel de l'entreprise ; mais avec le développement d'un nouveau projet et la mise à disposition d'une offre immobilière plus importante, il est tout à fait envisageable d'accueillir des créateurs d'entreprise », précise Éric Marquié.

Les résultats seront déjà tangibles en termes de satisfaction des usagers : flexibilité pour les entreprises, solutions pour la relation client, qualité de vie des travailleurs... Pour Éric Marquié, « le fait que ce type d'opération soit une réussite et apporte des résultats à moindre coût pour les finances de la collectivité redonne une envie de développement économique à certains élus qui étaient quelque peu sceptiques au départ. Bien

“ La démarche implique de partir des besoins des entreprises du territoire et de leurs salariés ”

entendu, cela demande une ingénierie complexe... » Mais une ingénierie beaucoup moins coûteuse qu'une opération d'aménagement de zone d'activité « en blanc » dont le succès économique est souvent hypothétique...

Olivier Crépin



Les tiers-lieux sont une occasion de relocaliser les espaces de travail sur un territoire, et ainsi contribuer à son développement économique. / © Fotoinfol / Fotolia

modes d'intervention des

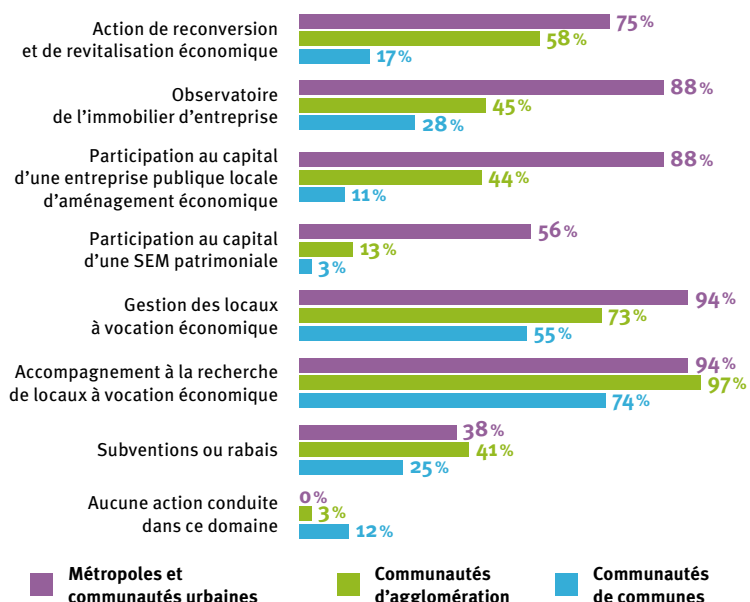
des communautés urbaines et métropoles agissent en ce sens, en lien ou non avec d'autres collectivités publiques et opérateurs (établissements publics fonciers régionaux de l'État, conseil régional, SEM d'aménagement), dans la mesure où ces opérations nécessitent parfois des moyens financiers considérables (coûts de dépollution et « remise en marché »).

Préférence à l'accompagnement

La gestion de locaux à vocation économique (hôtels d'entreprises, ateliers relais, abattoirs) est également plus répandue dans le grand urbain. Les observatoires de l'immobilier d'entreprise sont plus rares dans les petits bassins d'emploi.

Parmi les modes d'action, on note clairement une préférence des communautés pour l'accompagnement à la recherche de solutions immobilières, l'octroi de subventions ou de rabais étant minoritaire (et même moins répandu en proportion dans les grandes collectivités). C'est au sein des communautés de communes que ces actions d'accompagnement ont le plus progressé, 96 % des communautés d'agglomération intervenant déjà dans ce domaine en 2010 (94 % en 2016). Ainsi, si en 2010 seules 58 % des communautés de communes aidaient les entreprises dans la recherche de locaux, elles sont aujourd'hui 74 % à intervenir en ce sens.

Quelles actions les communautés et métropoles conduisent-elles en matière d'immobilier d'entreprise ?



Source : « L'action économique des communautés », enquête AdCF/France urbaine auprès de 409 communautés et métropoles, 2016

Enquête sur les espaces de travail collaboratifs

Depuis quelques années, des espaces de travail collaboratifs émergent dans de nombreux territoires. Structures mixtes, espaces de coworking, incubateurs ou fablabs viennent compléter l'offre existante et jouent un rôle de plus en plus important en matière de développement économique et urbain. Le cabinet Deloitte, en partenariat avec l'AdCF et l'ADGCF, a récemment publié un baromètre portant sur le rôle de ces espaces ; 42 intercommunalités représentant 5,2 millions d'habitants ont été interrogées. Retour sur les principaux enseignements de cette étude.

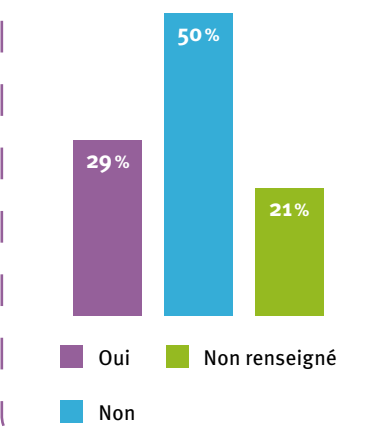
Si les pépinières et les hôtels d'entreprises continuent de se développer, les territoires français manifestent depuis quelques années un réel engagement pour de nouvelles formes d'espaces collaboratifs innovants. Les structures mixtes donnent aux entreprises l'accès à un parcours résidentiel complet au sein d'un lieu unique. Les espaces de coworking, en plus de répondre au besoin d'hébergement des entreprises, permettent de repenser les mobilités à l'échelle des territoires via le télétravail. Les incubateurs offrent quant à eux un accompagnement personnalisé à la création d'entreprise. Enfin, les fablabs mutualisent les outils technologiques de pointe afin de les rendre accessibles à tous. La moitié des espaces de travail soutenus par les intercommunalités sont issus de la réhabilitation de sites existants, et représentent une opportunité de valorisation de bâtiments ou friches. Certains se dotent par ailleurs d'une architecture emblématique et deviennent alors de véritables totems urbains.

Des espaces structurants

Ces nouveaux espaces jouent un rôle de plus en plus important pour les territoires : 88 % des intercommunalités déclarent d'ailleurs en développer ou avoir l'intention de le faire.

Il ne s'agit plus uniquement d'une solution d'hébergement pour les entreprises, mais également de lieux de partage, de rencontres, à même de créer des synergies entre individus et entre projets. Lorsqu'ils ciblent des secteurs spécifiques (économie sociale et solidaire, numérique, aéronautique...), ces équipements peuvent contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de positionnement économique d'une collectivité. Ils représentent aussi un vecteur de

Des partenaires privés sont-ils impliqués dans le financement ou le fonctionnement de vos structures ?



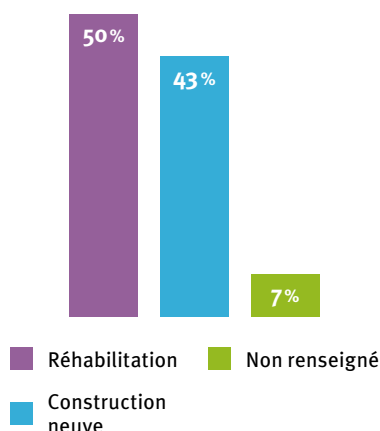
redynamisation pour certaines zones périurbaines ou rurales, et pour certains quartiers « sensibles ».

Des partenariats forts

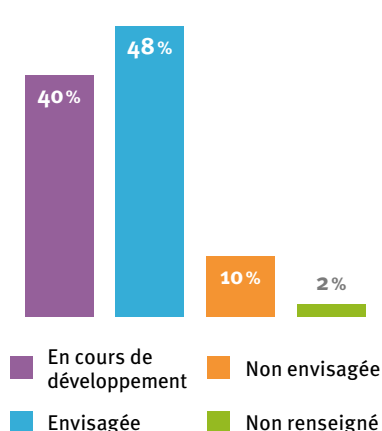
Les espaces de travail collaboratifs gagnent à tisser des liens avec des universités, des centres de recherche, d'autres espaces innovants ou encore des entreprises privées. Ces dernières peuvent participer à leur financement et à leur gestion, ou encore apporter un réseau, un savoir-faire et des débouchés aux entrepreneurs accueillis. Elles bénéficient de leur côté des innovations et des synergies caractéristiques de ces nouveaux lieux. Les collectivités endossent finalement un rôle nouveau : elles sont de plus en plus souvent des facilitatrices dans le développement d'espaces portés par des acteurs privés, qui s'intègrent pleinement dans une offre globale d'accueil des entreprises sur le territoire.

Cyrielle Sénéchal-Chevallier et Pierre Mescheriakoff, Deloitte

Quels ont été les aménagements effectués pour la réalisation de ces espaces ?



Actuellement, la création de nouveaux espaces est...



IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Suis-je compétent ?

La nouvelle répartition des compétences économiques est en cours d'appropriation, et l'immobilier d'entreprise n'échappe pas à la règle. Passage en revue des trois questions à se poser successivement pour déterminer qui est compétent en la matière. Par Pablo Hurlin-Sanchez.

Le bien est-il utilisé à des fins d'aides économiques ?

NON Le bien n'est pas utilisé à des fins d'aides économiques si les conditions dans lesquelles son propriétaire public le met à disposition du propriétaire privé ne sont pas constitutives d'un avantage. Tel est le cas par exemple lorsque le bien immobilier est loué à une entreprise aux conditions du marché. Dans ce cas, la collectivité propriétaire du bien, même si elle n'est pas compétente en matière économique, le gère librement¹.

OUI Le bien est utilisé à des fins d'aides économiques, soit parce que son utilisateur bénéficie de conditions plus avantageuses que les conditions du marché privé, soit parce que le bien est le support d'autres aides économiques (subventions en nature pour les occupants d'une pépinière, d'une couveuse ou d'un relais d'entreprises par exemple). Dans ce cas, seuls les régions² et le bloc local³ compétents pour intervenir dans le champ du développement économique peuvent utiliser ces biens dans cette perspective. La question suivante permet de voir plus clair sur ce point.

S'agit-il d'une aide en matière d'investissement immobilier des entreprises, de location foncière ou immobilière ?

NON Si cette aide économique est une subvention ou une prestation de service non liée à l'immobilier, bien que portée au sein d'un immeuble. Dans ce cas, les collectivités du bloc local ne peuvent pas intervenir. Seule la région est compétente².

Quand cette aide prend la forme d'une subvention ou d'un rabais sur le prix de vente ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés ainsi que sur le loyer, ou de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché privé, à des fins de création ou d'extension d'activités économiques. Dans ce cas, seul le bloc local est compétent pour mener de telles aides sur ses biens immobiliers, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEI)³. Pour savoir qui des communes ou des communautés sont compétentes, il convient de passer à la question suivante.

Attention ! Cette distinction est atténuée par la possibilité, pour la collectivité compétente, de déléguer à une collectivité propriétaire d'un bien le soin de définir le régime et d'octroyer ces aides. Une communauté peut ainsi se voir déléguer par la région le soin d'attribuer des aides sous forme de prestation de service dans les biens immobiliers communautaires⁴.

L'aide immobilière porte-t-elle sur une activité commerciale ?

NON La communauté ou la métropole est seule compétente, car cela relève de la compétence obligatoire portant sur le développement économique. Les biens immobiliers qui appartiennent aux communes et qui font l'objet de ces aides sont mis à la disposition de la communauté ou de la métropole.

OUI La communauté de communes ou d'agglomération ou la commune peuvent être compétentes, selon la ligne de partage définie par le conseil communautaire dans l'intérêt communautaire de la compétence « actions de soutien aux activités commerciales »⁵.

1- CGPPP, art. L. 2221-1.
2- CGCT, art. L. 1511-2.
3- CGCT, art. L. 1511-3.

4- CGCT, art. L. 1511-2 et L. 1111-8.
5- CGCT, art. L. 5214-16 et L. 5216-5.

Construire une citoyenneté intercommunale



Intercommunalité et citoyenneté : la pédagogie par le faire

Communication et pédagogie plus affirmées des communautés et métropoles vers leurs citoyens, nouveau mode de scrutin local en 2014... progressivement, la connaissance de l'intercommunalité par ses habitants, mais également son appropriation en tant que territoire particulier, évolue. Ce dossier d'Intercommunalités explore une partie de ces transformations.

L'intercommunalité est-elle un impensé civique ? Longtemps présentée comme une « révolution silencieuse », progressant cahin-caha à travers un processus de fabrication reposant sur un consensus entre exécutifs locaux, l'intercommunalité demeure un objet institutionnel mal identifié par nos concitoyens. Elle repose sur un modèle de type confédéral, au milieu d'une tradition juridique et politique nationale plutôt allergique à ce genre d'architecture. Des usagers et contribuables locaux aux acteurs associatifs,

« Progressivement, l'intercommunalité rentre dans le champ de vision des habitants »

chacun ressent la place croissante qu'elle prend dans la vie publique locale. Désignée, selon les territoires, à travers le vocable de « comcom », d'« agglo », d'« interco », de « métro »..., l'intercommunalité demeure

une institution de plus en plus visible mais sans visage. Des poubelles aux grands stades, de l'équipement nautique aux parcs d'activités, des crèches aux factures d'eau, les patronymes communautaires gagnent localement en visibilité. Les pages de la presse quotidienne régionale, la plus lue par les Français, se remplissent d'informations sur l'action des intercommunalités. Certains périodiques ont même repaginé leurs éditions en fonction des nouvelles limites des communautés. Progressivement, l'intercommunalité rentre dans le champ de vision des habitants. De là à dire qu'ils comprennent comment sont gouvernées ces institutions, avec quels moyens, selon quels processus et avec quelle légitimité serait bien audacieux.

Une communication croissante

Certes, l'intercommunalité n'est pas la seule institution à qui on pourra faire ce reproche. Mais si le principe en est simple – une institution dans laquelle les communes coopèrent –, les modes de fonctionnement concrets restent durs d'accès. L'AdCF a pris

l'engagement de travailler avec ses partenaires à une meilleure compréhension du fait intercommunal par nos concitoyens. C'est un axe de son plan d'action 2017-2020. Sur le terrain, comme le montre notre dossier, des initiatives très intéressantes sont prises par les communautés et métropoles elles-mêmes pour faire œuvre de pédagogie sur leurs compétences, leurs budgets, leurs projets, leurs élus... Certaines

« Une citoyenneté intercommunale est à construire dans les bassins de vie »

d'entre elles ciblent leurs démarches sur des publics particuliers (acteurs économiques, jeunes, seniors, etc.), d'autres visent plus large. À travers l'usage du numérique, des partenariats avec la presse régionale voire nationale, les actions de communication et de pédagogie peuvent s'opérer à budgets maîtrisés et ne pas s'exposer à un reproche de gabegie. En tout état de cause,

le moment est venu de faire connaître ces initiatives, de s'en inspirer, de les multiplier et de les conforter par une explication plus nationale.

Ancrage citoyen : un impératif

Une citoyenneté intercommunale est à construire dans les bassins de vie, combinée avec la citoyenneté municipale. Naturellement, cette question du lien avec le citoyen reposera à l'horizon 2020 la question des modes de désignation des élus. Nouveau scrutin programmé dans les métropoles et améliorations possibles du fléchage dans les autres communautés seront en débat. Il faudrait

néanmoins éviter que cette question épuise le chantier de l'ancrage citoyen de l'intercommunalité. C'est aussi par ses pratiques participatives, par sa manière de communiquer sur ses réalisations et services, par les solidarités qu'elle apporte et les dynamiques de projet qu'elle suscite que l'intercommunalité deviendra pleinement citoyenne.

Nicolas Portier

Mieux faire comprendre l'intercommunalité : un enjeu pour tous les territoires

En janvier 2017, l'AdCF a conduit une enquête flash afin d'étudier la communication des communautés et métropoles au lendemain des évolutions de la loi NOTRe. Les résultats mettent en évidence l'enjeu d'information, mais également la méconnaissance du cadre institutionnel intercommunal par les citoyens.

L'enquête en ligne lancée en janvier dernier par l'AdCF auprès des communautés¹ visait à mieux appréhender les enjeux que recouvrent la connaissance et la compréhension de l'intercommunalité par ses habitants. Au-delà de l'observation des résultats, leur analyse permettra à terme à l'association de proposer des moyens complémentaires ou de valoriser des pratiques répliquables aux communautés qui s'inscrivent dans un effort particulier d'information ou de communication.

Le traitement du questionnaire en ligne, auquel ont répondu une centaine de communautés (87 % de communautés de communes, 13 % de communautés d'agglomération) entre le 16 janvier et le 3 février 2017, a mis en exergue plusieurs éléments qui, pour partie, ont été diffusés lors des rencontres de la communication intercommunale organisée en février dernier par Cap'Com en partenariat avec l'AdCF.

L'enjeu d'information

Faire connaître ou mieux faire comprendre son intercommunalité en 2017 et années suivantes est un enjeu pour tous les répondants, « prioritaire » pour 60 % et « un parmi d'autres » pour 40 %, aucun répondant n'ayant indiqué « sans enjeu ».

Les publics en direction desquels il paraît le plus important de communiquer sur sa communauté au cours des prochains mois

sont en premier lieu l'ensemble des habitants (60 %), suivis des élus municipaux non communautaires, et ce avant les acteurs économiques, les élus communautaires, les agents, les jeunes...

Des résultats à mettre en regard des moyens d'information déjà déployés

Selon les répondants, les habitants (86,4 %) et les élus municipaux (40 %) sont pourtant destinataires d'informations régulièrement diffusées à travers les propres supports de l'intercommunalité (magazine, newsletter,

« Faire connaître son interco en 2017 est un enjeu prioritaire pour 60 % des répondants »

site...). Parmi les commentaires, on note à cet effet que certaines communautés ont récemment mis en place un circuit d'information dédié aux élus communaux (newsletter principalement), qui vient en appui du relai que peut constituer le délégué communautaire.

Une identification par les habitants très peu institutionnelle

Pour 92,2 % des répondants, l'identification de l'intercommunalité par ses habitants passe par les services que la collectivité rend directement à travers

ses compétences communautaires ; seuls 8,8 % considèrent que cette identification passe par les appuis qu'elle apporte aux communes, et 2 % par son projet de territoire et ses grandes orientations politiques. Les répondants qui estiment que leur communauté commence à être mieux identifiée par ses habitants indiquent en outre que 62,5 % de ces derniers connaissent en général le nom du ou de la présidente de l'intercommunalité mais n'en savent

pas beaucoup plus. Près de 40 % jugent qu'ils n'ont aucune idée de son mode de gouvernance.

Sandrine Guirado

1 - Les répondants au questionnaire sont principalement DGS, SG, DGA (47 %), directeurs ou responsables communication (35 %), présidents (10 %), délégués communautaires (2 %), directeurs de cabinet (4 %), autres fonctions (6 %).

« Représenter l'intercommunalité »

Les résultats de cette enquête flash AdCF ne peuvent être comparés, sur la méthode et la finalité, avec ceux de l'enquête menée par l'Ifop pour l'AdCF en septembre 2013, qui par ailleurs s'adressait directement aux habitants. Ces derniers y indiquaient une volonté d'être plus informés sur l'intercommunalité et ses représentants. Un parallèle est toutefois possible avec l'étude « Représenter l'intercommunalité » réalisée par l'AdCF en 2013, qui s'intéressait particulièrement aux enjeux et pratiques de la communication des communautés.

Cette étude dressait alors le constat de la mauvaise connaissance et du peu de visibilité de l'intercommunalité qui, malgré sa généralisation, restait mal connue des habitants, et tentait d'expliquer cette faible visibilité par les spécificités politiques et institutionnelles d'alors (avant les premières élections municipales et communautaires de mars 2014). Elle mettait en exergue les spécificités de la communication intercommunale et, à travers des analyses ainsi que des interviews de praticiens, d'experts et d'élus communautaires, proposait des premières pistes de pratiques de communication propres aux intercommunalités.

POUR ALLER PLUS LOIN | Téléchargez l'étude « Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés » (novembre 2013) sur le site www.adcf.org/etudes.

La presse territoriale en mutation

Les résultats d'une étude commanditée par Cap'Com sur les évolutions de la presse des collectivités ont été restitués lors des 8^{es} Rencontres nationales de la presse territoriale, organisées les 22 et 23 juin au Celsa. Présentation.

Chaque année, un foyer reçoit en moyenne 16 journaux territoriaux. Un volume non négligeable qui témoigne de l'importance du journal comme source d'information de la vie locale. Dans ce domaine, communautés et métropoles ne sont pas en reste : 91 % d'entre elles disposent ainsi d'une publication.

Malgré les restrictions budgétaires, le niveau d'information par des journaux papier se maintient : la périodicité des magazines n'a que peu évolué en 15 ans (6,8 numéros par an aujourd'hui) et leur volume présente une tendance à l'augmentation : plus de 50 % des répondants témoignent d'une hausse du nombre de

pages sur les trois dernières années, la moyenne se situant actuellement à 26 pages. En outre, 33 % des collectivités réalisent, en plus de leur magazine habituel, des hors-séries ou numéros spéciaux. À noter également un fort renouvellement du contenu de ces magazines territoriaux. Depuis les dernières élections municipales, une nouvelle formule a été mise en place pour les deux tiers des publications. Un quart des collectivités envisagent des évolutions du contenu rédactionnel de leurs magazines, dans le but « d'adapter le print au web pour réduire les articles », de « s'adapter à la nouvelle intercommunalité », de « recentrer sur les compétences de la collectivité » ou encore d'« intégrer la parole d'habitants ». En termes financiers, les répondants consacrent en moyenne un tiers du budget communication à la publication. Cette part est ramenée à un quart environ pour la strate des communes de plus de 20 000 habitants et des intercommunalités, soit un budget annuel moyen de 90 000 euros pour ces dernières. La réalisation de ces outils est souvent internalisée (rédaction entièrement réalisée en interne pour 71 % des collectivités,

mise en page réalisée en interne pour 55 % d'entre elles).

Enfin, si les magazines territoriaux constituent des vecteurs de communication importants, les collectivités investissent également dans les outils numériques : 84 % des collectivités disposent ainsi d'un site internet, 83 % sont présentes sur les réseaux sociaux et 49 % publient une newsletter.

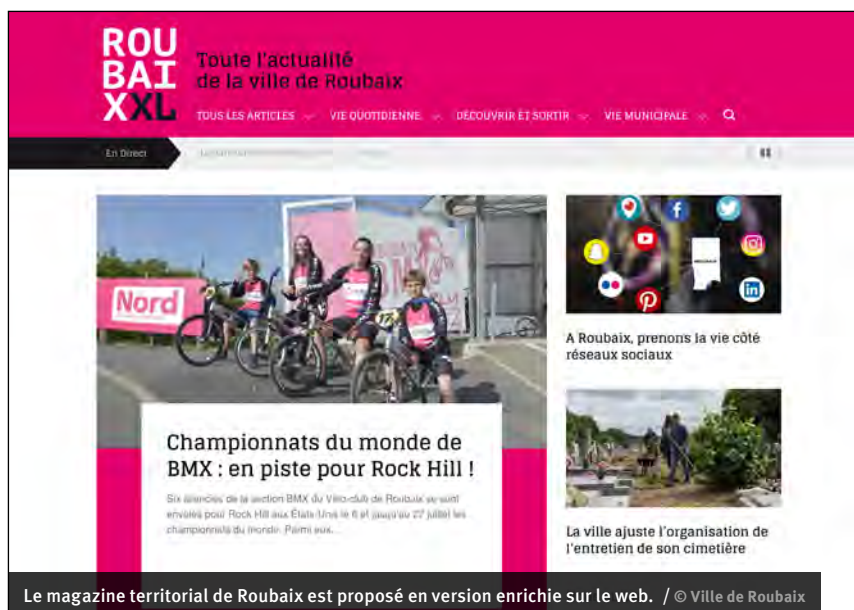
AP

Environ

150 millions d'exemplaires

de magazines territoriaux sont distribués chaque année, pour un chiffre d'affaires global annuel de près de

200 millions d'euros



Le numérique, acteur de mise en visibilité

Devenu un enjeu sociétal, Internet constitue aujourd'hui un moyen privilégié par les communautés pour communiquer. Souvent méconnues, elles gèrent pourtant de nombreux services indispensables à la vie quotidienne de leurs habitants. Avec un mot d'ordre : favoriser leur visibilité et leur lisibilité par les différents canaux numériques.

Avec 45 millions d'internautes en France, être présent sur Internet est devenu, pour tous les acteurs publics et privés dont les communautés, une nécessité. De plus en plus, les Français privilégient le Web pour s'informer, notamment sur les services communautaires lorsqu'ils veulent connaître par exemple les horaires de piscine ou les jours de collecte des déchets. Pour une communauté, communiquer via un site internet constitue donc un excellent levier pour renforcer sa lisibilité et sa visibilité. Celle de la Région Dieppoise a ainsi dédié une page de son site à sa propre communication : baptisée « comment ça marche ? », la page détaille les objectifs, les compétences et le statut particulier de la communauté, en mêlant dates et chiffres clés.

Une réforme territoriale à expliquer

À l'aide d'infographies, d'autres communautés jouent sur le côté pédagogique pour expliquer leurs actions et leurs compétences. Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération a mis en ligne une infographie expliquant la nouvelle communauté d'agglomération. Divisée en deux parties, celle-ci présente le président et les élus, mais aussi les différentes compétences exercées par la communauté. Également distribuée dans les boîtes aux lettres, cette

infographie a pour objectif de faire comprendre et faire connaître la communauté d'agglomération aux habitants.

Avec la réforme territoriale, les communautés doivent aussi communiquer sur les fusions. Expliquer leur nouveau statut est essentiel pour la compréhension des habitants. La communauté d'agglomération Pornic Agglo Pays de Retz a notamment mis en ligne une série de quatre vidéos pour expliquer et informer sur la démarche de la fusion et ses enjeux.

Créer un sentiment d'appartenance

Les films institutionnels sont également très prisés par les nouvelles intercommunalités. Basées sur la présentation du territoire, ces vidéos de moins de 10 minutes enchaînent des images d'illustration pour expliquer les champs d'action communautaires. Elles jouent sur le sentiment d'appartenance afin que les habitants se les approprient pour les partager ensuite sur les réseaux sociaux. Dans sa vidéo institutionnelle, Montpellier Méditerranée Métropole met en valeur des images de terrain et des scènes de vie. Elle met au centre l'habitant, mais également les infrastructures et les services communautaires. Le président intervient à la fin pour présenter la nouvelle métropole et ses élus, personnifiant une fois de plus la communauté.



Les communautés investissent le numérique, notamment pour expliquer leurs compétences aux citoyens. / © ESB Professional / Shutterstock

Si ces initiatives restent institutionnelles, certaines communautés ont décidé de se démarquer en créant des contenus originaux. Celle de Flandre Intérieure a ainsi choisi de créer une websérie. Au fil de la vidéo, deux ambassadeurs présentent la communauté et chaque compétence exercée sur le territoire. Ces vidéos interactives offrent la possibilité aux habitants

de participer et donc de devenir les visages de la communauté. Source importante d'influence, le public peut s'identifier à eux, ce qui humanise un peu plus l'institution. En s'ancrant dans le numérique, la communication intercommunale peut trouver un levier de rapprochement avec le citoyen, de dialogue entre le public et l'institution.

Louise Cougoulat

VOUS SOUHAITEZ PARTICIPER
AUX 14^e ASSISES DES DÉCHETS ?
▶ **INSCRIVEZ-VOUS**
WWW.ASSISES-DECHETS.ORG

**INNOVATIONS,
RÈGLEMENTATIONS,
ÉCONOMIE CIRCULAIRE,
POLLUTION DES MERS...**
UN ÉVÈNEMENT INCONTOURNABLE,
AU COEUR DE L'UNIVERS DES DÉCHETS

14^e

**Assises
des
déchets**

**27 / 28 SEPTEMBRE 2017
CITÉ DES CONGRÈS DE NANTES**

Avec le concours du MINISTÈRE DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, du
réseau des DREAL, du CONSEIL RÉGIONAL DES
PAYS DE LA LOIRE et de NANTES MÉTROPOLE

Avec le soutien de ADEME, ECO-EMBALLAGES,
ÉLECTRICITÉ DE FRANCE, PAPREC
RECYCLAGE, SÉCHÉ ENVIRONNEMENT, SUEZ
R&V FRANCE, TOTAL, VEOLIA



Email : contact@assises-dechets.org ou inscription@assises-dechets.org
Site web : www.assises-dechets.org



Lisibilité des modes de scrutin : une condition non suffisante mais nécessaire

La question des modes de composition des conseils communautaires ne saurait épuiser la réflexion sur l'ancrage citoyen de l'intercommunalité et sa lisibilité pour les populations locales. Penser que l'évolution des scrutins serait une condition suffisante de cet approfondissement démocratique serait évidemment illusoire. Nul ne doute cependant qu'elle en sera une condition nécessaire.

Depuis plus de 20 ans, toutes les étapes de la construction des intercommunalités ont été jalonnées de controverses sur leur légitimité démocratique et le risque de renforcer leurs compétences et moyens sans accompagner ces évolutions de mécanismes de contrôle civique adaptés. La question ne peut donc plus être taboue même si la réponse reste compliquée et doit éviter les solutions toutes faites des « terribles simplificateurs ».

La loi Valls sur les élections locales de 2013 a souvent été jugée comme une

« première étape indispensable », en instituant le fléchage municipal qui a été expérimenté lors des derniers scrutins dans les communes de plus de 1 000 habitants. D'un point de vue juridique formel, ce scrutin correspond à une réelle élection directe par les citoyens des conseillers communautaires : ces derniers sont désormais non révocables par les conseils municipaux ; ils tirent leur mandat du peuple ; les oppositions municipales accèdent de plein droit aux conseils communautaires.

En termes d'impact politique en revanche, le scrutin fléché de mars 2014 est demeuré bridé par de nombreuses exigences quant à la composition et l'ordre des listes. Même s'il s'inspire directement du mécanisme de la loi PLM pour élire conjointement conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux à Paris, Lyon et Marseille, le scrutin fléché a été considéré au mieux comme un suffrage universel « Canada Dry ».

Fixer le cahier des charges

Sans surprise, les évaluations conduites par un groupe de chercheurs, à la demande de l'AdCF et de l'ADGCF, ont conclu au faible effet du nouveau mode de scrutin sur les campagnes locales, la construction des programmes et la compréhension des enjeux intercommunaux par les citoyens. Un jugement que l'enquête menée par l'AdCF auprès des présidents de communauté est venue confirmer.

À la suite de cette expérience décevante, les députés ont considéré qu'il faudra aller plus loin en 2020, en premier lieu dans les métropoles (la loi programmant d'ailleurs des évolutions). Mais les consensus qui se forment peu ou prou sur l'analyse des insuffisances du fléchage se délitent dès qu'il s'agit de proposer des solutions nouvelles, que celles-ci soient circonscrites aux seules métropoles ou élargies à d'autres catégories de communautés.

2014 : un bilan décevant

Le bilan décevant du fléchage de mars 2014 doit-il intégralement le condamner ou inviter plutôt à son perfectionnement ? Sous quelles formes ? Une appropriation plus forte par les citoyens est-elle

“ Les consensus sur l'analyse des insuffisances du fléchage se délitent dès qu'il s'agit de proposer des solutions nouvelles ”

possible et à quelles conditions ? En cas de solution alternative, notamment dans les métropoles, faudra-t-il privilégier des modes mixtes ou une élection partiellement autonomisée des circonscriptions communales ? Même si d'autres priorités sont aujourd'hui à l'agenda, ces débats ne manqueront pas de se réinviter sur la scène politique à l'approche des futures élections nationales. Il sera sans doute nécessaire de bien outiller la réflexion, en mesurant les avantages mais aussi les limites de chaque mode de scrutin, et en tenant compte des équilibres institutionnels subtils des communautés. Il ne sera pas superflu, par ailleurs, de tirer certains enseignements des expériences de nos voisins européens. Ils ont des choses à nous dire.

Nicolas Portier



Le nouveau mode de scrutin n'a eu qu'un faible effet sur les campagnes locales : les travaux sur le fléchage doivent perdurer. / © Alexandru Nika / Shutterstock

La parité, inconciliable avec le statut de communauté ?

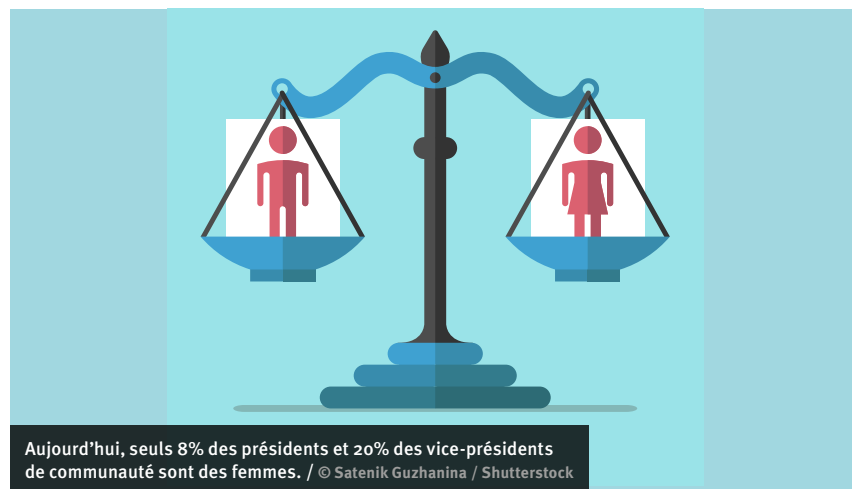
L'introduction du suffrage universel direct au travers de l'élection des conseillers communautaires au scrutin de liste dans les communes de plus de 1 000 habitants a permis une amélioration de la parité au sein des assemblées communautaires : 43,7 % des élus communautaires sont des femmes dans les communes se situant au-dessus de ce seuil depuis 2014, alors que ce pourcentage redescend à 34 % lorsque toutes les communes sont prises en compte¹. Le problème

“ Le maire est fréquemment désigné comme l'unique représentant de la commune. Or, 84 % des maires sont des hommes. ”

ne vient pas exclusivement du seuil démographique prévu pour appliquer le suffrage universel direct. De très nombreuses communes ne disposent que d'un seul siège au sein du conseil communautaire et dans ce cas, quelle que soit leur taille, le maire est fréquemment désigné comme l'unique représentant de la commune. Or, 84 % des maires sont des hommes.

Des exécutifs très peu paritaires

S'agissant des exécutifs, le principe de parité est très peu respecté : 92 % des présidents et 80 % des vice-présidents de communauté sont des hommes. Pour pallier cette situation, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) préconise une élection des bureaux communautaires au scrutin de liste. Il s'agit d'un débat maintenant ancien. Déjà, lors de l'adoption de la loi dite « Valls » de 2013² qui avait permis de définir les modalités concrètes du suffrage universel direct dans les intercommunalités, la rapporteure de la délégation aux droits des femmes, Pascale Crozon, et le rapporteur du texte, Pascal Popelin, avaient déposé plusieurs amendements en ce sens, considérant qu'« à chaque fois que nous avons institué une parité quantitative dans les modes de scrutin, nous avons établi une parité qualitative dans l'attribution des responsabilités exécutives ». Malgré la position de principe toujours favorable du gouvernement et du rapporteur, ces tentatives d'évolution ont successivement échoué en 2013



mais également en 2014 lors de l'adoption de la loi Maptam, puis en 2015 avec la loi NOTRe. Deux arguments leur ont été principalement opposés : toutes les communes ne sont pas encore soumises au suffrage universel direct et le fait que « des élus locaux craignent que ces dispositions n'amenuisent la place laissée aux maires des communes membres au sein du bureau de l'EPCI à fiscalité propre, les conduisant à ne plus se sentir impliqués dans la construction intercommunale »³.

FB

1- « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », rapport remis par le gouvernement au Parlement, janvier 2017 ; « Quel partage de pouvoir entre les femmes et les hommes élu-e-s au niveau local ? », HCE, février 2017. Selon ce dernier rapport, dans les communes de moins de 1 000 habitants, 80 % des élus communautaires sont des hommes.
2- Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.
3- Assemblée nationale, rapport n° 828 de la commission des lois, mars 2013.

Quelles pistes pour améliorer le fléchage communautaire d'ici 2020 ?

Le fléchage mis en œuvre lors des élections municipales et communautaires de 2014 offrant un bilan mitigé, des réflexions s'ouvrent pour faire évoluer la méthode. Les détails techniques du scrutin reposent toutefois sur des questions relevant de la nature des communautés et métropoles et de leurs relations aux communes.

Même parmi les tenants de nouvelles avancées, la plupart des élus considèrent que celles-ci doivent respecter un cahier des charges très strict : consolider l'ancrage des élus communautaires dans les réalités municipales, en préservant les communes comme circonscriptions électorales. D'autres se disent favorables à des options mixtes, combinant représentants des communes élus par fléchage et une « dose » d'élus issus d'un scrutin de liste à l'échelle communautaire. Enfin, quelques parlementaires et certains présidents de communauté (entre 10 % et 15 % selon les enquêtes de l'AdCF conduites à plusieurs reprises sur ce sujet) privilégient une élection distincte du conseil communautaire (à partir des communes) et de l'exécutif. L'ancien député de l'Aisne Jean-Pierre Balligand avait déposé une proposition de loi en ce sens en 2006. Cette dissociation des modes d'élection et de légitimité, couramment pratiquée en Europe, heurte pourtant la sensibilité et les traditions françaises.

Sauf à transformer les communautés et métropoles en collectivités supra-locales (sur le modèle de la Métropole de Lyon, qui n'est plus une intercommunalité), un lien institutionnel et politique puissant doit demeurer entre communes et communauté. C'est au cœur de la démocratie intercommunale et de son caractère confédéral. Au terme de 20 ans de pratiques, les promoteurs les plus actifs de l'intercommunalité tiennent à son caractère coopératif, résolument « communautaire », et se désoleraient sans doute de son alignement sur le fonctionnement d'une collectivité classique.

Supprimer le panachage

C'est de fait à cette double injonction, en apparence contradictoire, qu'il faudra répondre pour combiner une lisibilité réelle des mécanismes de désignation et le maintien de ce que certains appellent le « fédéralisme coopératif » local.

Aujourd'hui, trois priorités semblent partagées par tous pour le prochain renouvellement de 2020 : renforcer la visibilité et la compréhension par les citoyens du scrutin actuel à double liste, introduire davantage de parité et assouplir les règles de composition des listes. Face à ces objectifs communs, les débats qui ont eu lieu en 2010 lors de l'adoption de la loi RCT et qui ont abouti au maintien d'un seuil pour l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct seraient sans doute d'une nature très différente en 2017. Au vu du renforcement considérable des communautés en une décennie, il semble indispensable pour de nombreux élus locaux et observateurs que l'ensemble des conseillers communautaires soient élus selon les mêmes conditions. En d'autres termes, l'élection au scrutin de liste doit commencer au premier habitant (suppression intégrale du panachage). Une



À ce jour, pour être élu communautaire, il faut obligatoirement être également élu municipal. / © Alexandru Nika / Shutterstock

telle évolution permettrait de généraliser le suffrage direct et de favoriser la parité (même si une minorité de communes dispose au moins de deux sièges ou plus au sein du conseil communautaire).

Des élus forcément municipaux ?

Autre piste fréquemment évoquée par les présidents de communauté : permettre à certains élus communautaires de ne pas être élus municipaux. Si une telle proposition semble a priori en contradiction directe avec la volonté de consolider l'ancrage des élus communautaires dans les réalités municipales, elle présente néanmoins certains avantages.

D'abord, le fait que la loi exige actuellement que tous les conseillers communautaires soient également élus municipaux est très contraignant en termes de constitution des listes. Il suffit de lire les dispositions

“ Il faut combiner une lisibilité des mécanismes de désignation et le maintien d'un « fédéralisme coopératif » local ”

afférentes du Code électoral pour s'en convaincre. Assouplir cette exigence pour une partie des élus communautaires offrirait de nouvelles possibilités dans la constitution des listes. En outre, si certains élus communautaires n'étaient pas élus municipaux, ils auraient mécaniquement davantage de temps à consacrer à la communauté.

Plus de souplesse

Enfin, en 2014, un certain nombre de candidats aux élections municipales n'étaient pas tant intéressés par les enjeux communaux que par l'exercice de responsabilités à l'échelle intercommunale. Or, pour avoir

la chance d'être désigné vice-président aux transports par exemple, le candidat devait d'abord être certain d'être placé en bonne position sur la liste municipale et donc probablement être élu adjoint alors que tel n'était pas son souhait initial. En tout état de cause, même si cette proposition ne fait pas l'unanimité, la plupart des élus considèrent qu'il est indispensable que les équipes de candidats disposent en 2020 d'une souplesse plus grande dans la composition des listes municipales et communautaires.

Déclarations de candidature

Dans un souci de transparence démocratique, il serait intéressant que la déclaration des candidatures à la présidence de la communauté en amont de l'élection des conseillers communautaires soit encouragée. L'élection des conseillers communautaires à l'échelle intercommunale n'est soutenue que par une minorité de présidents de communauté. En revanche, une telle déclaration préalable permettrait de

créer une véritable dynamique des listes déposées dans chaque commune autour d'un ou plusieurs candidats à la présidence. Peu explicité en amont des échéances électorales et durant les campagnes, ce mode de scrutin a souvent été découvert dans l'isolement, avec les nouveaux bulletins à double liste.

“ La déclaration au préalable des candidatures à la présidence de la communauté permettrait de créer une dynamique des listes ”

Aucun mode d'emploi n'avait été prévu par les préfetures. Les campagnes d'information nationales ont été inaudibles. Avec un exercice de toutes les grandes politiques publiques à l'échelle intercommunale et les budgets correspondants, une campagne d'information nationale pour les élections de 2020 ne peut pas ne pas être citée parmi les pistes d'amélioration du mode de scrutin applicables aux élus communautaires.

Floriane Boulay



Comprendre le mode de scrutin de la Métropole de Lyon

Les élus de la Métropole de Lyon sont aujourd'hui désignés par un scrutin de liste à deux tours, dans le cadre de circonscriptions qui peuvent comprendre plusieurs communes. Une prime majoritaire est accordée à la liste arrivée en tête dans une circonscription et les sièges restants sont répartis entre les listes à la représentation proportionnelle. Ce système a pu être adopté pour la métropole lyonnaise car, contrairement aux autres métropoles, il s'agit d'une collectivité territoriale à statut particulier. Les communes ne sont pas directement membres de la métropole. Ce statut juridique ne rend donc pas obligatoire la représentation de toutes les communes au sein de l'organe délibérant de la métropole et autorise la délimitation de circonscriptions supra-communales. À noter : le rapport du gouvernement de janvier 2017 analysant les différents modes de scrutin qui pourraient être retenus pour les métropoles (voir page 12) semble assez peu favorable à une généralisation du mode de scrutin lyonnais.



Robert Herrmann et Frédéric Sanchez

Président de l'Eurométropole de Strasbourg et président de la Métropole Rouen Normandie

Scrutin métropolitain : « Nous sommes au milieu du gué »

Dans les métropoles, l'enjeu d'une évolution du mode de scrutin se fait de plus en plus prégnant. Si de nombreux présidents de métropole réclament un tel changement au nom de l'ampleur des politiques exercées par leurs collectivités, plusieurs options existent. Témoignages.

Quel bilan dressez-vous du mode de scrutin retenu pour les élections locales de 2014 ?

Robert Herrmann : Le fléchage a permis une plus grande sincérité dans la constitution des listes, mais nous sommes au milieu du gué. Les compétences afférentes à la métropole ont donné bien plus de force à la communauté urbaine que l'introduction du suffrage universel direct par fléchage. Grâce à ces nouvelles compétences, nous sommes devenus non plus les gestionnaires de compétences communales mais des stratèges.

Frédéric Sanchez : Le fléchage est une première avancée vers le suffrage universel direct. Toutefois, je partage l'avis de Robert Herrmann, le scrutin de 2014 indique une direction mais il ne peut être conservé pour

les métropoles. En qualité de métropoles, nous exerçons des compétences qui sont en lien direct avec l'économie de notre pays et la transition énergétique. Il faut considérer le scrutin de 2014 comme une étape et, pour 2020, définir un nouveau mode de scrutin pour un débat démocratique et politique sur les projets métropolitains.

Parmi les trois grands scénarios analysés dans le rapport remis par le gouvernement au Parlement (cf. encadré), lequel souhaiteriez-vous voir retenu pour 2020 ?

F. S. : Pour ma part, je suis favorable à un scénario d'équilibre entre une bonne représentation des communes et une gouvernance efficace. Cette position doit nous conduire à examiner avec beaucoup

d'intérêt le mode de scrutin lyonnais : celui-ci s'organise autour de circonscriptions infra-métropolitaines basées sur les communes et permet une véritable animation politique métropolitaine en ayant un nombre maîtrisé de représentants des territoires. Retenir un tel mode de scrutin impliquerait de changer le statut des métropoles. C'est un événement fondamentalement juridique et secondaire pour les habitants.

Toutefois, toutes les métropoles ne se ressemblent pas. Dans celles où les communes sont peu nombreuses, la question de la représentation de chacune d'elles ne pose pas forcément question ; dans celles où leur nombre est important, il est certainement possible de trouver

des méthodes alternatives à une composition du conseil communautaire comprenant un représentant pour chaque commune du territoire. À la Métropole Rouen Normandie, par exemple, quatre communes ne sont pas représentées par leur maire. Nous avons donc adapté la gouvernance avec une conférence des maires et des conférences locales des maires.

« Il est aberrant que nos métropoles ne soient pas sous le contrôle direct des citoyens »

absolument conservée. Il faudrait même la renforcer. Je suis donc pour ma part plutôt favorable à la constitution de deux collègues au sein du conseil métropolitain.

Certains évoquent l'idée d'une élection directe de tout ou partie de l'exécutif métropolitain. Y seriez-vous favorables ?

R. H. : Nous ne sommes pas un pays fédéral comme l'Allemagne. Si on change de statut, celui-ci doit être le plus proche possible du statut municipal pour ne pas perdre les citoyens. L'exécutif doit donc, de mon point de vue, continuer à être désigné par et parmi les conseillers métropolitains.

F. S. : Je n'y suis pas davantage favorable d'autant qu'au vu des enjeux métropolitains et si le mode de scrutin retenu pour la Métropole de Lyon est généralisé, les futurs candidats à la présidence seront identifiés naturellement en amont des élections des conseillers métropolitains. En revanche, je suis tout à fait favorable à une élection des vice-présidents au scrutin de liste. D'ailleurs, dans l'ancienne agglomération de Rouen, j'avais tenu à avoir un exécutif paritaire.

Propos recueillis par
Floriane Boulay



La Métropole de Lyon fait figure d'exception : les communes ne sont pas membres de la métropole, ce qui a permis la mise en place d'un scrutin de liste à deux tours. / © Ricochet64 / Fotolia



Élection des élus métropolitains : une solution unique ?

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a repoussé au 1^{er} janvier 2019 la date butoir pour que le législateur détermine le mode de scrutin des conseillers métropolitains en 2020. La loi Maptam du 27 janvier 2014 indique seulement, à cet égard, qu'ils devront être élus au suffrage universel direct mais sans en préciser les modalités concrètes. Il n'y aurait donc plus de désignation des élus communautaires dans l'ordre du tableau municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants lorsqu'elles sont rattachées à une métropole.

Le législateur dispose de 18 mois pour fixer les « modalités particulières » qui permettront d'élire les conseillers métropolitains au suffrage universel direct. Pour éclairer son choix, le gouvernement a remis en janvier dernier un rapport analysant les différents modes de scrutin qui pourraient être retenus pour les métropoles. Semblant être assez peu favorable à une généralisation du mode de scrutin retenu pour le territoire lyonnais (scrutin de liste à deux tours dans le cadre de circonscriptions pouvant comprendre plusieurs communes), il a étudié plus précisément trois autres hypothèses (cf. encadré ci-contre). En réalité, les rédacteurs du rapport le soulignent eux-mêmes, aucun consensus n'est aujourd'hui trouvé à ce sujet ; les métropoles françaises sont en réalité très hétérogènes, notamment dans leur maillage communal. À titre d'exemple, la métropole de Brest dénombre 8 communes pour 213 000 habitants alors que celle de Lille en regroupe respectivement 90 et 1,1 million ! Seuls points communs à ces groupements rendant nécessaire une évolution démocratique : des budgets sans comparaison possible avec ceux de leurs communes et des compétences stratégiques à l'échelle locale mais également nationale.

Trois scénarios d'évolution du mode de scrutin

	Modes de scrutin analysés
Constitution de deux collèges distincts	<p>Premier collège : représentation de toutes les communes, avec des conseillers élus au suffrage universel direct par fléchage lors des élections municipales.</p> <p>Second collège : élection des conseillers métropolitains au scrutin de liste, dans le cadre d'une circonscription unique à l'échelle intercommunale ou de plusieurs circonscriptions supra-communales.</p>
Circonscriptions municipales	<p>Dissociation des scrutins municipaux et métropolitains en constituant des circonscriptions propres à ces dernières à l'échelle de chaque commune.</p> <p>Prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête au niveau de chaque circonscription. Répartition des sièges restants entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.</p>
Circonscription unique dotée de sections électorales	<p>Le territoire de la métropole constituerait une circonscription unique dotée d'autant de sections électorales qu'il y a de communes membres.</p> <p>Prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête au niveau de la métropole. Répartition des sièges restants entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.</p>

Source : Rapport remis par le gouvernement au Parlement sur les modalités d'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, janvier 2017

Comment assurer le fonctionnement de la communauté en l'absence du président ou d'un vice-président ?

Aussi sûrement qu'août succède à juillet, la période estivale nécessite d'être préparée afin de garantir la bonne marche de la communauté lorsque le président ou un vice-président est en congé, parfois sans pouvoir faire connaître ses volontés. Il existe pour cela différents modes d'organisation, également mobilisables tout au long de l'année pour faire face à l'absence d'un membre de l'exécutif intercommunal, qu'elle soit programmée ou imprévue.

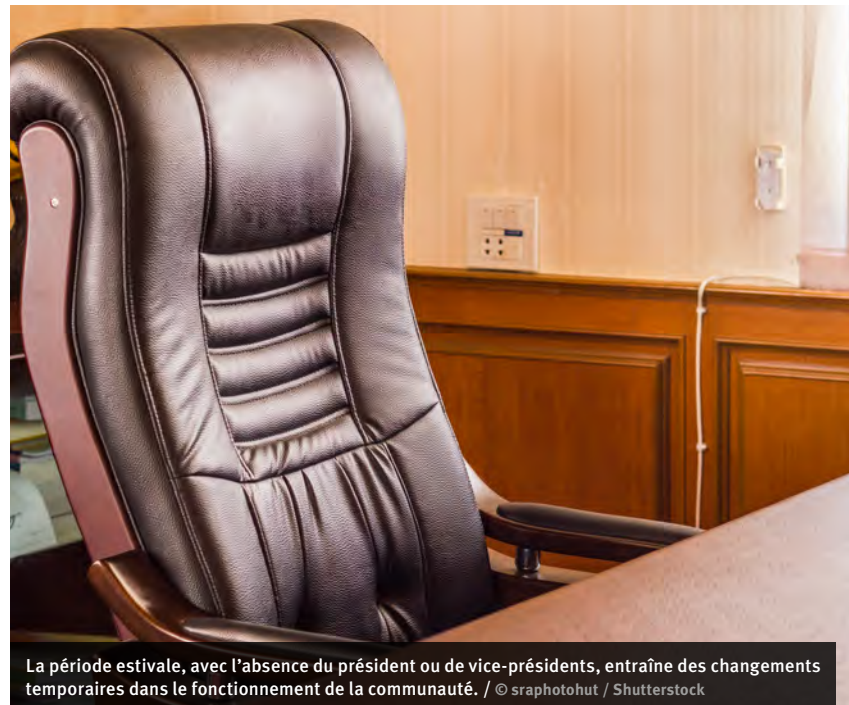
En tant qu'organe exécutif de la communauté, le président prépare et exécute les délibérations du conseil dont il préside les séances. Il est l'ordonnateur des dépenses, le prescripteur de l'exécution des recettes et le représentant de la communauté devant la justice. Il en est par ailleurs le chef des services et se trouve « *seul chargé de l'administration* »¹. C'est dire si son absence ou une incapacité à prendre des décisions est de nature à ralentir, voire paralyser le fonctionnement politique et administratif de la communauté. Dans une moindre mesure, d'autres membres du bureau, qu'ils soient vice-présidents ou non, se voient confier certaines responsabilités dont il importe également de comprendre comment elles sont assurées lorsqu'eux-mêmes sont absents.

Remplacement temporaire dans l'ordre des vice-présidences

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'en cas d'absence ou pour tout type d'empêchement, le président est remplacé par un membre du bureau (vice-président ou autre) pris dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par un conseiller communautaire désigné par le conseil².

“ En son absence, le président est remplacé par un membre du bureau dans l'ordre des nominations ”

Appliquée aux communes, cette disposition énonce qu'en dernier ressort, un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau assure les fonctions du maire. Faute de disposer d'un ordre du tableau³, les communautés et les métropoles ne peuvent pas profiter de cette règle dès lors qu'aucun membre du bureau n'est disponible et que le conseil n'a pas désigné de conseiller en vue de remplacer temporairement le président. L'éventuel suppléant du président, qui le remplace au titre de son mandat de



La période estivale, avec l'absence du président ou de vice-présidents, entraîne des changements temporaires dans le fonctionnement de la communauté. / © sraphotohut / Shutterstock

conseiller communautaire s'il est issu d'une commune disposant d'un seul siège, ne peut donc jamais le remplacer dans ses fonctions de président car il n'est pas conseiller communautaire à part entière en raison du caractère aléatoire et ponctuel de son rôle⁴.

L'élu concerné remplace le président dans la plénitude de ses fonctions ; à ce titre, il prend les décisions attendues du président.

Cela concerne tant les délégations de pouvoir accordées par le conseil au président ou au bureau dans son ensemble que ses pouvoirs de police (police de la conservation du domaine public, pouvoirs de police administrative spéciale transférés).

Délégations de fonctions

Au-delà de ce cadre général, il est possible de préparer un partage des responsabilités entre différents élus, qui montrera toute son utilité en cas d'absence du président.

C'est en attribuant des délégations de fonctions, pratique très habituelle, que le président est en mesure d'organiser par arrêtés cette répartition des rôles. Ces délégations de fonctions sont attribuées en priorité aux vice-présidents. Lorsque ces derniers sont empêchés ou déjà tous titulaires d'une délégation, elles peuvent être accordées à d'autres membres du bureau. Un conseiller communautaire ou métropolitain non membre du bureau ne peut donc prétendre à une délégation.

Contrairement aux délégations de pouvoir décidées par le conseil, les délégations de fonctions ne s'apparentent pas à un transfert de compétence car le président demeure responsable et se trouve tenu d'exercer sa surveillance quant aux matières déléguées. Ce rôle incombe donc au remplaçant du président en cas d'absence, qui est théoriquement libre d'accorder de nouvelles délégations. Cependant, les vice-présidents délégués et les autres membres du bureau titulaires d'une délégation ont vocation à s'impliquer et acquérir une connaissance des sujets qui s'avèrera précieuse : leur habitude à agir dans leur domaine d'attribution doit faciliter la transition.

Reste la situation dans laquelle l'élu titulaire d'une délégation de fonctions est lui-même empêché. Le président en exercice ou son remplaçant à titre temporaire sont toujours en mesure d'intervenir dans les matières déléguées. Sous réserve de l'appréciation du juge, rien n'interdit en soi un autre schéma, non exclusif du premier : l'arrêté édicté par le président peut prévoir que plusieurs élus se voient accorder la délégation de fonctions dans un champ particulier, auquel cas il est vivement recommandé d'inscrire un ordre d'intervention afin d'éviter toute confusion et toute insécurité juridique.

La question de savoir si la délégation de fonctions emporte délégation de signature ou non n'obtient pas de réponse claire à la lecture des textes. Aussi, il est prudent de le préciser dans l'arrêté portant délégation de fonctions.

Délégations de signature

Les délégations de signature permettent également de fluidifier le fonctionnement quotidien de la communauté en l'absence du président. Hors les délégations de fonction, elles peuvent uniquement être accordées au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service.

Dans ce cas également, le président reste responsable et exerce sa surveillance à l'égard des décisions prises sur délégation. Autre conclusion commune aux délégations de fonctions : lorsque le président est absent, son remplaçant peut accorder de nouvelles délégations de signature dans la mesure où il exerce toutes ses fonctions.

Mandat spécial

Le conseil communautaire ou métropolitain peut donner à l'un de ses membres un mandat spécial⁵ en vue de régler une affaire communautaire précise et limitée dans le temps, sans que cela recouvre les fonctions habituelles, permanentes ou généralisées⁶. Si le conseil envisageait de confier une mission particulière au président, tout conseiller communautaire est en mesure de le remplacer à ce titre en son absence. L'exécution de mandats spéciaux donne droit au remboursement des frais que nécessite leur exécution dans le respect

“ Les responsabilités peuvent être réparties en amont par délégation de fonctions ”

du plafond imposé aux fonctionnaires de l'État pour les dépenses de transport, et dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État pour les frais de repas et les frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile. Les autres dépenses doivent faire l'objet d'une délibération en conseil communautaire sur présentation d'un état de frais.

Simon Mauroux

1- CGCT, art. L. 5211-9 (réf. générale sauf indication contraire).
2- CGCT, art. L. 2122-17, applicable sur renvoi de l'art. L. 5211-2.
3- CGCT, art. L. 5211-1, ne renvoie pas à l'art. L. 2121-1.
4- CGCT, art. L. 5211-6 ; rép. min. n° 10821, 18 mars 2010, JO Sénat.
5- CGCT, art. L. 2123-18, applicable sur renvoi de l'art. L. 5211-14.
6- CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice.



REGARDS EUROPÉENS

La fonction publique espagnole passée au crible

Dans le cadre du forum Ressources humaines de la 27^e convention de l'intercommunalité, des élèves administrateurs territoriaux de l'INET ont analysé la gestion des agents de la fonction publique dans plusieurs pays d'Europe. Ce mois-ci, découvrez le fonctionnement de la fonction publique espagnole.

L'organisation administrative et politique espagnole distingue quatre niveaux d'administration : l'administration centrale, les 17 communautés autonomes, les provinces et les communes, chaque niveau disposant d'une autonomie garantie par la Constitution.

La loi du 12 avril 2007 relative au statut de base de l'emploi public (*Estatuto Básico del Empleado Público*) est la principale norme régulatrice des différentes catégories de personnel dans l'administration publique. Elle instaure en Espagne un système de fonction publique mixte, à dominante d'emploi. En 2010, les fonctionnaires statutaires représentent 47 % des agents publics ; à titre de comparaison, ils sont 80 % en France.

Depuis la législation de 1963-1964, les liens juridiques qui unissent les agents publics espagnols à leurs administrations sont multiples. Il en résulte une grande diversité de personnels : fonctionnaires de carrière au service de l'État, fonctionnaires de carrière au service des entités territoriales, fonctionnaires dits « d'emplois » et contractuels.

Corps, groupes, échelles

L'organisation du personnel des administrations publiques espagnoles repose sur le regroupement des fonctionnaires en corps ou échelles, et le regroupement des corps en groupes. La terminologie et les concepts de corps et d'échelle sont utilisés

pour désigner un collectif de fonctionnaires ayant reçu une formation identique ou similaire pour occuper certains postes ou exercer des fonctions déterminées. La loi des « mesures urgentes » pour la réforme de la fonction publique a établi, en fonction des qualifications exigées pour l'admission, la classification de tous les corps et échelles en cinq groupes (A, B, C, D, E). Les fonctionnaires de carrière ont tous un niveau compris sur une échelle de 1 à 30, qui correspond aux différents niveaux de classification des postes de travail.

Recrutement et formation

L'État espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement et de formation. Cependant, les communautés autonomes peuvent les compléter et les adapter à leur guise, à condition de

“ L'État espagnol fixe les principes et les règles de base en matière de recrutement et de formation ”

respecter le cadre juridique imposé. Pour le recrutement des fonctionnaires locaux qui leur sont propres, elles ne sont donc pas habilitées à fixer des exigences particulières de langue (notamment celle de la communauté) ou de diplôme.

Peut prétendre au processus de recrutement toute personne remplissant les conditions suivantes : être espagnol, avoir 18 ans révolus, disposer de l'aptitude mentale et physique pour l'accès à l'emploi postulé,



maîtriser la langue officielle, ne pas avoir de précédent disciplinaire dans l'administration publique, et ne pas avoir été déclaré inapte à la fonction publique.

Le concours est la règle générale de recrutement tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents. La sélection et la formation sont assurées par l'Institut national d'administration publique pour les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires d'habilitation nationale, et par les instituts d'études de l'administration locale pour les fonctionnaires locaux.

Avancement, promotion et mobilité

Les modes d'avancement et de promotion ainsi que les perspectives de carrière dépendent du mérite et de l'ancienneté de l'agent. Cependant, la nécessité de prendre en compte les exigences de modernisation de l'administration publique et de la gestion des ressources humaines, et le besoin d'accroître la productivité et la flexibilité du travail ont des incidences de plus en plus fortes sur le poids de ces deux critères.

La mobilité des agents publics est encouragée pour leur permettre d'occuper des postes tant dans l'administration de la communauté autonome qui les emploie que dans d'autres entités locales. De même sont encouragés aussi bien le passage de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale que l'inverse, même si cette dernière hypothèse reste très marginale : en effet, le transfert des fonctionnaires des communautés autonomes vers l'administration centrale nécessite une autorisation spéciale. Par ailleurs, l'existence de statuts spécifiques aux agents de l'administration d'État, des administrations des communautés autonomes et des administrations locales aggrave encore ces rigidités.

Rémunération

La rémunération des agents des administrations locales espagnoles se décompose en trois parts : la première, la plus importante (50 % du traitement), est fixée par l'État et constitue un minimum incompressible ; la deuxième (40 %) est déterminée par les

entités locales en fonction du corps, du groupe et du niveau de l'agent concerné ; enfin, la troisième part (10 %) est composée du régime indemnitaire et, le cas échéant, des primes. Il existe également, pour certains postes, un complément spécifique lié aux difficultés, responsabilités, incompatibilités et conditions particulières du poste. Les augmentations de salaire sont essentiellement fondées sur l'ancienneté. La tendance est d'aligner le traitement des fonctionnaires des entités locales sur celui des autres fonctionnaires des communautés autonomes et de l'État.

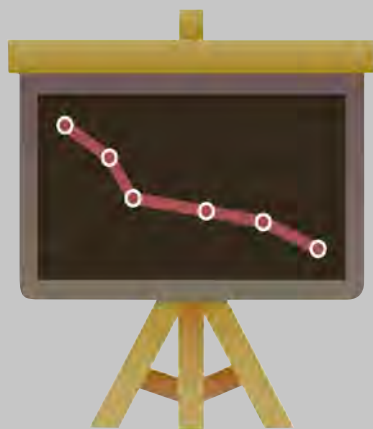
Réformes en cours et tendances actuelles

Le développement, depuis 1964, d'un processus de contractualisation qui confère au système un caractère mixte comprenant à la fois des éléments du système de carrière et des éléments du système d'emploi apparaît comme une manifestation de l'influence de la nouvelle gestion publique (NGP) sur la fonction publique espagnole.

Pour certains postes, le recours aux conventions collectives et aux contrats de droit privé est fréquent. Les contractuels constituent désormais plus de la moitié des effectifs des administrations publiques espagnoles. En effet, en dehors des fonctions exercées au niveau des collectivités locales par les fonctionnaires d'habilitation nationale, les administrations publiques sont libres de recruter, pour exercer une même fonction, un fonctionnaire de carrière ou un contractuel.

Par ailleurs, une autre incidence de la NGP consiste dans la variabilité du niveau de rémunération en fonction du degré de performance grâce au « complément de productivité ». Toutefois, en pratique, il n'existe pas encore de véritable évaluation individuelle de la performance et ce complément est souvent lié au poste occupé.

Olivier Amps, Pauline Audebert, Sabra Bennisr, Daphné Bogo, Laurent Bouquin, Émilie Ganné, Mylène Joseph-Filin
Élèves administrateurs territoriaux - promotion Léo Lagrange



Un emploi public en décroissance

Selon un rapport de l'OCDE, en 2010, l'emploi public en Espagne représente environ 15,2 % de la population active. À titre de comparaison, il représente en France environ 20,3 %.

Entre décembre 2011 et décembre 2013, le nombre d'employés publics a baissé de 11 %, soit 340 000 agents en moins. Cette diminution a concerné une minorité de fonctionnaires, l'essentiel étant constitué de salariés non fonctionnaires, de contractuels ou d'intérimaires. Une nouvelle réforme visant à rationaliser le secteur public par la suppression des doublons entre différentes administrations devrait accentuer la tendance. Sur la même période, le temps de travail est passé de 35 heures à 37,5 heures.



LORIENT AGGLOMÉRATION (MORBIHAN)

Comment s'organiser pour faciliter le financement de la transition énergétique ?

Dans un contexte de raréfaction des ressources disponibles pour financer les projets locaux, la capacité à identifier des sources de financement adéquates et à monter un dossier rapidement devient déterminante. Illustration avec la démarche de transition énergétique de Lorient Agglomération.

Au sein de la municipalité de Lorient et de Lorient Agglomération, plusieurs personnes sont mobilisées pour trouver des financements, notamment pour les projets de transition énergétique. Outre les responsables du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et de l'énergie à la ville et à l'agglomération, une personne du service des finances de la commune est chargée d'identifier les financements en matière de transition énergétique. L'agence locale de l'énergie et du climat Aloen, tout comme la société d'économie mixte (SEM) XSEA, assurent également une veille sur les énergies renouvelables. Les services de ces structures sont en discussion régulière avec la ville et la communauté, permettant des alertes mutuelles fondées sur une bonne connaissance des initiatives et des ambitions respectives.

Vision transversale

Par ailleurs, à l'agglomération, une mission transversale « évaluation, projets, partenariats » s'est progressivement structurée dès les années 1990, afin de porter les intérêts du territoire dans le cadre des contrats État-région pour obtenir des fonds européens. Rattachée à la direction générale des services, cette mission accompagne les services opérationnels dans les procédures

de contractualisation, de suivi de dossiers et de mise en recouvrement des subventions sur plusieurs thématiques (tourisme, urbanisme, énergie, etc.). Une organisation qui garantit une unité de représentation, de négociation et de discours avec les financeurs dans la mesure où le montage, le suivi du dossier et le recouvrement sont centralisés. Pour financer la transition énergétique, la mobilisation des fonds européens en est encore à ses débuts. Acquérir l'ingénierie de projet représente en effet un coût d'entrée mais les enveloppes disponibles sont loin d'être négligeables.

L'interconnaissance, essentielle pour la réactivité

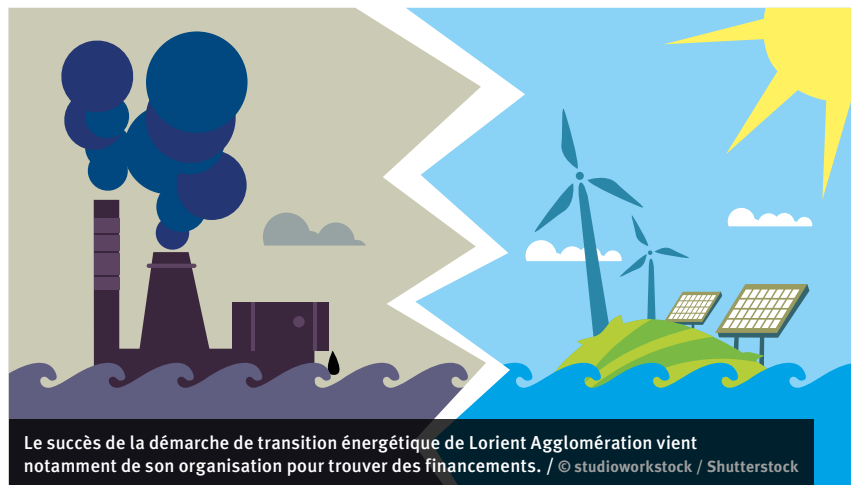
Les délais pour répondre aux appels à projets de l'Ademe et de la région, ou encore pour accéder à des programmes européens, sont très courts. La boîte à idées et la coordination des actions doivent pré-exister à la publication des appels à projets, quitte à intégrer des ajustements pour correspondre aux critères exigés. Plusieurs éléments concourent à cette réactivité. Volontaristes dans ce domaine, les élus encouragent les services et les différents acteurs à prendre des initiatives.

La présence dans différents réseaux, nationaux et régionaux, facilite la circulation de l'information et le ciblage des appels à projets et des programmes les plus pertinents pour les actions du territoire. Les élus sont attachés à cette implication, qui renforce l'image dynamique de Lorient comme territoire engagé dans la transition énergétique.

Mise en réseau

Au niveau local, la « boucle énergétique locale » multi-acteurs, créée dans le cadre d'un appel à projets de la région Bretagne, contribue à la mise en réseau. Organisée autour de groupes de travail thématiques, elle permet d'identifier les besoins et les actions, et entretient l'interconnaissance des parties prenantes de la transition énergétique (entreprises, associations de citoyens, établissements publics). Si certains étaient peu convaincus lors du lancement de cette boucle énergétique, la concrétisation des projets a permis de gagner en confiance. La démarche Cit'ergie, conduite de manière concomitante entre la ville et la communauté d'agglomération, a aussi facilité la mise en commun d'outils de travail ainsi que les réponses conjointes sur des appels à projets, comme celui sur les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV).

Camille Allé



Le succès de la démarche de transition énergétique de Lorient Agglomération vient notamment de son organisation pour trouver des financements. / © studioworkstock / Shutterstock

VAL DE SOMME (SOMME)

Une journée pour l'emploi et la formation

Au printemps dernier, en partenariat avec la commune de Villers-Bretonneux, la communauté de communes du Val de Somme a organisé la 2^e édition de la Journée de l'emploi et de la formation. Objectif : mettre en lien les demandeurs d'emploi et les employeurs. Petites et grandes entreprises du territoire, mais également de la région, sont venues présenter leur activité et se faire connaître. Le niveau de fréquentation, y compris de jeunes en formation, a démontré l'utilité d'une telle démarche. « C'est une excellente initiative qui montre aux jeunes toutes les possibilités qui s'ouvrent à eux selon leurs envies, leurs goûts et leurs parcours », estime Alain Babaut, président de la communauté.

VALLÉES DE L'ORNE ET DE L'ODON (CALVADOS)

Des ateliers participatifs pour la transition énergétique

Depuis mars 2016, les deux intercommunalités formant désormais la communauté de communes Vallées de l'Orne et de l'Odon se sont engagées dans une démarche de transition énergétique et dans la réalisation d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Afin de garantir l'efficacité et le partage de ce travail, la collectivité a souhaité associer le plus largement possible la population et les acteurs du territoire. Plusieurs ateliers publics ont ainsi été organisés et consacrés à la production et l'approvisionnement local, à la consommation responsable et aux éco-gestes du quotidien, à la rénovation énergétique du bâti public et privé, et enfin au développement des énergies renouvelables électriques.

Abonnement

intercommunalités

à découper et à retourner à ABO **Intercommunalités**
19, rue de l'Industrie - BP 90053 - 67402 Illkirch cedex
Tél. : 03 88 66 26 19 - Mail : intercommunalites@abopress.fr



- Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €
- Abonnement supplémentaire x 25 € = €
- Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)
- Total = €**

Nom, prénom :

Qualité :

Collectivité :

Code postal : Ville :

- Paiement par :**
- Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de l'AdCF
- Mandat administratif
- Je désire recevoir une facture administrative

Date : / /

Cachet et signature

intercommunalités

Édité par l'AdCF - 22, rue Joubert - 75009 Paris -
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
Directeur de la publication : Charles-Éric Lemaignan
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09 - **Rédactrice en chef :** Apolline Prêtre - a.pretre@adcf.asso.fr
Réalisation et secrétariat de rédaction : epiceum
Correctrice : Angéline Blard - **Déleguée agence :** Marie Stroobants
Ont collaboré à ce numéro : Camille Allé, Floriane Boulay, Louise Cougoulat, Olivier Crépin, Sandrine Guirado, Pablo Hurlin-Sanchez, Simon Mauroux, Nicolas Portier, Apolline Prêtre
Abonnements : Intercommunalités Service abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie - 67400 Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19
Mail : intercommunalites@abopress.fr
Régie publicitaire : FA Communication - Franck Abitbol - franck.abitbol@yahoo.fr - 06 15 18 76 51
Déleguée général : Nicolas Portier
Secrétaire général : Philippe Schmit
Dépôt légal : Juin 2017 - **Impression :** FREPPEL-EDAC, 68920 Wintzenheim - ISSN 1253-5230

28^e convention nationale de l'AdCF
Le rendez-vous des communautés
et des métropoles



Inscrivez-vous
au congrès et
réservez votre hôtel
sur www.adcf.org
dès à présent

La Cité des Congrès de Nantes
4, 5 et 6 octobre 2017

