

Etude relative à l'évolution des structures communales et intercommunales des Olonnes

Avril 2009



	Page
Principaux éléments de synthèse	3
Une organisation territoriale complexe	8
• L'impossible statu quo	9
• Les différents scénarios d'évolution envisageables	12
• La fusion de communes – cadrage juridique	13
• La création d'une communauté d'agglomération	16
Les critères d'évaluation des différents scénarios	18
• La lisibilité politique	20
• La cohérence territoriale	23
• L'image et du rayonnement territorial	25
• L'efficacité & de l'efficience	27
• L'optimisation des dotations de l'Etat	35
Synthèse de l'évaluation	38



Synthèse de l'étude



Les trois communes des Sables-d'Olonne, du Château-d'Olonne et d'Olonne-sur-Mer forment un ensemble cohérent en parfaite continuité urbaine de 42 360 habitants (estimation au 1/01/2006).

Elles sont aujourd'hui regroupées au sein de la Communauté de communes des Olonnes, mais la question d'une intégration plus poussée est régulièrement évoquée : ce fut encore le cas récemment lors de la campagne des élections municipales.

Afin de faire avancer ce débat, les élus ont souhaité mener une étude globale sur l'évolution des structures communales et intercommunales des Olonnes. Elle a permis de peser les avantages comparatifs de différentes hypothèses et de leurs combinaisons :

- Elargissement des compétences de la Communauté de communes des Olonnes ou passage en Communauté d'agglomération ;
- Poursuite d'un fonctionnement sur le périmètre actuel des trois communes ou bien passage à un périmètre intercommunal incluant les trois communes de la Communauté de communes Auzance Veronne ;
- Maintien des 3 communes existantes ou bien fusion à deux ou trois communes ;
- Fusion simple ou fusion association.

1/ Du point de vue juridique

Le partage actuel des compétences entre communes et communauté rend, d'un point de vue juridique, le strict statu quo impossible. Ad minima, la communauté de communes devra renforcer certaines de ses compétences dont l'assainissement, le tourisme, l'habitat et le logement afin de se mettre en cohérence avec le principe de spécialité de compétences qui régit la coopération intercommunale.

2/ Du point de vue opérationnel

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude ont également permis de mettre en évidence qu'il serait également profitable pour le territoire des Olonnes d'exercer des compétences à un niveau cohérent avec la réalité de fonctionnement du bassin de vie, notamment la vie scolaire et péri-scolaire, les grands équipements culturels et sportifs - dont l'intérêt communautaire pourrait être plus large - la prise en charge des problématiques liées à la gérontologie et structures médico-sociales

3/ Les scénarios d'évolution envisagés

● La création d'une communauté d'agglomération

- Il apparaît que cette hypothèse n'est pas envisageable à périmètre constant en l'état actuel du droit. Le seuil légal des 50 000 habitants n'est, en effet, pas atteint par les trois communes réunies et, en supposant que les rythmes de croissance démographique des 15 dernières années se poursuivent, il ne le sera pas avant 2027.
- En revanche, dans l'hypothèse d'un rapprochement avec les communes de Sainte-Foy, Vairé et l'Île-d'Olonne, si la création d'une communauté d'agglomération reste impossible à très court terme (les six communes formant un ensemble de 48 044 habitants), elle est envisageable à moyen terme. En effet, toujours à rythme de croissance démographique constant, le seuil des 50 000 habitants pourrait être franchi dès 2013, soit avant la fin du présent mandat.
- Notons que la création d'une communauté d'agglomération peut se combiner avec toutes les hypothèses de fusion dès lors qu'elles n'excluent pas la possibilité de créer une intercommunalité à l'échelle cantonale.

Synthèse de l'étude (2/4)



● Les scénarios de fusions de communes

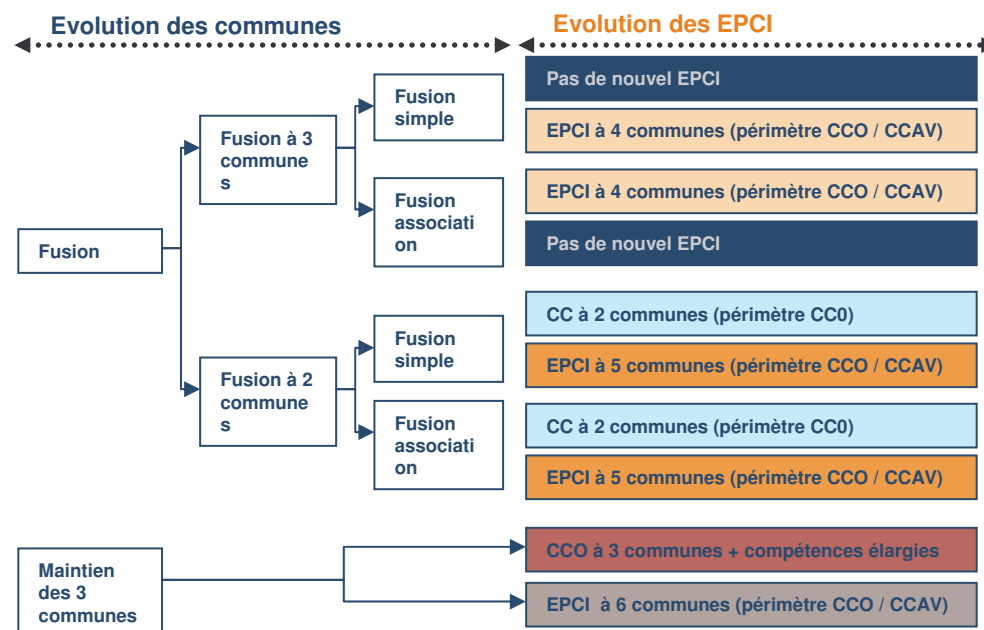
Deux modalités sont envisageables: la fusion simple et la fusion-association.

- La différence entre l'une et l'autre tient essentiellement au fait que, dans le cadre d'une fusion association, il y a institution d'un maire délégué, création d'une mairie annexe, création d'une section du CCAS, possibilité de garder le nom de l'ancienne commune, et possibilité d'avoir des commissions consultatives.
- Ces éléments nous semblent susceptibles d'engendrer :
 - une lisibilité moindre pour les citoyens : le maire délégué a les apparences d'un maire mais n'en a pas le pouvoir ;
 - un processus décisionnel alourdi par la présence de commissions consultatives ;
 - une plus grande difficultés à mener une politique cohérente à l'échelle de l'agglomération et des risques de surcoûts.

C'est pourquoi, dans l'hypothèse d'une fusion, une fusion simple nous paraît préférable.

4/ Les différents scénarios envisageables

La combinaison des évolutions possibles du point de vue des communes (fusion à 2 ou à 3 communes, fusion simple ou fusion association) et du point de vue de l'intercommunalité (maintien d'une communauté de communes ou création d'une communauté d'agglomération) conduisent à identifier **10 scénarios possibles**:



Ces différents scénarios ont fait l'objet d'une analyse multi-critères afin d'en apprécier la valeur relative. afin d'objectiver l'analyse, les différents scénarii ont été analysés et cotés à travers 5 critères :

Synthèse de l'étude (3/4)



Critère proposé	Contenu du critère	Evaluation au regard du critère
1. Lisibilité politique	Ce critère vise à évaluer la lisibilité –pour l'usager / administré – de la responsabilité politique des actions engagées sur le territoire	- Sont pénalisés : la fusion association du fait de la complexité supplémentaire apportée par la présence d'un maire délégué et d'une commission consultative ; le maintien des trois communes et la fusion à deux communes du fait de l'absence de réelle simplification du paysage institutionnel. - Sont avantagées : la création d'une CA qui permet de supprimer le Syndicat Mixte ainsi que la fusion à trois communes.
2. Cohérence territoriale	Ce critère vise à évaluer la cohérence de l'organisation institutionnelle du territoire avec son organisation fonctionnelle « réelle » c'est-à-dire telle qu'elle est vécue par ses habitants	- Sont avantagées : - les fusions à trois communes qui mettent en cohérence la commune et le périmètre urbain ; - la création d'une communauté d'agglomération qui renforce la cohérence entre l'intercommunalité et le bassin de vie.
3. Image et rayonnement territorial	Ce critère vise à évaluer le bénéfice d'image et de rayonnement attendu dans chacun des scénarios. Outre sa dimension symbolique, ce bénéfice se traduit concrètement dans le montant des dotations de l'Etat ou dans la capacité à participer à des politiques régionales ciblant les villes importantes ou les communautés d'agglomération.	- Sont avantagées : - les fusions qui permettent l'émergence d'une ville de plus de 40 000 habitants ; - la création d'une CA
4. Efficacité organisationnelle	Ce critère vise à évaluer la capacité du territoire à atteindre (indépendamment de notions d'optimisation financière) ses objectifs en matière de développement territorial	- Sont pénalisées : - les fusions à deux communes qui engendrent un déséquilibre et une gouvernance communale complexe ; - les fusions associations qui engendrent une gouvernance communale complexe
4 bis. Efficience administrative	Ce critère vise à évaluer la capacité du territoire à atteindre les objectifs fixés en limitant la consommation de moyens et de ressources. Ce critère permettra d'apprécier la capacité du territoire à optimiser ses moyens.	- Sont avantagées : - les fusions à 3 communes qui permettent une optimisation des moyens ; - la création d'une communauté d'agglomération qui permet une mutualisation. - NB : si des économies d'échelle, en particulier sur les services supports, peuvent être réalisées, à moyen ou long terme, dans le cadre d'une fusion, à court terme, le gain sera très limité voir négatif du fait de l'alignement par le haut des salaires, des conditions de travail ou du niveau de service rendu.
5. Optimisation des moyens financiers et fiscaux	Ce critère vise à évaluer l'optimisation des ressources financières et fiscales pour le territoire (optimisation des dotations de l'Etat)	- Sont avantagées : les fusions à 3 communes qui permettent de cumuler DGF communales et communautaires. - la création d'une CA qui permet d'accéder au régime DGF des CA

Synthèse de l'étude (4/4)



- Pris dans leur globalité les critères d'évaluation utilisés ne permettent pas de trancher de manière définitive en condamnant un scénario impossible (si ce n'est celui de la communauté d'agglomération à 3) ou bien en élisant celui qui permettra de réaliser des économies importantes.
- Toutefois, la cotation des différents scénarii au regard de ces critères permet d'établir une véritable hiérarchie. Sans qu'il soit incontournable, nous observons ainsi que le scénario le plus favorable allie trois éléments :
 - **une fusion simple, préférable à une fusion association** qui conduit à un mode de gouvernance complexe et finalement peu différenciateur ;
 - **une fusion à trois communes par opposition à une fusion inaboutie à deux communes** qui créerait un déséquilibre et ne pourrait apparaître que comme une simple étape ;
 - **la création d'une CA qui apporte une réelle valeur ajoutée au territoire.**

Scénario	Evaluation
Fusion association à 2 communes + CC	9
Maintien des 3 communes + CC	9
Fusion simple à 2 communes + CC	12
Fusion association à 2 communes + CA	17
Fusion association à 3 communes	17
Maintien des 3 communes + CA	18
Fusion simple à 2 communes + CA	20
Fusion simple à 3 communes	20
Fusion association à 3 communes + CA	26
Fusion simple à 3 communes + CA	28

Les scénarios à éviter

Les scénarios à faible valeur ajoutée

Les scénarios à privilégier

Conclusion de KPMG:

- **Le scénario optimal est clairement celui de la fusion simple couplée avec une communauté d'agglomération.**
- **A défaut, le scénario de fusion simple semble plus opérationnel que l'organisation actuelle (3 communes et une communauté) et le seul réalisable à très court terme.**
- **Enfin, en l'absence de fusions de communes ou si les schémas de fusion devaient être engagés à moyen terme (+ de 3 à 4 ans), le territoire devra consolider la CCO afin de procéder à une mise à jour des statuts.**



Une organisation institutionnelle complexe, peu en phase avec la réalité du bassin de vie des Olonnes,

L'impossible statu quo

L'organisation territoriale des Olonnes : L'impossible statu quo



- **Un schéma de partition des compétences qui n'est pas totalement conforme au cadre juridique applicable** (principe de spécialité des compétences exercées par les EPCI). Tel est notamment le cas des compétences suivantes :
 - **Le tourisme.** Cette compétence est largement partagée entre les communes membres, la CCO, le SM du Canton, le SM du Pôle touristique international, est mise en œuvre par un grand nombre d'opérateurs : OT des Sables, syndicats d'initiative, PTI, ... Cette organisation, outre son aspect opérationnel complexe, repose sur un schéma de partage des compétences flou, pour lequel l'intérêt communautaire est mal défini et n'est pas, d'un point de vue juridique, satisfaisant.
 - **L'assainissement.** Cette compétence est actuellement partagée entre les communes (assainissement individuel, eaux pluviales, assainissement collectif gravitaire) et la CCO qui est compétente en matière de réseaux non gravitaires et d'équipements (postes de relèvement et stations d'épuration). Les différentes lois relatives à l'intercommunalité ont organisé le partage des compétences en blocs de compétences parmi lesquels l'assainissement individuel et l'assainissement collectif. L'assainissement collectif n'a pas été conçu pour être scindé en multiples compétences.
 - Les **Zones d'activités économiques (ZAE)**. La rédaction statutaire devra évoluer afin de lever toute ambiguïté en précisant « création et extension des ZAE » ou « création, extension et gestion des ZAE ».

L'organisation territoriale des Olonnes : L'impossible statu quo



- **Un schéma de partition des compétences qui n'est pas conforme au mode du fonctionnement du « bassin de vie » que constitue le territoire des Olonnes (et de la CCAV).** Ainsi de nombreuses compétences restent exercées par les communes sans vision intercommunale alors même que les populations s'affranchissent largement des « frontières territoriales » actuelles. Tel est notamment le cas :
 - **De la compétence scolaire.** Alors même que de nombreux enfants sont scolarisés « hors communes », la compétence scolaire et péri-scolaire reste dans le champ des compétences communales. Cet état de fait est d'autant plus incohérent que la compétence en matière de « petite enfance », dont la compétence scolaire pourrait être considérée comme le prolongement naturel, est gérée de façon communautaire. De même la communauté a-t-elle souhaité intervenir pour favoriser la construction du Lycée professionnel E. Tabarly par la mise à disposition d'un terrain au profit de la Région.
 - **Des compétences relatives aux grands équipements culturels et sportifs.** Pour l'essentiel ces grands équipements (à l'exception de trois infrastructures sportives et de l'école de musique) relèvent des compétences communales mais bénéficient à l'ensemble du territoire communautaire.
 - **Des compétences relatives à la programmation de l'aménagement** (SCOT, CTU) qui sont exercées dans un cadre plus large (Syndicat mixte associant la CCO à la CCAV) ou ne sont pas totalement exercées. En particulier, la compétence **Habitat**, enjeu stratégique majeur du territoire des Olonnes, ne semble pas avoir été, jusqu'à présent exercée.

L'organisation territoriale des Olonnes : L'impossible statu quo



Ainsi, l'organisation territoriale de la CCO devra-t-elle évoluer :

- Ad minima, pour procéder à une mise en conformité des statuts avec les compétences réellement exercées, notamment en complétant les compétences :
 - assainissement,
 - tourisme,
 - habitat et logement.

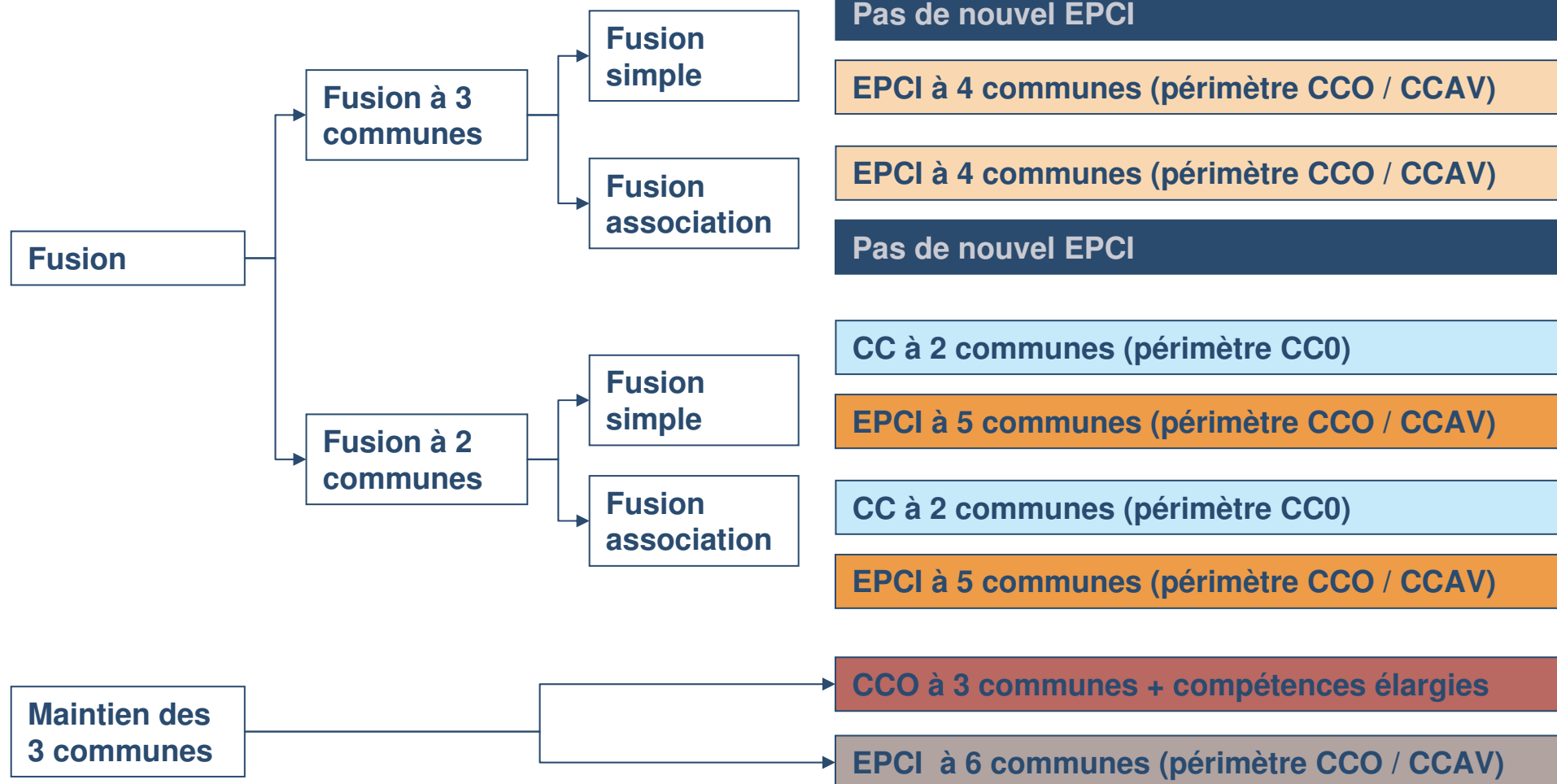
- Le cas échéant, pour permettre d'exercer des compétences à un niveau cohérent avec la réalité de fonctionnement du bassin de vie :
 - vie scolaire et péri-scolaire,
 - grands équipements culturels et sportifs, dont l'intérêt communautaire pourrait être plus large,
 - la prise en charge des problématiques liées à la gérontologie et aux structures médico-sociales.

Cartographie des scénarios d'évolution envisageables



Evolution des communes

Evolution des EPCI



La fusion de communes :

Les différents types de fusion de communes



- Parallèlement à la question de la création d'une communauté d'agglomération, a été posée celle d'une fusion des communes.
- La **fusion emporte comme conséquence la disparition de la personnalité morale des anciennes communes** au profit d'une nouvelle personne juridique.
- Fusion association
 - **Création d'une section électorale** (NB : ambiguïté entre le CGCT, art. L 2113-21, le Code électoral, art. L 261 et une jurisprudence CE 23 oct. 1996 ville de Cholet □ applicable aux communes de moins de 30 000 hab. ou de moins de 100 000 hab).
 - **Pas de statut de commune associée pour celle où est fixé le chef lieu de la nouvelle commune**
 - **Le conseil municipal de chacune des autres communes peut demander** à ce que son territoire bénéficie du **statut de commune associée**.
 - Pour les autres communes:
 - Institution d'un **maire délégué** (incompatible avec la fonction de maire)
 - Création d'une mairie annexe
 - Création d'une section du CCAS
 - Possibilité de garder le nom de l'ancienne commune
 - Possibilité d'avoir des commissions consultatives qui sont associées ou consultées sur les affaires concernant directement la commune associée, qui disposent d'un droit de saisine, qui conservent la possibilité de gérer des services ou d'équipements
- Fusion simple
 - **Toutes les prérogatives et le mode de fonctionnement d'une commune « classique »**
 - **Possibilité de mairies annexes**
- Dans le cas d'espèce des Olonnes, les avantages comparatifs d'une fusion-association par rapport à une fusion simple paraissent faibles :
 - **lisibilité moindre pour les citoyens** : le maire délégué a les apparences d'un maire mais n'en a pas le pouvoir ;
 - **processus décisionnel alourdi** par la présence de commissions consultatives ;
 - **plus grande difficulté à mener une politique cohérente** à l'échelle de l'agglomération et **risque de surcoût** : les commissions consultatives, bien que n'ayant aucun pouvoir décisionnel, ont un droit de saisine et un pouvoir d'influence qui peuvent conduire à un saupoudrage dans la conduite des affaires municipales.
- En outre, il est tout à fait possible, au sein d'une commune unifiée par une fusion simple, d'organiser la proximité à travers des mairies annexes, une territorialisation des services et l'animation de la vie de quartiers.
- **C'est pourquoi, dans l'hypothèse du choix de la fusion, nous préconisons nettement une fusion simple.**

La fusion de communes : Les conditions juridiques de création



1. Initiative

L'initiative de lancer un processus de fusion est prise par les conseils municipaux

2. Choix du type de fusion (simple ou association) et ratification d'une convention par les Conseils

3. Référendum

Cette initiative suppose la réalisation d'un référendum local.

- Il doit être organisé le même jour dans toutes les communes concernées par la fusion
- Conditions de majorité :
 - Une majorité absolue avec un nombre de voix correspondant au quart des inscrits dans l'ensemble des communes
 - Si une commune se prononce contre à la majorité qualifiée des 2/3 représentant la moitié des inscrits, la fusion ne peut lui être imposée (les deux autres communes peuvent alors fusionner).

4. Arrêté préfectoral prononçant la fusion

La fusion de communes : L'organisation des consultations



- Le référendum sur la fusion devra être organisé le même jour dans les trois communes.
- Cependant, rien ne leur interdit d'organiser, en amont, une consultation de leur population.

- Le référendum, comme l'éventuelle consultation, devront respecter les règles suivantes :
 - Impossibilité de les organiser :
 - => 6 mois avant les élections municipales (mars 2014)
 - => pendant la campagne officielle ou bien le jour du scrutin pour :
 - les élections européennes (7 juin 2009) ;
 - les élections régionales (mars 2010) ;
 - les élections cantonales (mars 2011) ;
 - les élections présidentielles (mai 2012) ;
 - les élections législatives (juin 2012) ;
 - les élections sénatoriales (septembre 2013);
 - un référendum décidé par le Président de la République.

- Impossibilité d'organiser plusieurs référendums ou consultations portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

La création de la communauté d'agglomération : Quelles compétences ?



- Parmi les hypothèses d'évolutions envisagées, la création d'une communauté d'agglomération nous paraît devoir être précisée. Pour mémoire, une Communauté d'agglomération exerce obligatoirement les 4 compétences suivantes :

1) Développement économique

- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.

2) Aménagement communautaire de l'espace

- Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

3) Equilibre social de l'habitat

- Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

4) Politique de la ville dans la communauté

- Dispositifs contractuels de développement urbain ; de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

- Elle doit également exercer au moins 3 compétences parmi les 6 suivantes :

1) Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

2) Assainissement.

3) Eau.

4) Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

- Lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13.

5) Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

6) Action sociale d'intérêt communautaire.

La création de la communauté d'agglomération : Une condition actuellement non remplie, un intérêt relatif de la CCAV



- L'Article L5216-1 CGCT prévoit que « La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de:
 - **plus de 50.000 habitants,**
 - d'un seul tenant et sans enclave,
 - **autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants ».**
- Le texte ne précise pas:
 - La population prise en compte (population municipale, population totale);
 - La prise en compte du sur classement « ville touristique ».
- En l'état, il semble que la population à prendre en compte soit la dernière population totale connue et validée par l'INSEE. **Quelque soit la date retenue, le territoire ne remplit actuellement pas les conditions pour procéder à la création d'une communauté d'agglomération.**
- Cependant, au regard des rythmes de progression démographique observés, et dans l'hypothèse où c'est bien de la population totale dont il s'agit, **il est raisonnable de penser que les critères de population pour la création d'une Communauté d'Agglomération seront atteints avant la fin du mandat (à partir du 1er janvier 2013 si les tendances des 15 dernières années se poursuivent).**
- **Notons toutefois que la CCAV ne montre que peu d'intérêt pour ce scénario,** lui préférant un scénario plus large incluant, d'autres collectivités périphériques dans la construction d'une « grande » communauté d'agglomération.

Evolution de la population totale

	1990	1999	2006
Les Sables d'Olonne	16 245	16 035	16 105
Le Château d'Olonne	11 133	13 263	13 400
Olonne-sur-Mer	9 087	10 609	12 855
Total CCO	36 465	39 907	42 360
L'Ile d'Olonne	1 460	1 842	2 583
Sainte-Foy	828	1 372	1 741
Vairé	946	1 018	1 360
Total CCAV	3 234	4 232	5 684
Total	39 699	44 139	48 044



Les critères d'évaluation des différents scénarios

Une analyse nécessairement multi-critères

Les critères d'évaluation des différents scénarios



Critère proposé	Contenu du critère
1. Lisibilité politique	● Ce critère vise à évaluer la lisibilité –pour l’usager / administré – de la responsabilité politique des actions engagées sur le territoire
2. Cohérence territoriale	● Ce critère vise à évaluer la cohérence de l’organisation institutionnelle du territoire avec son organisation fonctionnelle « réelle » c’est-à-dire telle qu’elle est vécue par ses habitants
3. Image et rayonnement territorial	● Ce critère vise à évaluer le bénéfice d’image et de rayonnement attendu dans chacun des scénarios. Outre sa dimension symbolique, ce bénéfice se traduit concrètement dans le montant des dotations de l’Etat ou dans la capacité à participer à des politiques régionales ciblant les villes importantes ou les communautés d’agglomération.
4. Efficacité organisationnelle	● Ce critère vise à évaluer la capacité du territoire à atteindre (indépendamment de notions d’optimisation financière) ses objectifs en matière de développement territorial
4. Efficience administrative	● Ce critère vise à évaluer la capacité du territoire à atteindre les objectifs fixés en limitant la consommation de moyens et de ressources. Ce critère permettra d’apprécier la capacité du territoire à optimiser ses moyens.
5. Optimisation des moyens financiers et fiscaux	● Ce critère vise à évaluer l’optimisation des ressources financières et fiscales pour le territoire (optimisation des dotations de l’Etat)



Le critère de lisibilité politique

La lisibilité de l'organisation territoriale du point de vue de l'administré



Ce critère peut être évalué au travers du nombre de responsables politiques auquel l'administré peut être confronté. Plus ce nombre sera important, plus il aura de difficultés à répondre à la question « qui est responsable de quoi ? ».

Les différents échelons administratifs possibles sont les suivants :

- La commission consultative (cas de la fusion-association) qui est compétente pour les affaires concernant directement la commune associée ;
- La commune ;
- La communauté de communes ou la communauté d'agglomération ;
- Les syndicats mixtes regroupant plusieurs EPCI ou communes.

La lisibilité politique ou la lisibilité de l'organisation territoriale pour l'administré



Evaluation de la lisibilité politique			
Scénario	Nombre maximal de responsables politiques	Commentaires	Evaluation du critère (note sur 4)
Maintien des 3 communes et consolidation de la CCO	3	Commune, CCO, SM	1
Maintien des 3 communes et création d'une CA	2	Commune, CA (suppression des SM)	2
Fusion simple à 2 communes et maintien de la CCO	3	Commune, CCO, SM	1
Fusion simple à 2 communes et création d'une CA	2	Commune, CA (suppression des SM)	3
Fusion association à 2 communes et maintien de la CCO	3	Commune ou commission consultative, CCO, SM	1
Fusion association à 2 communes et création d'une CA	2	Commune ou commission consultative, CA (suppression des SM)	3
Fusion simple à 3 communes et disparition de la CCO	2	Commune, SM	3
Fusion simple à 3 communes et création d'une CA	2	Commune, CA	4
Fusion association à 3 communes et disparition de la CCO	3	Commissions consultatives, Commune, SM	2
Fusion association à 3 communes et création d'une CA	3	Commissions consultatives, Commune, CA	3



Le critère de « cohérence territoriale »

La capacité du territoire à se doter d'une structure organisationnelle cohérente avec le « fonctionnement réel » du territoire
(= notion de bassin de vie)

La cohérence territoriale



Evaluation de la cohérence territoriale			
Scénario	Cohérence au regard du bassin de vie	Commentaires	Evaluation du critère (note sur 4)
Maintien des 3 communes et consolidation de la CCO	- -	Territoire institutionnel en décalage réel avec le bassin de vie (économie, emploi, tourisme, écoles, loisirs, aménagement)	1
Fusion association à 2 communes et maintien de la CCO	-		1
Fusion simple à 2 communes et maintien de la CCO	-	Territoire institutionnel en décalage réel avec le bassin de vie (économie, emploi, tourisme, écoles, loisirs, aménagement) mais permet pour deux communes une cohérence forte	2
Maintien des 3 communes et création d'une CA	+	Territoire institutionnel permettant de rationaliser des compétences structurantes: transport, économie et emploi, tourisme, aménagement et permet pour deux communes une cohérence forte	3
Fusion simple à 2 communes et création d'une CA	+		3
Fusion association à 2 communes et création d'une CA	+		3
Fusion simple à 3 communes et disparition de la CCO	+	Territoire institutionnel permettant de mettre en cohérence les compétences relevant de la « vie quotidienne » sans pour autant doter le territoire d'une structure cohérente pour les compétences structurantes	3
Fusion association à 3 communes et disparition de la CCO	+		3
Fusion simple à 3 communes et création d'une CA	++	Territoire institutionnel le plus en phase possible avec le bassin de vie tant pour les compétences structurantes que pour la vie quotidienne	4
Fusion association à 3 communes et création d'une CA	++		4



Le critère de l'image et du rayonnement territorial

La capacité du territoire à accroître sa visibilité externe et son poids relatif

Le rayonnement territorial



Evaluation du rayonnement territorial				
Scénario	Rayonnement Ville centre	Rayonnement de l'EPCI	Commentaires	Evaluation du critère (note sur 4)
Maintien des 3 communes et consolidation de la CCO	-	+	Statut CC + ville < 40.000hab	1
Maintien des 3 communes et création d'une CA	-	+++	Statut CA + ville de < 40.000 hab	2
Fusion simple à 2 communes et maintien de la CCO	+	+	Statut CC + ville de < 40.000 hab	1
Fusion simple à 2 communes et création d'une CA	+	+++	Statut CA + ville de < 40.000 hab	3
Fusion association à 2 communes et maintien de la CCO	+	+	Statut CC + ville < 40.000 hab	1
Fusion association à 2 communes et création d'une CA	+	+++	Statut CA + ville de < 40.000 hab	3
Fusion simple à 3 communes et disparition de la CCO	+++	+	Ville de > à 40.000 hab (+ Statut CC ?)	3
Fusion simple à 3 communes et création d'une CA	+++	+++	Statut CA + ville de > 40.000 hab	4
Fusion association à 3 communes et disparition de la CCO	+++	+	Ville de > à 40.000 hab (+ Statut CC ?)	3
Fusion association à 3 communes et création d'une CA	+++	+++	Statut CA + ville de > 40.000 hab	4



Les critères de l'efficacité & de l'efficience

La capacité du territoire à :

- 1/ Atteindre ses objectifs (efficacité)
- 2/ au meilleur cout pour l'utilisateur (efficience)

L'évaluation de l'efficience actuelle du territoire : Des économies d'échelles possibles mais qui restent relativement contenues...



La comparaison réalisée par rapport à la moyenne des communes montre que la structuration du territoire en une seule entité permettrait de dégager une marge de manœuvre potentielle comprise entre 3% et 7% en moyens en personnel (environ 4%) :

Fonctions assurées (nomenclature CNFPT)	Commune fusionnée		Comparaison		Différentiel en ETP	
	ETP	Poids relatif	ETP	Poids relatif	ETP	%
Pilotage et gestion des ressources	93.3	13.5%	88.6	13.4%	- 4.62	-5.0%
Aménagement	21.0	3.0%	21.2	3.2%	0.17	0.8%
Interventions techniques	261.4	37.9%	216.3	32.7%	- 45.07	-17.2%
Enfance et jeunesse	158.2	23.0%	154.8	23.4%	- 3.40	-2.1%
Prestations sociales et culturelles	94.9	13.8%	137.6	20.8%	42.70	45.0%
Missions régaliennes	47.3	6.9%	29.8	4.5%	- 17.56	-37.1%
Autres	13.0	1.9%	13.2	2.0%	0.23	1.8%
TOTAL	689.1	100.0%	661.5	100.0%	- 27.55	-4.0%

Par extension, nous pouvons formuler l'hypothèse que cette marge de manœuvre est cohérente avec la totalité des budgets des communes membres de la CCO (enjeu maximal d'environ 2 M€).

L'évaluation de l'efficience actuelle du territoire : ... qui pourraient être partiellement « absorbées » par les « coûts de fusion ».



L'expérience des transferts de compétences intervenus dans le cadre du développement des structures intercommunales ou, plus récemment, dans le prolongement des différents transferts de l'Etat vers les Départements et Régions démontre l'existence d'un certain nombre d'effets qui, s'ils se traduisent souvent par une amélioration qualitative du niveau de service public rendu, se soldent financièrement par une progression des dépenses. Moins que l'expression d'une volonté politique, cette progression des dépenses est le plus souvent la résultante d'effets mécaniques auxquels il semble difficile de résister :

- **Des effets d'alignements « structurels »** qui conduisent le plus souvent à un alignement par le haut. Ainsi par exemple en est-il des enjeux liés à l'uniformisation des conditions de travail et de rémunération des agents transférés au sein d'une même collectivité : régime indemnitaire, temps de travail, action sociale,... Autant de paramètres qui créent des pressions fortes à la hausse des charges.
 - L'étude des rémunérations moyennes par collectivité compose le territoire de la CCO met en évidence un écart entre salaire mini et salaire maxi de près de :
 - 10% pour les cadres A
 - 15% pour les cadres B
 - 5% pour les cadres C
- Sur le périmètre de la CCO, nous estimons que l'enjeu minimal de l'effet d'alignement décrit ci-dessus se situe entre 1,1 M€ et 1,4 M€ / an.

L'évaluation de l'efficience actuelle du territoire : ... qui pourraient être partiellement « absorbées » par les « coûts de fusion ».



- **Des risques d'alignements « politiques ».**

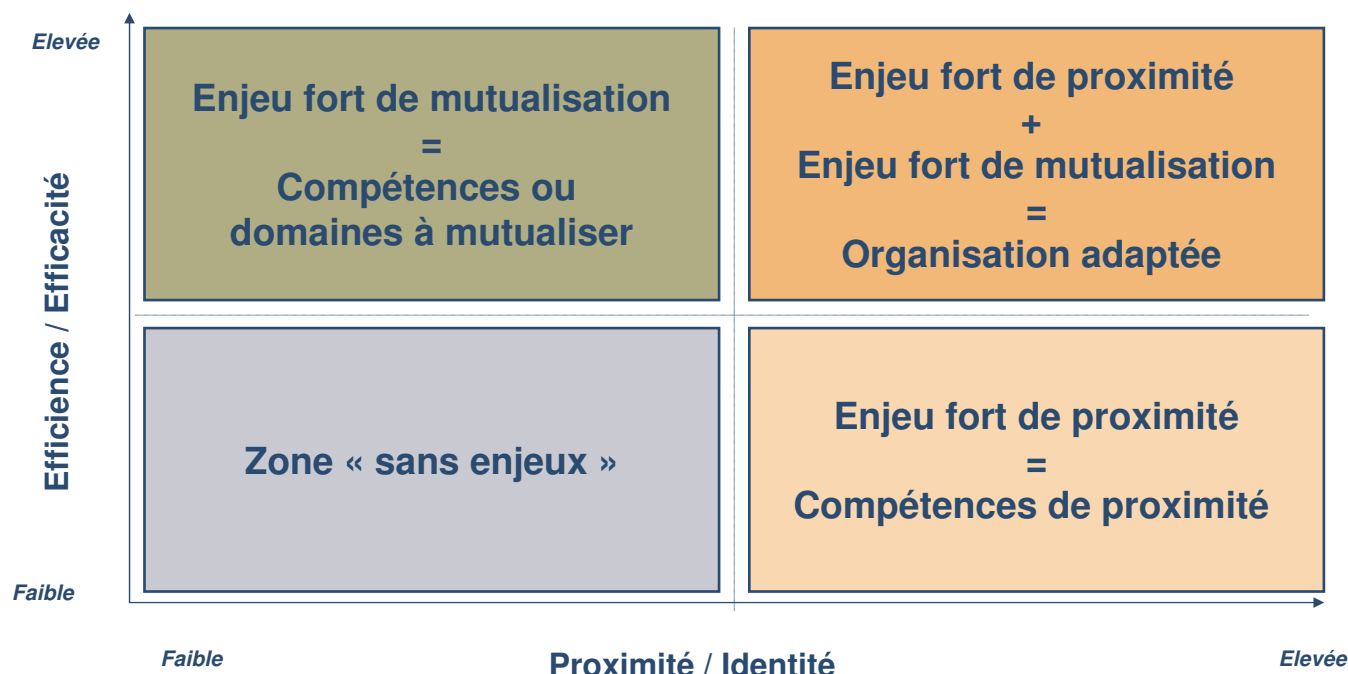
- De la même façon, les différentes collectivités territoriales ont mis au point des dispositifs d'intervention qui peuvent varier plus ou moins significativement.
- Dans une première étape, il pourrait être difficile, voire totalement impossible de modifier les dispositifs d'intervention qui pourront tendre, au moins dans un premier temps, à s'aligner par le haut avant de pouvoir être, le cas échéant, réévalués dans une deuxième étape.

L'évaluation de l'efficience & de l'efficacité : La matrice Efficience – Efficacité / Proximité - Identité



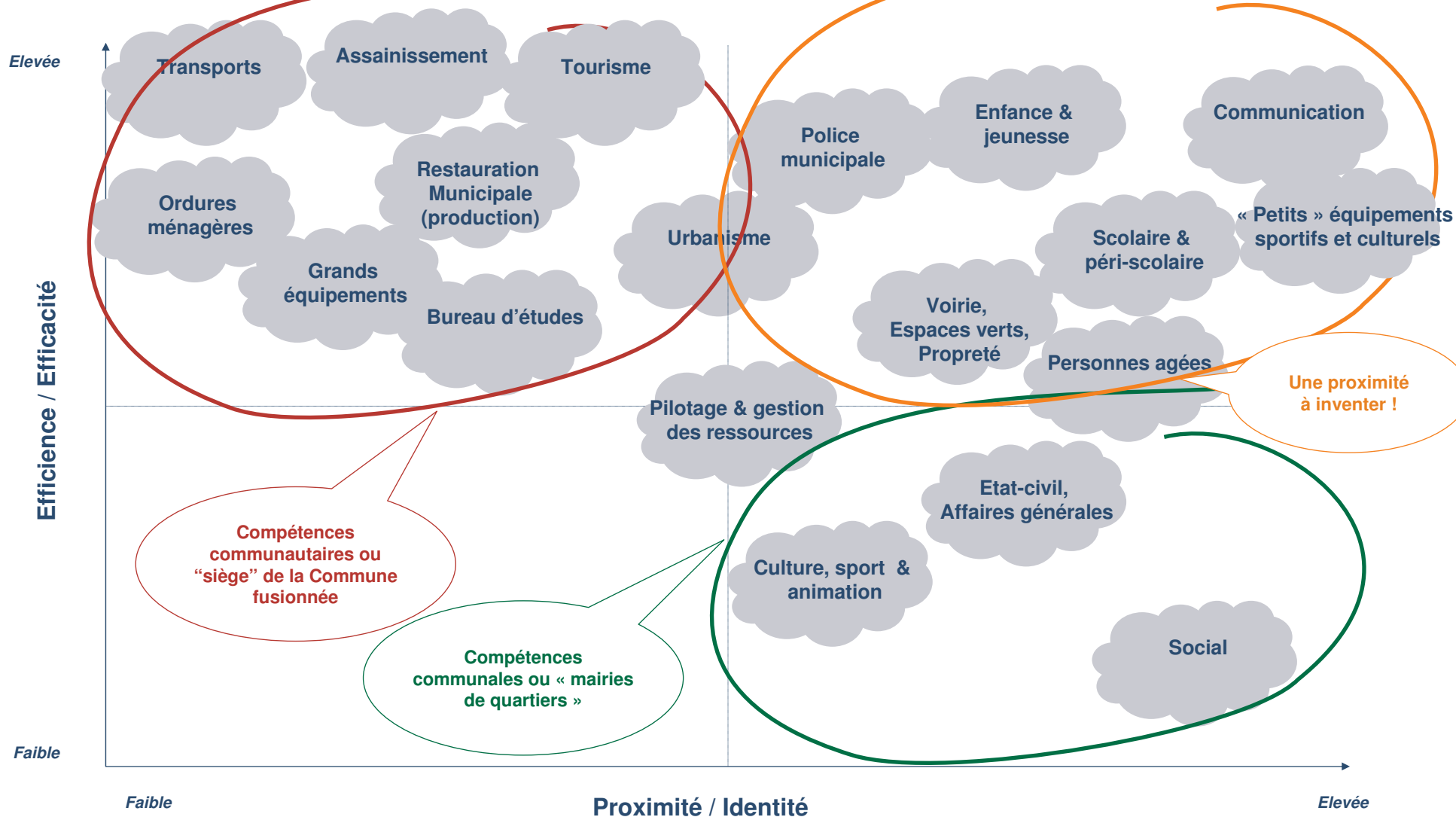
- **Des enjeux de mutualisation variables en fonction des compétences**

- L'ensemble des services des trois communes ont été rencontrés et nous avons évalué l'intérêt pour chacun d'une gestion mutualisée.
- La matrice ci-dessous a été utilisée pour segmenter l'intérêt d'une mutualisation des différentes compétences exercées par la CCO ou par les communes, au regard de deux critères : efficacité / efficience d'une gestion conjointe d'une part ; et besoin de proximité / identité d'autre part.



La matrice Efficience – Efficacité / Proximité – Identité

Application aux grands domaines métiers



L'évaluation de l'efficience & de l'efficacité



• Des enjeux de mutualisation variables en fonction des compétences

- Le tableau ci-dessous présente, pour chaque compétence, le cadre dans lequel une mutualisation conjuguera au mieux efficacité et efficience.
- NB : lorsqu'une gestion communautaire est requise, a fortiori, une gestion dans le cadre d'une fusion est également pertinente.

	• Assainissement et eaux pluviales • Transports • Ordures ménagères	• Equipements sportifs et culturels • Scolaire • Enfance et animation jeunesse • Bureau d'études	• Compétences liées au domaine public : voirie, espaces verts, propreté, bâtiments ... • Politique sportive et culturelle • Tourisme	• Activités supports : RH, finances, accueil, état civil, urbanisme, communication, SI, juridique ... • Police
Opportun et incontournable dans le cadre d'un EPCI				
Opportun dans le cadre d'un EPCI				
Opportun principalement dans le cadre d'une fusion				
Opportun essentiellement dans le cadre d'une fusion				

L'évaluation de l'efficience & de l'efficacité



L'évaluation de l'efficience & de l'efficacité administrative					
Scénario	Efficacité	Commentaires	Efficience	Commentaires	Evaluation du critère (note sur 4)
Maintien des 3 communes et consolidation de la CCO	++	Equilibre entre communes + gouvernance intercommunale complexe	+	Faible optimisation des moyens (sous réserve de mutualisation des services)	2
Maintien des 3 communes et création d'une CA	+++		+		2,5
Fusion simple à 2 communes et maintien de la CCO	+	Déséquilibre entre communes + gouvernance intercommunale complexe	++		2
Fusion simple à 2 communes et création d'une CA	++		++		2,5
Fusion association à 2 communes et maintien de la CCO	-	Déséquilibre entre communes + gouvernance communale complexe + gouvernance intercommunale complexe	++		1
Fusion association à 2 communes et création d'une CA	-		++		1
Fusion simple à 3 communes et disparition de la CCO	++	Gouvernance communale simple	+++	Optimisation des moyens à l'échelle des 3 communes	3,5
Fusion simple à 3 communes et création d'une CA	+++		+++	Optimisation + mutualisation	4
Fusion association à 3 communes et disparition de la CCO	+	Gouvernance communale complexe	+++	Optimisation des moyens à l'échelle des 3 communes	2,5
Fusion association à 3 communes et création d'une CA	++		+++	Optimisation + mutualisation	3,5



Le critère d'optimisation des dotations financières et fiscales

La capacité du territoire a optimiser les ressources en provenance de l'Etat

Le critère d'optimisation des dotations financières et fiscales : un enjeu significatif...

Evaluation de l'optimisation des moyens financiers et fiscaux				
Scénario	Dotations	Commentaires	Optimisation des dotations (en K€ / an) (1)	Evaluation du critère (note sur 4)
Maintien des 3 communes et consolidation de la CCO	-	Enjeu faible qui dépend exclusivement de l'amélioration du CIF de la CC (transferts de compétences)	Faible (à simuler en fonction des compétences transférées)	1
Maintien des 3 communes et création d'une CA	++	Régime DGF des CA	+ 1200 K€	3
Fusion simple à 2 communes et maintien de la CCO	+	Aide à la fusion + dotations communales	Variables en fonction des communes	2
Fusion simple à 2 communes et création d'une CA	++	Aide à la fusion + dotations communales + Régime DGF des CA	Variables en fonction des communes	3
Fusion association à 2 communes et maintien de la CCO	+	Aide à la fusion + dotations communales	Variables en fonction des communes	2
Fusion association à 2 communes et création d'une CA	++	Régime DGF des CA	Variables en fonction des communes	3
Fusion simple à 3 communes et disparition de la CCO	+	Aide à la fusion + dotations communales	+ 950 K€	2
Fusion simple à 3 communes et création d'une CA	+++	Régime DGF des CA	+ 2150 K€	4
Fusion association à 3 communes et disparition de la CCO	+	Aide à la fusion + dotations communales	+ 950 K€	2
Fusion association à 3 communes et création d'une CA	+++	Régime DGF des CA	+ 2150 K€	4

Notes: sous réserve de validation par la DGCL des interprétations effectuées des dispositions de fusion

... mais un enjeu qui doit relativisé au regard des « coûts de mise en œuvre » et des « temps de retour » des éventuels gains de productivité.



L'enjeu d'optimisation des dotations financières et fiscales doit être relativisé par:

- les **coûts de mise en œuvre des différents scénarios** qui relèvent pour l'essentiel des effets d'alignement évoqués précédemment (alignement des régimes indemnitaires, des politiques publiques, coûts de mise en œuvre)
- le **temps de retour** des « gains de productivité » attendus, notamment dans le cadre des scénarios de fusion.

Evolution du périmètre des communes					
SCENARIO	IMPACTS SUR LES DOTATIONS A COURT TERME	COUTS DE MISE EN ŒUVRE A COURT TERME	BENEFICE POTENTIEL A COURT TERME (1 AN)	ECONOMIES D'ECHELLES POTENTIELLES A MOYEN TERME	BENEFICE POTENTIEL A MOYEN TERME (5ANS)
FUSION DES 3 COMMUNES	+ 950 K€	Compris entre 1,1 M€ et 1,4 M€	Faible (coût de mise en œuvre compris entre 150 K€ et 450 K€)	Maximum de 2 M€ / an	Mini + 1 550 K€ / an Maxi + 1 850 K€ / an
MAINTIEN DES 3 COMMUNES	=	=	=	=	=

Evolution du périmètre de l'intercommunalité					
SCENARIO	IMPACTS SUR LES DOTATIONS	COUTS DE MISE EN ŒUVRE	BENEFICE POTENTIEL A COURT TERME (1 AN)	ECONOMIES D'ECHELLES POTENTIELLES A MOYEN TERME	BENEFICE POTENTIEL A MOYEN TERME (5ANS)
CREATION D'UNE CA	+ 1200 K€	Faibles (non estimable)	Environ 1,2 M€ / an	Faibles (non estimable)	Environ 1,2 M€ / an
MAINTIEN DE LA CCO	=	=	=	=	=



Synthèse des critères d'analyse

Evaluation des scénarios

Evaluation des scénarios



Scénarios	Evolution des communes	Maintien des 3 communes		Fusion à 2 Communes				Fusion à 3 Communes			
	Evolution des EPCI	CCO à compétences élargies	CA = CCAV + CCO	CCO à compétences élargies	CA = CCAV + CCO	CCO à compétences élargies	CA = CCAV + CCO	Disparition de la CCO	CA = CCAV + nouvelle commune	Disparition de la CCO	CA = CCAV + nouvelle commune
Critères	Pondération										
Lisibilité politique	1	1	2	1	3	1	3	3	4	2	3
Efficienc e administrative & Efficacité organisationnelle	2	2	2.5	2	2.5	1	1	3.5	4	2.5	3.5
Cohérence territoriale	1	1	3	2	3	1	3	3	4	3	4
Image et rayonnement territorial	1	1	2	1	3	1	3	3	4	3	4
Optimisation des moyens financiers et fiscaux	2	1	3	2	3	2	3	2	4	2	4
TOTAL		9	18	12	20	9	17	20	28	17	26
Moyenne par scénario d'évolution des communes		13.5		14.5				22.75			

Hierarchisation des scénarios



- Pris dans leur globalité les critères d'évaluation utilisés ne permettent pas de trancher de manière définitive en condamnant un scénario impossible (si ce n'est celui de la communauté d'agglomération à 3) ou bien en élisant celui qui permettra de réaliser des économies importantes.
- Toutefois, la cotation des différents scénarii au regard de ces critères permet d'établir une véritable hiérarchie. Sans qu'il soit incontournable, nous observons ainsi que le scénario le plus favorable allie trois éléments :
 - **une fusion simple, préférable à une fusion association** qui conduit à un mode de gouvernance complexe et finalement peu différenciateur ;
 - **une fusion à trois communes par opposition à une fusion inaboutie à deux communes** qui créerait un déséquilibre et ne pourrait apparaître que comme une simple étape ;
 - **la création d'une CA qui apporte une réelle valeur ajoutée au territoire.**

Scénario	Evaluation
Fusion association à 2 communes + CC	9
Maintien des 3 communes + CC	9
Fusion simple à 2 communes + CC	12
Fusion association à 2 communes + CA	17
Fusion association à 3 communes	17
Maintien des 3 communes + CA	18
Fusion simple à 2 communes + CA	20
Fusion simple à 3 communes	20
Fusion association à 3 communes + CA	26
Fusion simple à 3 communes + CA	28

Les scénarios à éviter

Les scénarios à faible valeur ajoutée

Les scénarios à privilégier

Conclusion de KPMG:

- **Le scénario optimal est clairement celui de la fusion simple couplée avec une communauté d'agglomération.**
- **A défaut, le scénario de fusion simple semble plus opérationnel que l'organisation actuelle (3 communes et une communauté) et le seul réalisable à très court terme.**
- **Enfin, en l'absence de fusion de communes ou si les schémas de fusion devaient être engagés à moyen terme (+ de 3 à 4 ans), le territoire devra consolider la CCO afin de procéder à une mise à jour des statuts.**