

Les intercommunalités de simple transfert

Communauté de communes Châtillon - Montrouge

La fiche d'analyse de cette communauté est structurée, comme celle des autres intercommunalités de l'étude, autour de sept axes d'analyse, qui sont présentés dans le cadre de la partie méthodologique du rapport de synthèse. Cette présentation homogène, d'un groupement à l'autre, facilite le repérage des informations et la comparaison entre les structures.

Chacun des axes est décliné dans le cadre de plusieurs critères (entre trois et six) qui ont pour objet d'illustrer les points d'analyse.

Axe 1 : « Position structurelle de l'intercommunalité », six critères

Axe 2 : « Maturité intercommunale dans le domaine de la culture », trois critères

Axe 3 : « Responsabilités en matière d'équipements culturels », trois critères

Axe 4 : « Intensité des investissements culturels », trois critères

Axe 5 : « Gestion mutualisée », cinq critères

Axe 6 : « Valeur ajoutée de l'intercommunalité pour les habitants », six critères

Axe 7 : « Synergie territoriale », cinq critères

Les équipements culturels du territoire, répertoriés dans la base de données hiérarchisée des équipements établie par l'IAU îdF, sont représentés sur une carte, qui distingue les lieux communautaires des autres sites. Cette carte est complétée d'un tableau descriptif des équipements d'intérêt communautaire.

Lecture des tableaux et des graphiques des axes 1 à 7

Chaque axe d'analyse est présenté dans le cadre d'un tableau, où l'on trouve en ligne les différents critères d'analyse et en colonne la définition des classes, qui permettent la classification des intercommunalités. Sauf exception⁷⁴, il y a quatre classes par critère. Pour chaque critère, un histogramme analyse la répartition des différentes intercommunalités au sein des classes. **La classe de l'intercommunalité étudiée est indiquée en bleu, tandis que les autres apparaissent en gris.**

⁷⁴ Il y a deux classes pour le critère « nature juridique » (communauté d'agglomération et communauté de communes) et cinq classes, correspondant à cinq strates démographiques pour le critère « taille démographique » (axe 1).

La communauté de communes de Châtillon-Montrouge (Hauts-de-Seine) est créée à compter du 31/12/2004. Elle est constituée par les deux communes de Montrouge et Châtillon dont la population est de 81 216 habitants au total.

Positionnement structurel de l'intercommunalité au sein de la petite couronne (axe 1)

Ce paragraphe regroupe quelques-uns des facteurs, assez hétérogènes, qui, sans relever du champ culturel, peuvent faciliter ou au contraire freiner le développement d'actions communautaires et partant des interventions dans ce domaine.


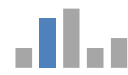




Le positionnement de l'intercommunalité, qui ressort de la typologie élaborée à l'occasion de l'étude est le suivant.

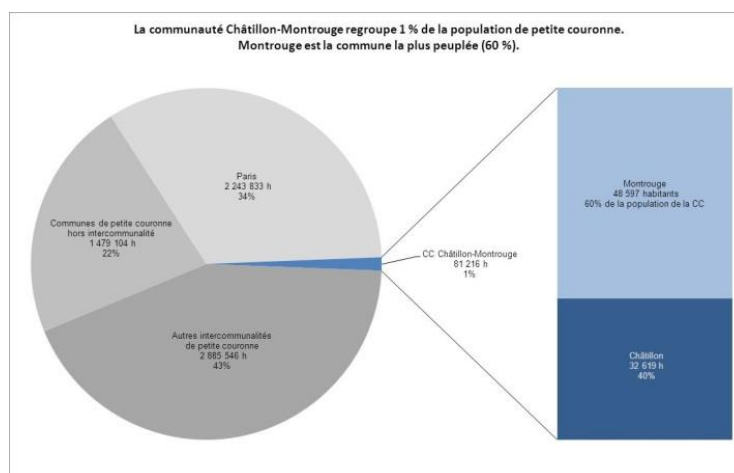
- Suite à sa création en 2005, cette structure achève sa 2^{ème} mandature. Elle dispose de compétences statutaires stables et peu stratégiques (fourrière, eau potable, service funéraires par exemple). Elle a opté pour le régime fiscal additionnel, fondé sur la perception d'impôts qui s'ajoutent à ceux des communes sans les remplacer⁷⁵. Ce choix explique en grande partie son faible potentiel fiscal par habitant (239 €/hab.). Seule structure dotée de ce régime fiscal parmi les intercommunalités étudiées, elle se classe 18^{ème} sur les 19 structures de petite couronne (2012), alors que la moyenne s'établit à 123 €/hab. pour les communautés de cette catégorie au plan national. De plus, son intégration fiscale est la plus faible parmi les intercommunalités de proche couronne. Son coefficient d'intégration financière⁷⁶ est de 6 % en 2012 (contre 35 % en moyenne pour les communautés de cette catégorie⁷⁷ au niveau national).
- Le positionnement de l'intercommunalité semble fragile, notamment parce que celle-ci ne comporte que deux communes membres dont le poids démographique est faible au sein de la petite couronne. Le territoire de la communauté est en grande partie enclavé dans celui de la communauté d'agglomération voisine, Sud de Seine.

75 « La fiscalité additionnelle constitue un « étage » fiscal en plus de celui des communes sur la fiscalité directe, soit principalement les taxes foncières, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis 2011. Le groupement vote librement ses taux, sans lien avec ceux des communes, hormis pour le respect des taux plafonds, mesurés en consolidé. » <http://www.courrierdesmaires.fr/15395/les-relations-financieres-entre-les-communes-et-les-epci/>

76 « Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. », <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

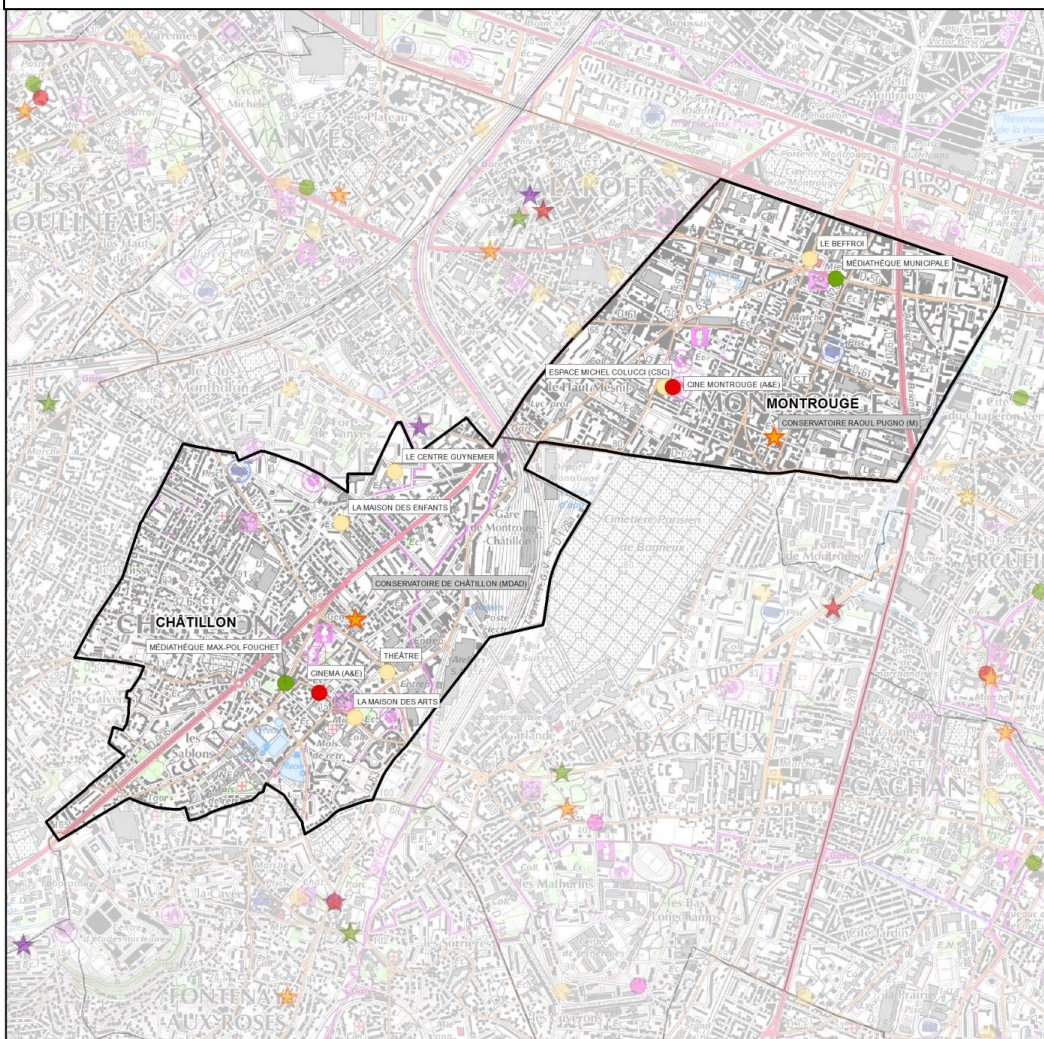
77 Catégorie des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Critères	Répartition des classes (pour 18 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5
Nature juridique		CC	CA	Néant	Néant	Néant
Nombre d'habitants		Moins de 50 000	50 000 à 100 000 (81 216 hab.)	100 000 à 200 000	200 000 à 300 000	300 000 et plus
Nombre de communes membres		2 ou 3 (2 communes)	4 ou 5	6 ou 7	Plus de 7	Néant
Potentiel fiscal DGF 2013 (en €/hab.)		177-366 (239 €/hab.)	416-482	509-528	639-1543	Néant
Période de création		Depuis 2009	2002-2008 (création le 24/12/2004)	2000-2001	Avant 2000	Néant
Antériorité des coopérations (hors champ culturel)		Aucune coopération	Coopérations dans un domaine, sur un périmètre assez sensiblement différent	Coopérations dans un domaine, sur un périmètre proche	Coopérations dans plusieurs domaines, sur un périmètre proche	Néant



Source : IAU îdF et insee 2013 (recensement de la population, millésime 2010)

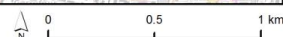
Deux lieux culturels, soit 17 % des équipements du territoire, sont transférés à la communauté de communes de Châtillon-Montrouge (2 conservatoires à rayonnement communal)



- ★ Equipement transféré CENTRE CULTUREL
- Equipement non transféré CENTRE CULTUREL

- Médiathèque
- Conservatoire (enseignements : M pour musique, D pour danse, AD pour art dramatique)
- Théâtre
- Cinéma
- Ecole d'art
- Autre (lieu d'exposition, lieu polyvalent, centre socio-culturel (CSC)...))

- ▭ Limite intercommunale
- ▭ Limite communale



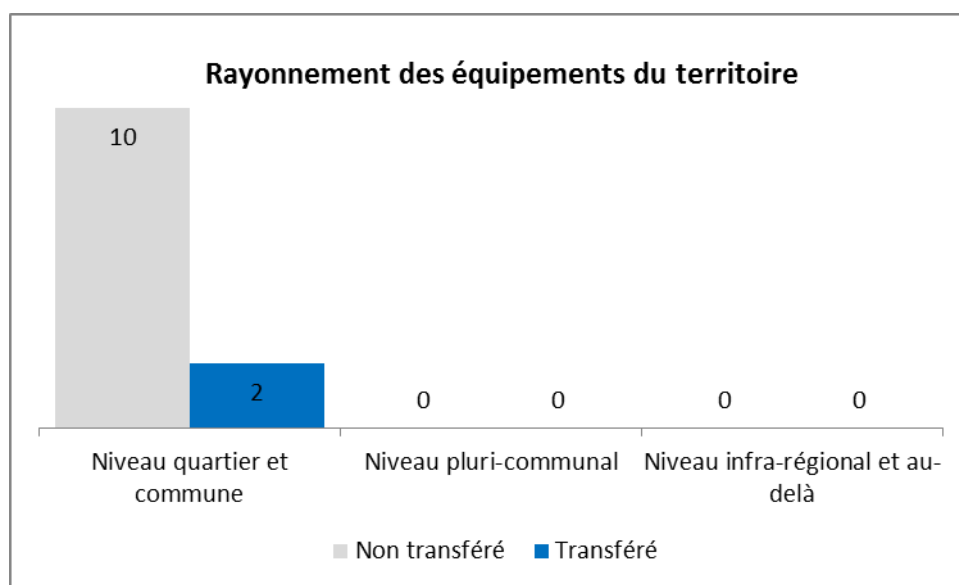
Sources : Arcadi Île-de-France, Centre national du cinéma et de l'image animée, IAU îdF, Le MOTif, médiathèque de la Cité de la musique (2013)

Deux équipements culturels d'intérêt communautaire

Etablissements	Commune	Rayonnement	Capacité (taille et fréquentation)	Nouveautés communautaires
Deux conservatoires				
CONSERVATOIRE DE CHÂTILLON (CRIC) (MDAD)	CHÂTILLON	communal	678 élèves	Travaux de ravalement et d'isolation (budgétés sur 2011)
CONSERVATOIRE RAOUL PUGNO (M)	MONTROUGE	communal	932 élèves	-

En gras : **construction** ou **réhabilitation** par l'intercommunalité (ouverture avant mars 2014).

En italique : *construction* ou *grosse réhabilitation* en projet.



Dix autres lieux culturels (non communautaires) sont recensés

2 médiathèques, 2 cinémas, 1 lieu d'exposition, 5 autres lieux

Maturité intercommunale dans le domaine de la culture (axe 2)

Bien que la communauté dispose d'une compétence en matière culturelle, elle a conservé un cadre d'action essentiellement communal.

- La compétence optionnelle « équipements sportifs, culturels et de l'enseignement préélémentaire et élémentaire » est limitée au seul domaine sportif lors de la création de la communauté. En juin 2006, la compétence est étendue aux écoles municipales de musique.
- Avec le transfert des deux conservatoires de Montrouge et de Châtillon, cette compétence est mise en œuvre. Toutefois ces établissements ont conservé une grande autonomie de fonctionnement. L'objectif d'harmonisation des politiques était inscrit au titre d'intérêt communautaire mais cette harmonisation n'est pas mise en œuvre. Aucune réflexion stratégique (état des lieux, objectifs à atteindre, etc.) n'est inscrite à l'agenda communautaire.

Intérêt communautaire (compétence optionnelle équipements culturels)



À partir du 22 juin 2006 : Ecoles municipales de musique

À partir du 14 mars 2007, il est précisé que les deux conservatoires de Châtillon et Montrouge sont exclusivement gérés par le communauté, qui favorisera l'apprentissage d'instruments rares, la pratique de la musique d'ensemble instrumentale, orchestrale et chorale et permettra, à terme, d'harmoniser les politiques d'enseignement public musical, de danse et d'art dramatique

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Date de prise de compétence/s culturelle/s (intérêt communautaire)		Trois ans et moins	Premier mandat en cours (date de la dernière compétence culturelle transférée)	2 ^{ème} mandat en cours (2006 et 2007)	3 ^{ème} mandat en cours (au moins)
Définition intérêt communautaire et exercice de la (des) compétences (culturelle/s)		Non défini	Défini et non mis en œuvre	Défini seulement dans le domaine des études	Défini et mis en œuvre
Réflexions stratégiques (état des lieux, diagnostic, stratégies pour l'avenir)		Pas de réflexions (simple transfert de l'existant)	Réflexions "au fil de l'eau"	Héritage ou stratégie	Héritage et stratégie

Périmètre des responsabilités en matière d'équipements culturels (axe 3)

Le domaine de compétences est limité aux seuls conservatoires, qui semblaient présenter peu d'obstacles à une mise en commun. Les charges de fonctionnement culturelles représenteraient environ 14 % des dépenses de gestion hors reversements fiscaux⁷⁸ de l'agglomération (2012).




Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Nombre de domaines de compétences (équipements) : lecture publique, enseignements artistiques, théâtres, cinéma, autres		Aucun	1 domaine (conservatoires)	2 domaines	3 domaines et plus
Intensité des transferts d'équipements (par catégorie)		Pas de transfert effectif	Transfert partiel sur plusieurs ou toutes les catégories	Transfert partiel sur une catégorie (total ailleurs)	Transfert total des catégories (conservatoires)
Part des effectifs culturels (en % du total) (*)	Non disponible	0 %	Entre 9 et 32 %	Entre 48 et 60 %	Plus de 78 %

(*) Ratio non calculé : 120 agents intercommunaux environ relèvent d'les conservatoires. Effectif intercommunal total non communiqué.

⁷⁸ Les dépenses de gestion sont les dépenses réelles de fonctionnement hors frais financiers. Les reversements de fiscalité de l'intercommunalité vers ses communes membres sont constitués de deux parts. La première, l'attribution de compensation, vise, pour les établissements à fiscalité unique et leurs communes membres, à assurer la neutralité budgétaire du passage à la fiscalité professionnelle unique et des transferts de compétences. La seconde, la dotation de solidarité communautaire, est établie à titre facultatif, selon des critères librement définis par l'intercommunalité.

Intensité des investissements dans le domaine culturel (axe 4)

Les investissements menés par la communauté depuis sa création sont modestes (ravalement et isolation du conservatoire de Châtillon budgétés en 2011). Le conservatoire de Montrouge, récent, ne nécessite pas de travaux. L'agrandissement des conservatoires n'est pas à l'ordre du jour, pour des raisons à la fois financières et physiques (configuration des bâtiments).

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Part des équipements construits		Aucune construction	Moins de 10 %	De 10 % à 20 %	20 % ou +
Part des équipements réhabilités		Pas d'équipement transféré ou pas de réhabilitation (0 %)	Moins de 10%	De 10 % à 20 %	20 % ou + (l'un des 2 conservatoires)
Part des équipements en projet		Pas d'équipement transféré ou pas de projet	Moins de 10%	De 10 % à 20 %	20 % ou +

Gestion mutualisée (axe 5)

La communauté de communes n'a pas d'administration dédiée : la gestion administrative de la communauté (budget, frais de personnel) est prise en charge par la ville de Montrouge, tandis que les services de Châtillon assument les services opérationnels (demande de subventions pour les conservatoires, etc.). Le personnel est mis à disposition de la communauté qui reverse les frais occasionnés aux communes. Dans ces conditions, aucune expérience de mutualisation ne semble avoir été mise en place relativement aux services fonctionnels.

En revanche le personnel lié aux conservatoires a été transféré à la communauté (120 agents environ), avec maintien de services communaux qui ont en charge d'autres aspects des interventions culturelles municipales. Aucune fonction n'est mutualisée entre les deux conservatoires.

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Services support mutualisés (RH, marchés, finances, etc.)		Absence de personnel communautaire ou personnel mis à disposition de l'intercommunalité par les communes	Personnel communautaire (services en cours de constitution)	Personnel communautaire (plusieurs domaines)	Mutualisation "verticale" et "horizontale"
Service culturel mutualisé (tâches transversales, non rattachement direct à un établissement)		Aucune mutualisation communautaire (personnel lié aux équipements)	Une ou deux personnes chargées d'une coordination thématique ou, plus généralement, d'animation culturelle	Service culturel transversal (un domaine organisé de façon transversale à travers l'existence d'une direction dédiée)	Service culturel transversal (une direction dédiée et des agents en charge d'animation sur d'autres domaines culturels)
Transfert des services culturels des communes à l'intercommunalité		Pas de transfert de personnel communal (absence de personnel communautaire ou personnel mis à disposition de l'intercommunalité par les communes)	Transferts de personnels communaux en projet ou en cours	Transferts réalisés avec partage des services (maintien de personnels communaux) Des équipements communaux (personnel des conservatoires transféré)	Transferts totaux (dans tous les domaines). Service culturel entièrement communautaire (voire service mutualisé avec une/des ville/s)
Harmonisation RH culture (régime indemnitaire, horaires de travail, lieux de travail pour les conservatoires, etc.)		Non	Projets	Mise en œuvre partielle (nombre de domaines ou étape de mise en œuvre)	Mise en œuvre effective
Politique d'acquisition et marchés culturels (ouvrages, instruments, etc.)		Non	Projets	Un exemple cité	Plusieurs exemples cités

Valeur ajoutée pour les habitants hors investissement (axe 6)

Les initiatives en termes de mise en réseau des équipements transférés (ici les deux conservatoires) et, plus globalement les initiatives permettant de créer de la valeur ajoutée pour les habitants, restent à mettre en œuvre.

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Enjeux relatifs à l'accès des habitants à la culture		Peu (encore) de réflexions sur cet enjeu	Les enjeux sont plutôt ailleurs	Des réflexions à traduire prochainement en orientations politiques	Un des enjeux prioritaires
Initiatives inventives (actions "décloisonnées", manifestations hors équipements, etc.)		Peu d'initiatives	Réflexions	Manifestations hors les murs	Débuts de réalisation au-delà des manifestations hors les murs
Harmonisation tarifaire et des quotients familiaux		Aucune harmonisation tarifaire	Harmonisation tarifaire partiellement effective	Harmonisation tarifaire sans harmonisation des QF (effectif)	Harmonisation des tarifs et des QF (effectif)
Parcours des publics (circulation des ouvrages pour les médiathèques, des instruments pour les conservatoires, etc.)		Pas de réflexions	Réflexions	Mise en œuvre partielle	Mise en œuvre dans tous les domaines transférés
Manifestations liées au réseau des équipements		Pas de mise en réseau liée aux manifestations	Réflexions	Mise en œuvre partielle	Mise en œuvre dans tous les domaines transférés
Communication et organisation d'événements		Pas de communication / Pas d'organisation d'événements communautaires	Communication sur site internet / Pas d'organisation d'événements communautaires	Communication sur plusieurs supports / Pas d'organisation d'événements communautaires	Communication régulière et organisation d'au moins un événement annuel

Synergie territoriale (axe 7)

Le travail des conservatoires avec d'autres équipements culturels ou d'autres partenaires, notamment l'Éducation Nationale via les classes à horaires aménagés musique et danse (CHAMD) à Châtillon, assure la plus grande partie de la mise en synergie territoriale communautaire. On ne la retrouve ni au niveau du soutien à la vie culturelle associative, ni dans les modes de gouvernance et d'actions intersectorielles intercommunales.

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Lien de proximité avec des équipements (non communautaires)		Aucun	En réflexion	1 ou 2 domaines (les conservatoires mènent des actions avec les médiathèques, le théâtre de Châtillon, les services culturels de communes)	3 domaines ou plus
Partenariats socio-culturels et éducatifs		Pas de partenariats	Partenariats avec l'Education Nationale	Partenariats avec deux types de structures	Partenariats avec au moins trois types de structures
Subventions aux associations et soutien non financier		Non	Exceptionnel / Soutien non financier	Soutien lié à un domaine transféré	Soutien lié à plusieurs domaines transférés
Nombre d'instances et régularité des liens entre élus et entre techniciens villes / interco (gouvernance).		Aucun lien	Liens occasionnels et peu structurés	Liens structurés et réguliers, au sein d'une instance	Liens structurés et réguliers, au sein de plusieurs instances
Liens entre le domaine culturel communautaire et les autres compétences communautaires		Aucun lien identifié	Liens en réflexion ou en projet	Liens effectifs avec un secteur d'action intercommunale	Liens effectifs avec plusieurs secteurs d'intervention intercommunale

Conclusion

Le périmètre d'intervention communautaire en faveur de la culture est limité aux conservatoires, dont le cadre d'action demeure cependant communal. Soulignons que le schéma départemental des Hauts-de-Seine, adopté en 2012, aurait été susceptible d'encourager les mutualisations et les projets communs entre les deux conservatoires de la communauté (jury ou cursus communs par exemple).

Au 1^{er} janvier 2016, la communauté sera appelée à être dissoute, dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris. Le territoire qui sera issu de l'ancien EPCI verra son périmètre très sensiblement élargi pour répondre aux exigences démographiques requises pour sa constitution⁷⁹. Le rapprochement avec la communauté voisine de Sud de Seine, au sein de laquelle elle est largement enclavée, pourrait contribuer à cet objectif, sans être suffisant. La population couverte par ces deux structures (230 000 habitants) reste inférieure au seuil requis de 300 000 habitants. Le périmètre de la Vallée scientifique de la Bièvre (600 000 habitants) pourrait constituer une autre référence territoriale pour cet élargissement. Cette structure de gouvernance et de projet associe des villes et intercommunalités des Hauts-de-Seine (Sud de Seine, Hauts-de-Bièvre et Châtillon-Montrouge) ainsi que du Val-de-Marne (Val de Bièvre). Elle a été porteuse du schéma de référence pour l'aménagement et le développement du territoire, établi en 2010.

⁷⁹ Dans le cadre de la loi « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014, le seuil démographique requis pour la constitution des territoires de la métropole du Grand Paris est de 300 000 habitants.