



BANQUE des
TERRITOIRES



La gouvernance des satellites des communautés

Enquête nationale – mai 2019

Avant propos



Avant propos

Au lendemain des élections municipales et communautaires, la gouvernance des satellites des intercommunalités devra être redéfinie par les nouveaux conseillers communautaires. Pour aider les élus qui s'interrogeront sur ces aspects, Territoires Conseils mène actuellement une étude visant à analyser le fonctionnement des relations qui ont été nouées entre communautés et satellites au cours du mandat actuel.

Objectifs :

- dresser un état des lieux des satellites qui ont été créés par les communautés ;*
- présenter les relations qui ont concrètement été mises en place dans les territoires au fil du temps (qui les dirige, mention ou non dans les organigrammes communautaires, etc.) ;*
- mettre en avant des outils et les bonnes pratiques visant à une bonne gouvernance de ces satellites.*

Cette étude a été précédée d'une enquête dont vous trouverez les résultats dans les pages suivantes.

Pour en savoir plus : catherine.donou@caissedesdepots.fr (enquête et étude menée en collaboration avec Floriane Boulay, experte associée à Territoires Conseils)

Sommaire

01	Panel des répondants	5	04	Bilan des satellites existants	13
	Un panel représentatif démographiquement	6		Cartographie des satellites	14
				Un travail qui demande du temps	15
				Les satellites les plus nombreux	16
02	Intérêt de l'étude	7	05	Les outils de pilotage	18
	Une analyse « indispensable »	8		Une méconnaissance des outils	19
	Pourquoi ?	9		Un travail fréquemment engagé	20
	Un sujet de début de mandat	10		Un pilotage variable	21
				Difficultés rencontrées	23
03	Définition du terme satellite	11		Paramètres à mieux contrôler	25
	Des structures hétérogènes	12			

01

Panel des répondants



Un panel représentatif de la taille démographique des communautés en France

Une sous-représentation des communautés de moins de 15 000 hab.

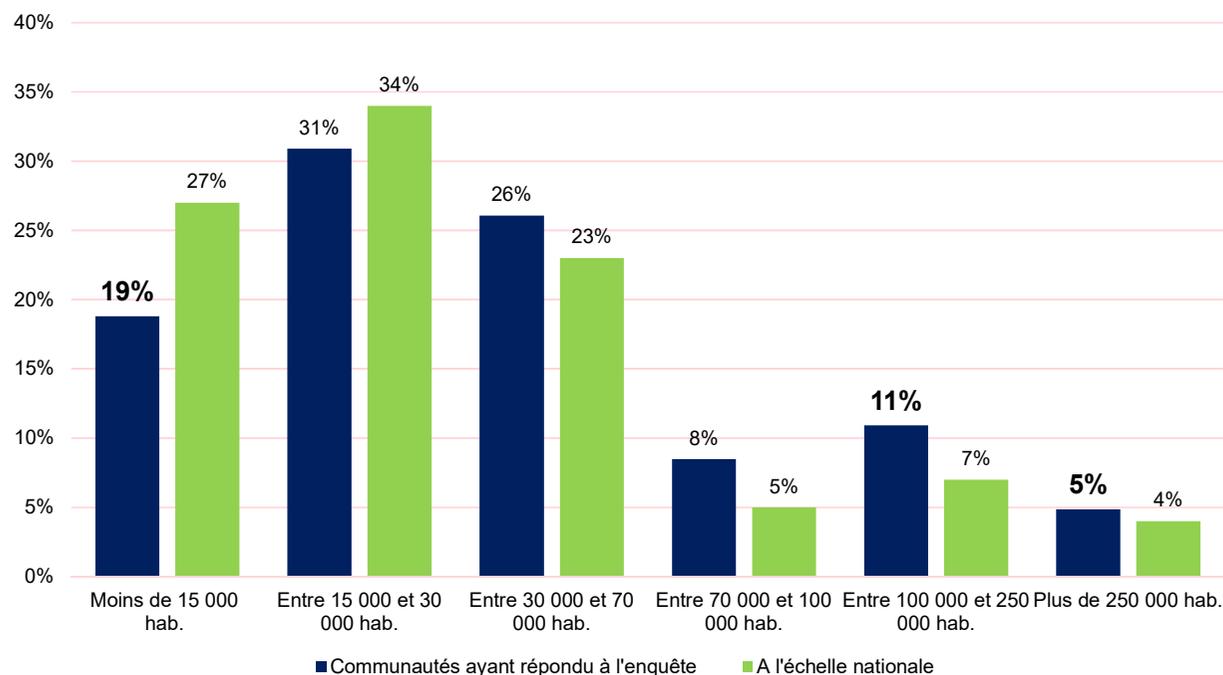
> manque de moyens pour s'intéresser à ce type de problématique

Une sur-représentation des communautés du grand urbain

> groupements qui comptent généralement de nombreux satellites

> généralisation progressive du contrôle de gestion permettant de s'attacher aux questionnements soulevés par l'enquête.

Représentativité démographique du panel de répondants



02

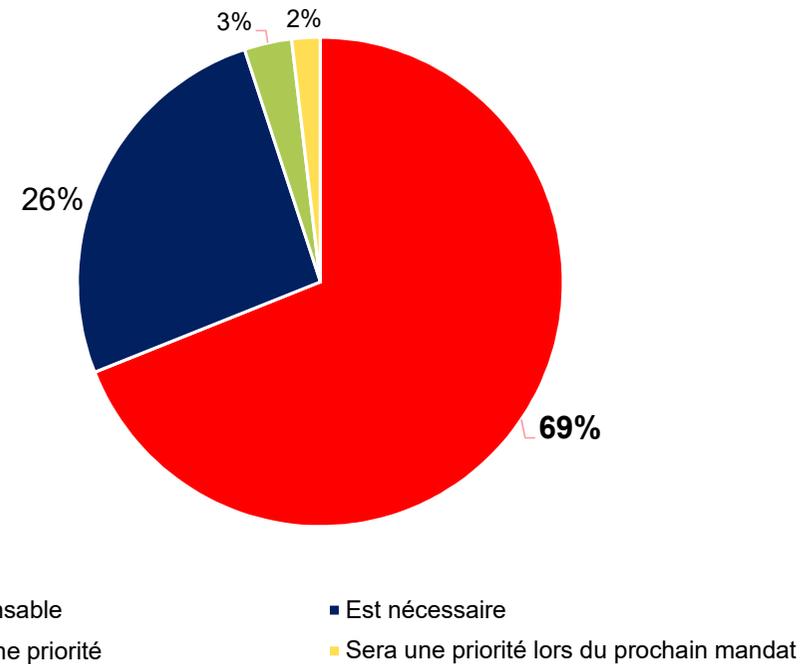
**Intérêt d'une étude sur la
gouvernance des satellites**



Niveau d'importance de ce sujet pour les communautés

Près de 70% des communautés considèrent que s'intéresser à ce sujet est « indispensable » et 26% le juge « nécessaire ».

Pensez-vous que s'intéresser à la gouvernance des satellites des communautés :



Les raisons de ce fort intérêt

Pourquoi est-ce nécessaire ?

Synthèse des commentaires laissés par les répondants

- *Comment gérer l'héritage des fusions ?*
- *Obligation pour certaines communautés de suivre des décisions qu'elles ne partagent pas toujours (non majoritaires au sein de syndicats par ex.) => enjeu très politique pour les syndicats plus souvent que financier ou juridique*
- *Enjeu pour la maîtrise de la dépense publique*
- *Enjeu pour garantir que les orientations du projet de territoire sont partagées par tous les acteurs concernés*

Commentaires sur la notion d' « aide financière substantielle »

- *Prendre en compte le seuil de 23 000 € à partir duquel une convention doit obligatoirement être conclue avec les associations bénéficiaires d'une subvention*
- ***Critère utilisé pour distinguer le niveau de contrôle dans certains territoires (Toulouse métropole)***

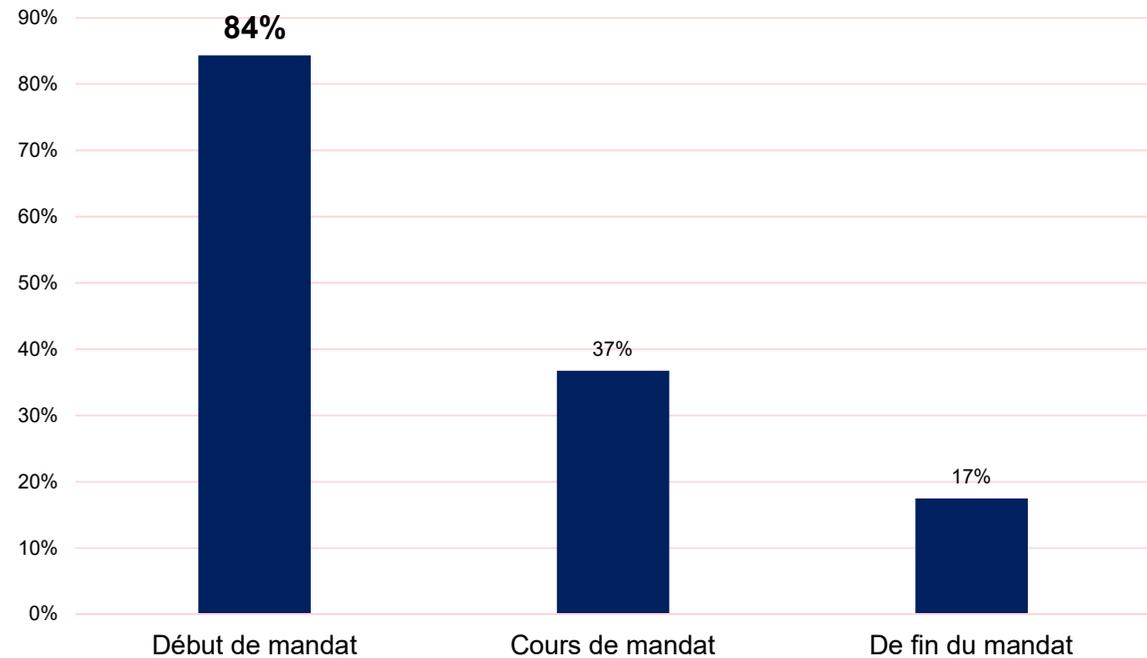
Une question à traiter en début de mandat

Pourquoi ?

Un sujet qui nécessite :

- une légitimité politique forte :
- du temps.

Selon vous, le sujet de la gouvernance des satellites est un sujet de :
(plusieurs réponses possibles)



03

**Définition du terme
« satellites »**



Un terme regroupant des structures hétérogènes

Les satellites des communautés :

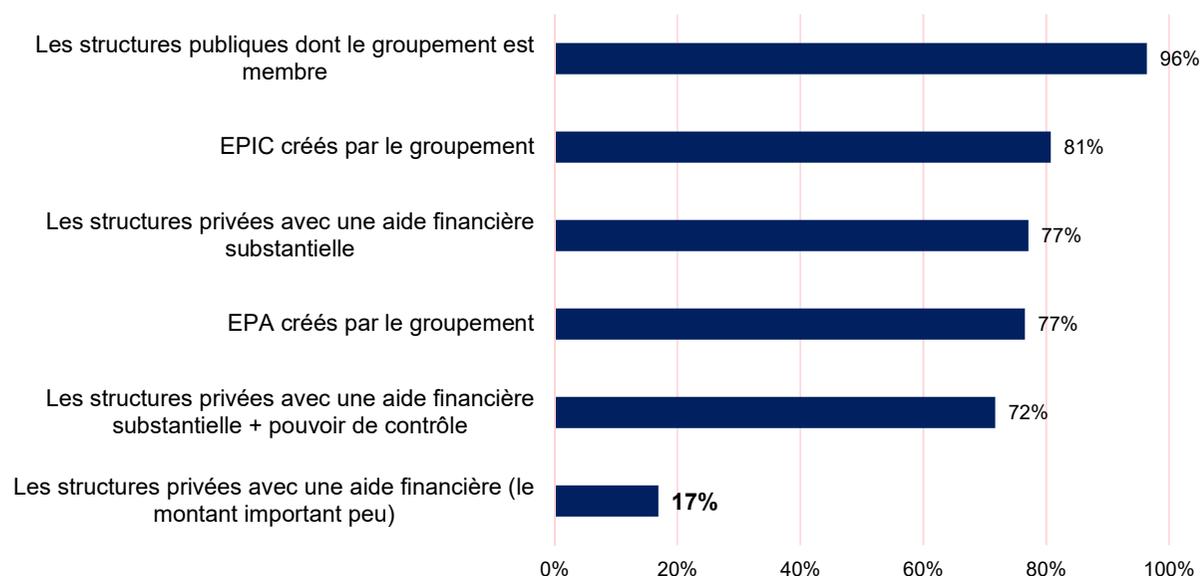
Ensemble des structures qui constituent « le bras armé » de la communauté pour mettre en œuvre les politiques publiques portées par les intercommunalités.

> Ils permettent de mettre en exergue un écosystème au service du projet de territoire

> L'étude des relations entre communautés et satellites ne peut donc pas se limiter à une approche purement juridique ou financière. Le lien avec le projet de territoire est très fort.

> Comment un pilotage structuré des satellites des communautés peut-il permettre à celles-ci de mettre en œuvre leur projet de territoire ?

Qu'incluriez-vous dans la définition des satellites des communautés en général ? (plusieurs réponses possibles)



04

**Bilan des satellites existants
dans les territoires**



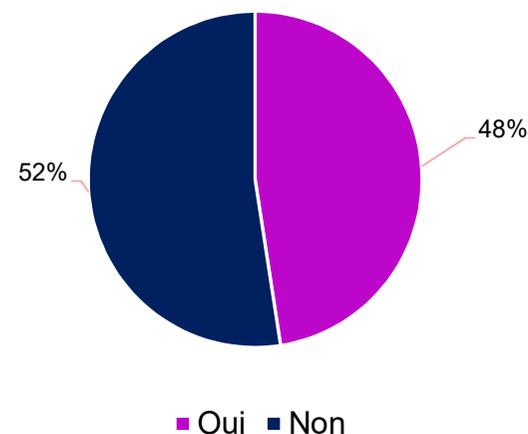
Près de la moitié des communautés disposent d'une liste ou cartographie de leurs satellites

Une part importante des communautés disposent d'une vision globale de leurs satellites

Résultat pouvant être lié :

- aux études d'impact réalisées en amont des fusions ;
- au faible nombre de satellites rattachés au groupement.

Avez-vous cartographié, listé les satellites de votre intercommunalité ?



Le manque de temps explique principalement l'absence d'un tel panorama

20% des répondants jugent cet exercice sans intérêt

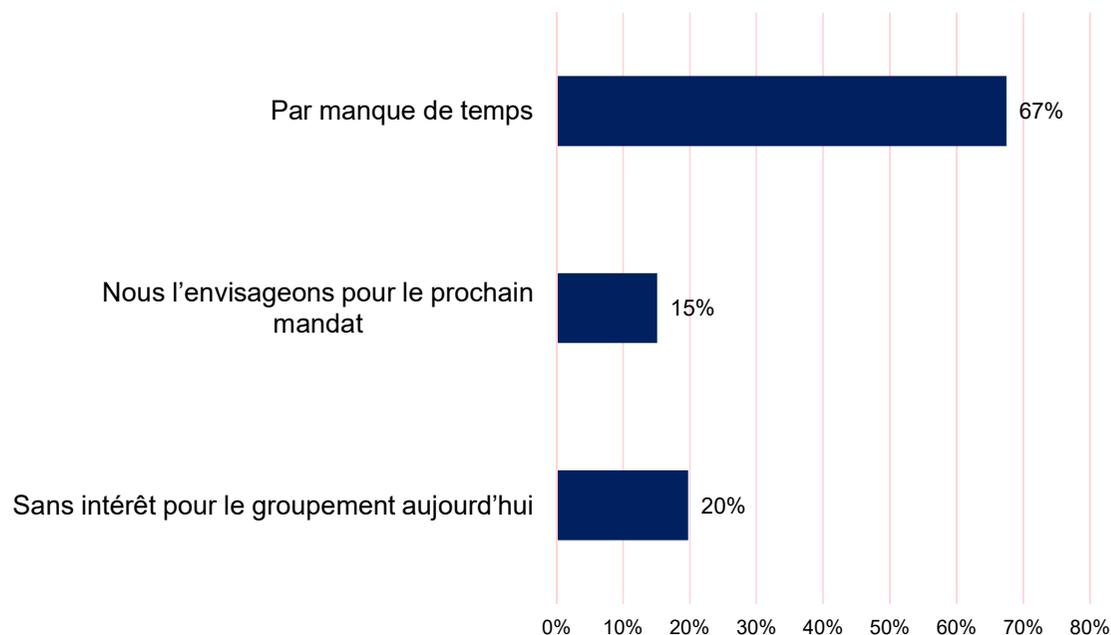
Uniquement des CC, principalement entre 15 et 70 000 hab.

Une très large majorité d'entre elles ne sont pas issues d'une fusion

Seules 2 d'entre elles considèrent que la question de la gouvernance des satellites n'est pas une priorité

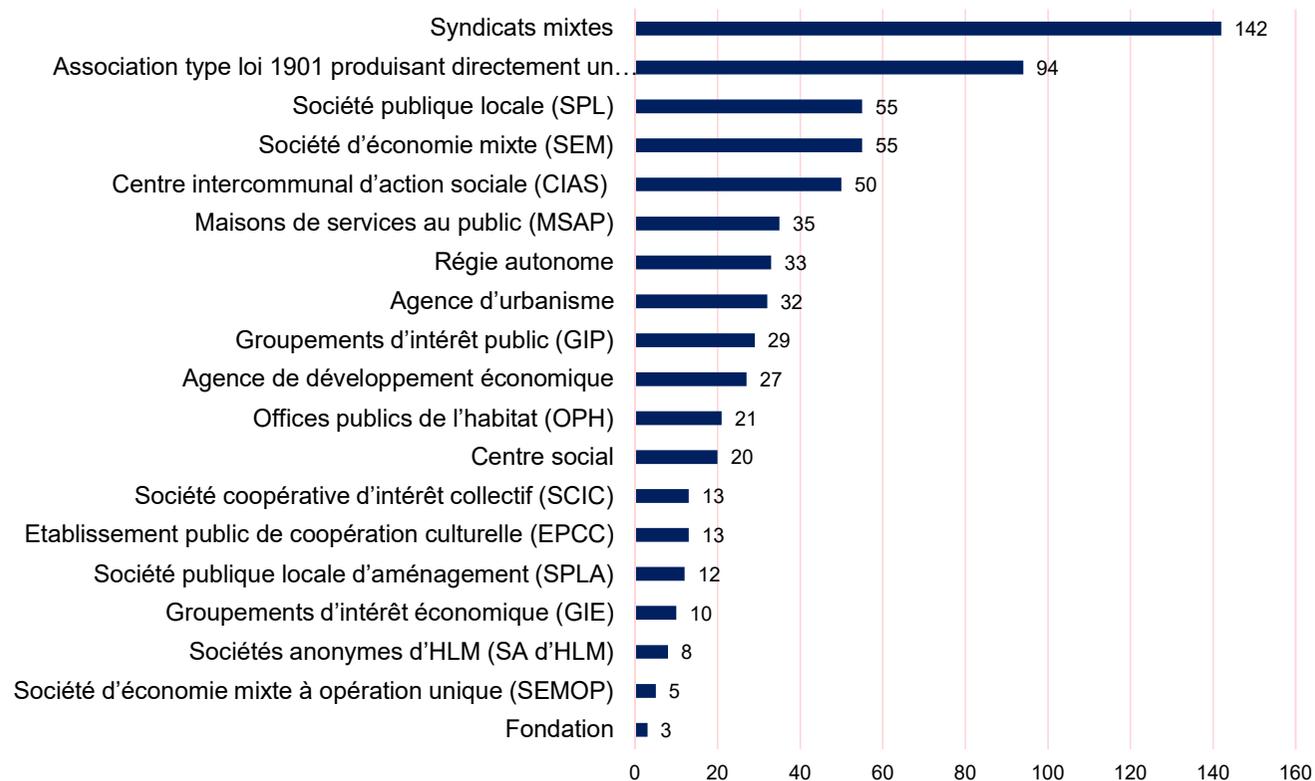
> Les 20% du présent graphique reflètent donc le manque d'intérêt pour la réalisation d'une cartographie et non pour la thématique de l'étude

Pourquoi ne pas avoir réalisé une telle cartographie ?



Les satellites les plus fréquents : syndicats mixtes, associations, EPL, CIAS

Quels sont les satellites de votre communauté ?



Des satellites rajoutés spontanément par les répondants

Listes des satellites mentionnés en supplément de la liste proposée par les communautés répondantes :

- EPIC (principalement pour les offices de tourisme)
- Structures dont le groupement garanti les emprunts
- Organismes titulaires de délégation de service public
- Sociétés par actions simplifiée (SAS)
- Etablissements publics fonciers locaux
- Plateformes d'initiative locale
- Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Les structures titulaires de DSP sont fréquemment considérées comme des satellites par les communautés répondantes

05

Les outils de pilotage des satellites



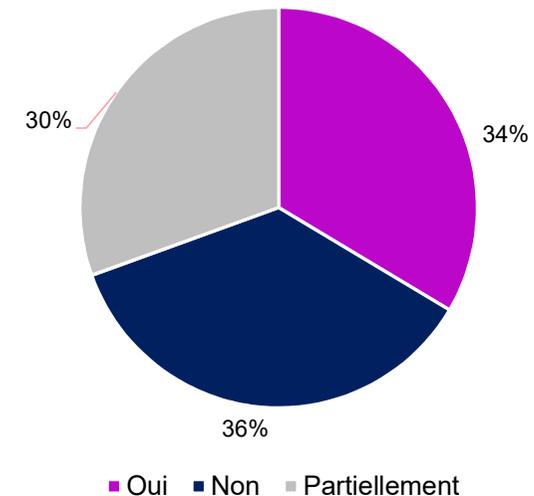
Une connaissance partielle des outils de pilotage des satellites

Connaissance des outils à leur disposition

Synthèse des commentaires laissés par les répondants

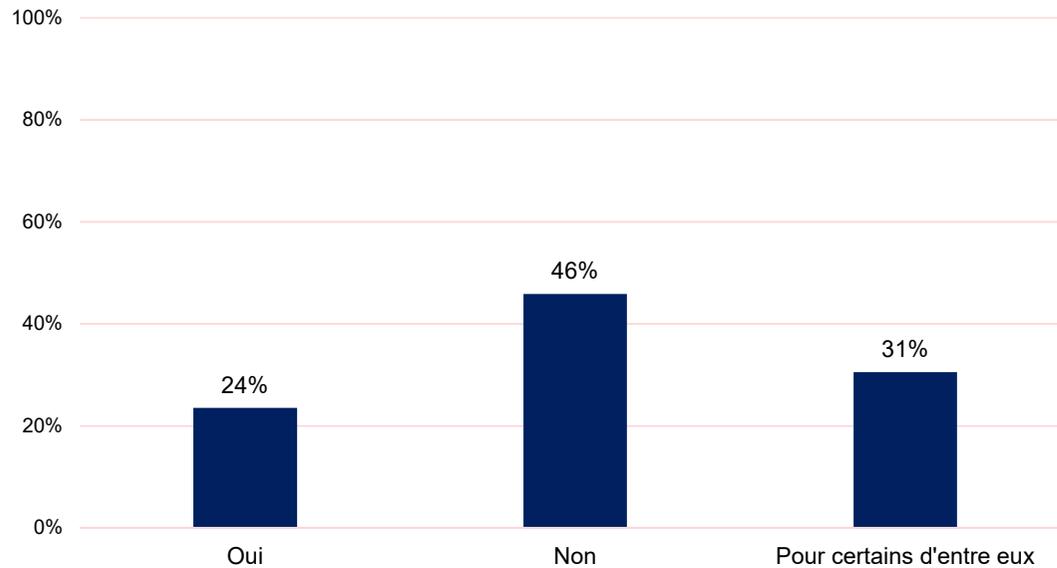
- *Très souvent non-exhaustif > « besoin de consolidation »*
- *Besoin d'une meilleure connaissance des contours de la gestion de fait*
- *« Jusqu'où peut-on aller dans les conventions d'objectifs ? »*
- *Comment mieux s'impliquer concrètement dans la gouvernance ?*
- *Meilleure maîtrise des outils relevant du droit privé*

Pensez-vous connaître les outils de pilotage et de gouvernance qui sont potentiellement à votre disposition pour améliorer les relations avec vos satellites ?

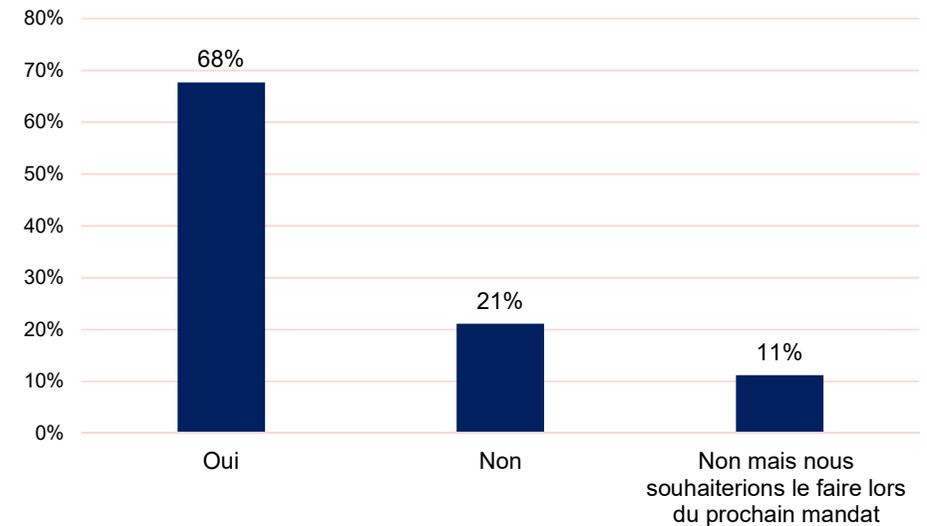


Une majorité de groupement a mis en place de tels outils

Avez-vous mis en place des outils de pilotage et de gouvernance pour améliorer les relations avec vos satellites ?



Avez-vous, au cours de ce mandat, travaillé à la relation entre votre communauté et un ou plusieurs de ses satellites ? (changement de statut juridique du satellite, évolution de la place des élus dans la gouvernance du satellite, renforcement du reportin)



Retours d'expérience

Satellites où le pilotage est le plus important selon les répondants

- *Syndicats mixtes*
- *Offices de tourisme*
- *CIAS*
- *EPL*
- *Associations (petite enfance, centre social, etc.)*
- *Structures créées par la communauté*

Retours d'expérience

Satellites où le pilotage pourrait être amélioré selon une majorité de répondants

- *Syndicats mixtes*
- *EPL*
- *Associations*

Ces catégories de satellites se retrouvent également dans la planche précédente
> situations très hétérogènes

Retours d'expérience

« Meilleure prise en compte des enjeux de territoire dans les décisions des satellites, au-delà de leurs enjeux spécifiques »

Difficultés rencontrées

Le rôle des élus

- « *Manque d'implication des élus* »
- « *Impossible pour les élus d'être présents à toutes les réunions avec une plus-value* »
- « *Manque de temps* » (*impact des fusions principalement*)

Définition d'une vision partagée > manque de dialogue et de transparence

- « *Difficile de définir ensemble des objectifs stratégiques* »
- « *Les syndicats réalisent des PPI sans connaître les capacités financières de leurs membres* »
- « *Maintien des contributions syndicales malgré des excédents* »

Retours d'expérience

« Nous pourrions améliorer nos relations facilement : par la transmission de documents , des échanges réguliers entre services et la communication des documents comptables. »

Difficultés rencontrées (suite)

Démarche délicate à mettre en place

- « *Frein politique à un travail de pilotage* »
- « *Difficulté de faire comprendre aux satellites notre besoin d'information sans tendre les relations* » : se placer dans une optique « gagnant-gagnant »
- « *Difficile d'instaurer une culture de l'évaluation dans les services communautaires et les associations* »
- « *Mutualisation des moyens des associations* »
- « *Nous travaillons encore trop en silos* »
- « *Il faudrait une obligation légale d'information annuelle des membres des satellites* »
- « *Supprimer l'obligation légale de disposer d'un CIAS lorsque création d'un EPHAD* »

Retours d'expérience

Paramètres à mieux contrôler

Gouvernance

- *Donner un mandat clair aux élus représentant le groupement*
- *Retour d'information et reporting des élus représentant le groupement*
- *Optimiser le nombre de satellites*

Financement

- *Destination des financements*
- *« Passer d'une logique de subvention d'équilibre à des subvention de fonctionnement pour mieux maîtriser les sommes versées »*

Retours d'expérience

Paramètres à mieux contrôler (suite)

De la définition d'objectifs à une évaluation

Des objectifs communs et partagés

- *Se placer dans une logique de co-construction, logique de projet de territoire*
- *Signature de conventions d'objectifs sans oublier leur suivi dans le temps*
- *Définition d'objectifs clairs et précis*

Un suivi régulier

- *Rencontres régulières et transmission de l'information*
- *Bilan d'activité*

Une évaluation

- *Culture de l'évaluation*
- *Analyse des risques*
- *Suivre les préconisations des audits*

Retours d'expérience

« Systématiser les comptes-rendus faits par les élus communautaires désignés pour siéger dans ces structures, en amont et en aval des principales décisions. »

Paramètres à mieux contrôler (suite)

De la définition d'objectifs à une évaluation

Des objectifs communs et partagés

- *Se placer dans une logique de co-construction, logique de projet de territoire*
- *Signature de conventions d'objectifs sans oublier leur suivi dans le temps*
- *Définition d'objectifs clairs et précis*

Un suivi régulier

- *Rencontres régulières et transmission de l'information*
- *Bilan d'activité*

Une évaluation

- *Culture de l'évaluation*
- *Analyse des risques*
- *Suivre les préconisations des audits*

banquedesterritoires.fr

 | [@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

