

Les intercommunalités de simple transfert

Communauté d'agglomération de l'Aéroport du Bourget

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 exception⁴⁹, 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.**

⁴⁹ 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 est constituée, lors de sa création, en novembre 2006, des communes de Drancy et du Bourget (Seine-Saint-Denis). En 2009, elle accueille une troisième commune, Dugny et se transforme en communauté d'agglomération en 2010. La population du groupement s'établit ainsi à 91 930 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 dans ce domaine.

- Cette structure est titulaire, depuis sa transformation juridique en communauté d'agglomération en 2010 de compétences diversifiées et bénéficie des acquis d'un travail collaboratif entrepris, quelques années avant sa création, par les villes de Drancy et du Bourget dans le cadre d'un syndicat. Six communes du secteur, dont les trois communes de l'agglomération œuvrent également conjointement dans le cadre du contrat de développement territorial⁵⁰ du « Pôle d'excellence aéronautique » validé en juillet 2013.
- Néanmoins, le positionnement de l'intercommunalité semble assez fragile (faible nombre d'habitants⁵¹ et de communes membres, date de création assez récente). Sur le plan financier, la communauté est assez faiblement intégrée (coefficient d'intégration fiscale⁵² de 28 %, contre 34 % en moyenne nationale pour l'ensemble de la catégorie en 2012) et dispose d'un potentiel fiscal modeste (366 € par habitant, contre une moyenne de 447 € par habitant en moyenne nationale pour l'ensemble de la catégorie⁵³).

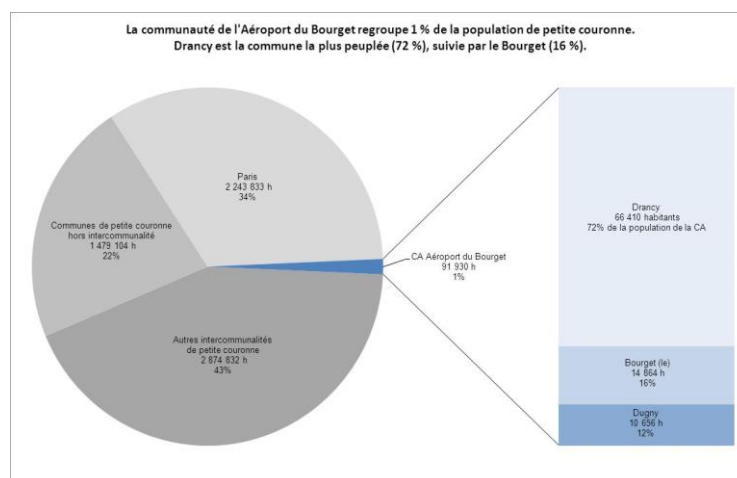
50 Les contrats de développement territorial (CDT) sont définis par la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris. Dans le cadre du décret d'application n° 2011-724 du 24 juin 2011, leur objet est précisé, comme suit : « L'objet du contrat de développement territorial est de mettre en place une démarche contractuelle et partenariale d'élaboration et de mise en œuvre sur le long terme des projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, et en particulier ceux desservis par le réseau de transport public du Grand Paris. Ces contrats sont établis entre l'Etat, représenté par le préfet de région, et les communes et leurs groupements. Y sont associés les départements et la région d'Île-de-France ainsi qu'un certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris dont Paris Métropole, l'Atelier international du Grand Paris et l'Association des maires d'Île-de-France. ».

51 Nombre d'habitants très inférieur au seuil minimum (300 000 habitants) requis dans le cadre de la loi « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014.

52 « 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/>

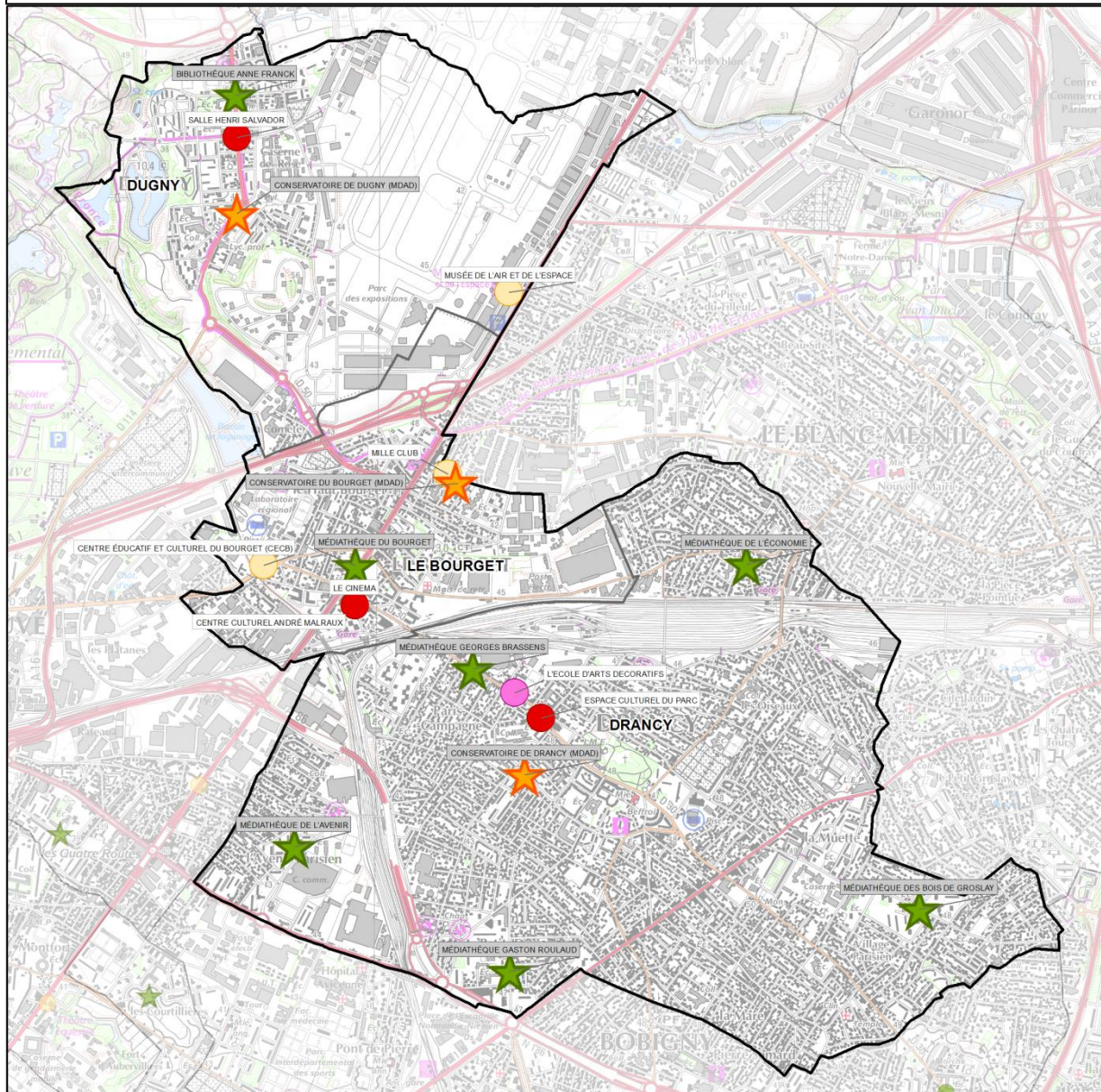
53 Catégorie des communautés d'agglomération.

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 (91 930 hab.)	100 000 à 200 000	200 000 à 300 000	300 000 et plus
Nombre de communes membres		2 ou 3 (3 communes)	4 ou 5	6 ou 7	Plus de 7	Néant
Potentiel fiscal DGF 2013 (en €/hab.)		177-366 (366 €/hab.)	416-482	509-528	639-1543	Néant
Période de création		Depuis 2009	2002-2008 (création le 29/11/2006)	2000-2001	Avant 2000	Néant
Antériorité des coopérations		Aucune coopération	Coopérations dans un domaine, sur un périmètre assez sensiblement différent	Coopérations dans un domaine, sur un périmètre proche (syndicat médiathèques et stade créé en 2004)	Coopérations dans plusieurs domaines, sur un périmètre proche	Néant



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

Dix lieux culturels, soit 53 % des équipements du territoire, **sont transférés à la communauté de l'Aéroport du Bourget**. Le réseau des médiathèques (la médiathèque centrale Georges Brassens et 6 médiathèques de proximité), ainsi que les conservatoires (un sur chacune des trois communes) sont ainsi de compétence communautaire. [équipements recensés en juin 2013]



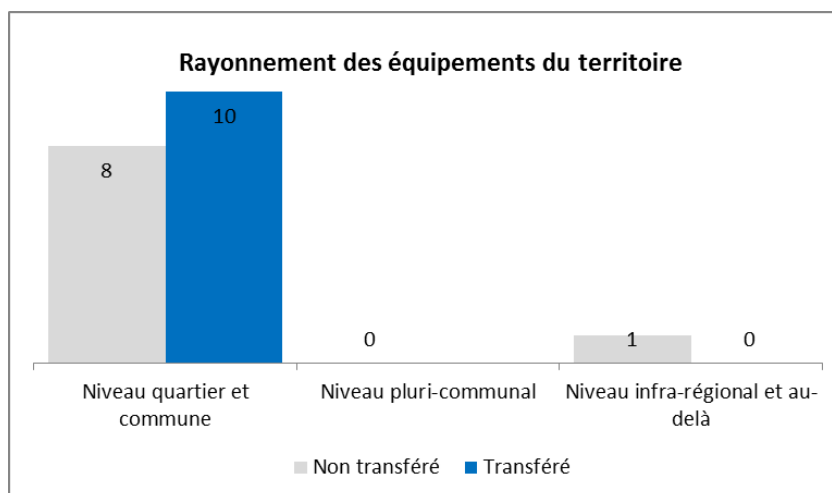
Sources : Arcadi Île-de-France, Centre national du cinéma et de l'image animée, IAU îdF, Le MOTIF, médiathèque de la Cité de la musique (2013)

- ★ Equipement transféré
- Equipement non transféré
- 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...)
- ▭ Limite intercommunale
- ▭ Limite communale

Etablissements	Commune	Rayonnement	Capacité	Nouveautés communautaires
Trois conservatoires communautaires dont une création et une restructuration en projets				
CONSERVATOIRE DU BOURGET (CRC) (MDAD)	BOURGET (LE)	communal	330 élèves, 35 profs + 2 admin	création classe théâtre
<i>CONSERVATOIRE INTERCOMMUNAL DE DRANCY (CRC) (MDAD)</i>	<i>DRANCY</i>	<i>communal</i>	<i>650 élèves 42 profs + 8 admin (création Cham)</i>	<i>projet réaménagement/agrandissement- 10-11 millions €</i>
<i>CONSERVATOIRE MUNICIPAL DE MUSIQUE ET DE DANSE DE DUGNY (MDAD)</i>	<i>DUGNY</i>	<i>communal</i>	<i>250 élèves 28 profs</i>	<i>projet nouveau conservatoire - 3,5 millions €</i>
Sept bibliothèques/médiathèques communautaires incluant deux constructions et un projet				
MÉDIATHÈQUE DU BOURGET	BOURGET (LE)	communal	350 m ² 45000 livres 600 CD 1000 DVD 300 CDRoms	Nouveau bâtiment en cours de construction (surface devrait doubler, 600 m ²)
<i>MÉDIATHÈQUE GASTON ROULAUD</i>	<i>DRANCY</i>	<i>quartier</i>	<i>150 m² 15000 livres 900 CD 15 CDRoms</i>	<i>oui projet restructuration/spécialisation musique</i>
MÉDIATHÈQUE DES BOIS DE GROSLEY	DRANCY	quartier	300 m ² 17700 livres 700 CD 15 CDRoms	
MÉDIATHÈQUE DE L'ÉCONOMIE	DRANCY	quartier	500 m ² 15000 livres 400 DVD 1300 CD 500 CDRoms	
MÉDIATHÈQUE DE L'AVENIR	DRANCY	quartier	300 m ² 15200 livres 600 CD 1200 DVD 75 CDRoms	
MÉDIATHÈQUE GEORGES BRASSENS	DRANCY	communal	3000 m ² public, 5000 m ² total, 65000 livres 8000 DVD 6500 CD 500 CDRoms éducatifs. Ouverture 7 j/7 (mis en service en 2007)	
BIBLIOTHÈQUE ANNE FRANCK	DUGNY	communal	600 m ² 30 000 livres 500 DVD 2400 CD 165 CDRoms	

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

En italique : **construction** ou **grosse réhabilitation** par l'intercommunalité en projet.



Autres lieux culturels (non communautaires)

3 cinémas, 3 lieux polyvalents, une école d'art, un musée (musée de l'Air et de l'Espace), un lieu dédié à la diffusion

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

Les interventions culturelles de la communauté sont assez récentes et intimement liées aux politiques municipales.

- Une compétence aux contours évolutifs : la communauté exerce depuis sa création (en 2007) la compétence optionnelle « équipements culturels et sportifs », correspondant aux conservatoires et médiathèques de Drancy et du Bourget. En 2009, s'ajoutent les équipements de Dugny, nouvelle commune adhérente (médiathèques, conservatoire). Depuis 2010, une nouvelle compétence « équipements culturels dont la capacité d'accueil est égale ou supérieure à 1000 personnes » est prise en charge par l'agglomération.
- Les réflexions et stratégies mises en place dans le domaine de la culture sont segmentées sur le plan sectoriel (médiathèques / conservatoires / projet de lieu de diffusion) et largement liées à des initiatives communales. L'existence du projet de la médiathèque Georges Brassens qui a facilité le passage à l'intercommunalité et le fonctionnement en réseau des médiathèques font exception, bien que des difficultés soient signalées (organisation complexe et peu lisible en raison de l'absence de personnel communautaire, abandon de la communication communautaire du réseau des médiathèques, etc.). En ce qui concerne les conservatoires, les habitudes de travail communales font obstacle au travail en commun à l'échelle communautaire. Enfin, les réflexions visant à la création d'un lieu de diffusion (projet de réhabilitation d'une halle industrielle qui pourrait accueillir environ 1000 personnes) semblent essentiellement portées par la ville du Bourget.

Intérêt communautaire des équipements culturels (compétence optionnelle)




Construction, gestion, aménagement et entretien des équipements d'enseignement public de la musique de la danse ou de théâtres, des médiathèques de Drancy et du Bourget : défini lors de la création de la communauté (29/11/2006), étendu à Dugny au 1^{er} janvier 2009 et confirmé lors de sa transformation juridique en communauté d'agglomération (03/11/2009)

Equipements culturels dont la capacité d'accueil est égale ou supérieure à 1000 personnes (03/11/2009)

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	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 ou défini et mis en œuvre partiellement	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 : syndicat préexistant)	Héritage et stratégie

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

La communauté est compétente dans deux domaines, les médiathèques et les conservatoires, qui lui ont intégralement été transférés. Tout le personnel communautaire est mis à disposition de la communauté par les communes. Les charges de fonctionnement culturelles représenteraient environ 14 % des dépenses de gestion hors reversements fiscaux⁵⁴ de l'agglomération (2011).

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	2 domaines (médiathèques et conservatoires)	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
Part des effectifs culturels (en % du total)		0 % (pas de personnel communautaire)	Entre 9 et 32 %	Entre 48 et 60 %	Plus de 78 %

Le choix des domaines d'intérêt communautaire s'est porté d'abord sur la lecture publique parce que le projet de médiathèque Georges Brassens à Drancy, pris en charge dans le cadre d'un syndicat, rendait logique son transfert à la communauté. De plus, ce type d'équipement « accessible » pour les habitants, fonctionnant en réseau, donnait du sens à l'intercommunalité. Pour les conservatoires, selon les informations recueillies dans le cadre de l'enquête, l'absence de grand équipement, susceptible d'exercer un leadership sur les autres, aurait eu pour effet la difficulté de faire fonctionner ces équipements en réseau.

Les établissements communautaires rayonnent à l'échelon du quartier ou à celui de la commune.

- **Les conservatoires** qui ont très peu modifié leur fonctionnement du fait de leur transfert à l'intercommunalité, rayonnent à l'échelon communal (250 à 650 élèves selon les communes).
- **Les médiathèques** sont des équipements de proximité même si la médiathèque centrale Georges Brassens rayonne de façon plus importante.

⁵⁴ 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)

L'effort d'investissement culturel par la communauté est assez significatif, sur le plan des constructions réalisées. En revanche, aucune rénovation importante n'a été effectuée. À l'avenir, un programme de rénovation (et/ou de construction) pourrait éventuellement concerner plusieurs équipements.

La médiathèque centrale Georges Brassens a été mise en service, quelques mois après la création de la communauté (en 2007), suivie par celle du Bourget (2013). En tout état de cause, en 2011, dernière année pour laquelle ces chiffres sont disponibles, le taux d'équipement en faveur de la culture est assez réduit (3 % environ du total).

Des projets de réhabilitation et/ou de construction pourraient être à l'agenda communautaire, mais leur réalisation est incertaine (cela concerne les conservatoires de Drancy et de Dugny soumis à de forts aléas, en raison du gel de crédits du conseil général et la médiathèque Gaston Roulaud, avec une échéance incertaine).

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Part des équipements construits		Pas d'équipement transféré ou pas de construction	Moins de 10 %	De 10 % à moins de 20 %	20 % et plus (2 équipements = 20 %)
Part des équipements réhabilités		Pas d'équipement transféré ou pas de réhabilitation (0 %)	Moins de 10 %	De 10 % à 20 %	Plus de 20 %
Part des équipements en projet		Pas d'équipement transféré ou pas de projet	Moins de 10 %	De 10 % à 20 %	Plus de 20 % (3 équipements, 1 médiathèques et 2 conservatoires, soit 30 %)

Gestion mutualisée (axe 5)

Dans le secteur culturel, une certaine mutualisation a été mise en place dans le domaine de la lecture publique (acquisitions de fournitures et d'ouvrages). Néanmoins, les conservatoires ont peu de liens entre eux. Aucun exemple de mutualisation les concernant n'a été fourni. L'absence de personnel communautaire dans les services fonctionnels (ressources humaines, finances, marchés, etc.) et dans le secteur culturel est source de disparités entre agents et de lourdeurs administratives (système de double visa par exemple).

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 communal mis à disposition de l'interco (qui reverse aux communes le salaire des agents)	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) Fonctionnement en réseau des médiathèques sous la houlette de la médiathèque centrale. Pas de mutualisation des conservatoires	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, 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	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 (aucune harmonisation)	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 (dans le domaine des médiathèques : achat des fournitures et ouvrages)	Plusieurs exemples cités

Valeur ajoutée pour les habitants hors investissement (axe 6)

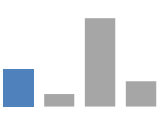




Les actions de l'intercommunalité présentant le plus de valeur ajoutée pour les habitants se concentrent autour des médiathèques : leur mise en réseau permet aux lecteurs de réserver et d'emprunter grâce à une carte unique, l'ensemble des ouvrages disponibles dans le réseau.

Néanmoins, au niveau des conservatoires, l'harmonisation des tarifs et des quotients familiaux constitue une réelle valeur ajoutée de l'intercommunalité en direction des habitants, avec les concerts hors-les-murs.

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 (Concerts de conservatoires 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)
Circulation des publics ou des ouvrages pour les médiathèques, des instruments pour les conservatoires, etc.		Pas de réflexions	Réflexions	Mise en œuvre partielle (circulation des ouvrages pour les médiathèques)	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 réseau des médiathèques dans le cadre d'animations	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)

On relève quelques initiatives partenariales entre les conservatoires et les services de l'Éducation Nationale dans le cadre des classes à horaires aménagés musique (CHAM), à Drancy, ainsi que des animations proposées par les médiathèques dans des crèches. Néanmoins, il semble que le travail de coopération territoriale reste en grande partie à effectuer, notamment au niveau des partenariats avec les équipements culturels non communautaires, du dialogue entre les services et élus communautaires et communaux et de la transversalité des actions de l'intercommunalité.

Critères	Répartition des classes (pour 13 communautés)	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4
Lien de proximité avec des équipements culturels non communautaires		Aucun	En réflexion	1 ou 2 domaines	3 domaines ou plus
Partenariats socio-culturels		Pas de partenariats	Partenariats avec l'Education Nationale	Partenariats avec l'Education Nationale et un autre type de structure (Classes CHAM pour conservatoires et Education Nationale, ateliers de lecture en crèches pour les médiathèques)	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

La communauté est conçue comme un outil dédié au service des communes et n'a aucune autonomie sur le plan de l'organisation administrative et des actions mises en place sur le plan culturel. Le fonctionnement en réseau des médiathèques du territoire fait, à cet égard, figure d'exception. Ce modèle qui connaît des limites (complexité administrative, mutualisations difficiles, etc.) aurait sans doute été appelé à évoluer dans la perspective d'une extension de périmètre intercommunal.

Au 1^{er} janvier 2016, la communauté sera 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 constitution (300 000 habitants). Le contrat de développement territorial du Pôle d'excellence aéronautique (178 500 habitants) qui pourrait être pris en compte dans cet élargissement, comme l'indique la loi⁵⁵, n'atteint pas plus le seuil démographique requis. Sur le plan culturel, l'objectif de développement d'un lieu de culture scientifique, autour du Musée de l'air et de l'Espace, de mise en réseau de l'offre événementielle et culturelle qui est inscrit dans ce contrat, constitue un enjeu important pour le territoire. Le réseau du Grand Paris express est également très attendu pour favoriser la meilleure irrigation du territoire sur le plan culturel.

55 La définition des périmètres des territoires de la Métropole peut prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration de contrats de développement territorial.