

Coopération intermunicipale

*Guide d'aide à la démarche préconisée par VNG International
pour une coopération intermunicipale réussie*

Pays-Bas, 2011

Table of contents

1	Les premiers pas: évaluation de la volonté et du besoin	- 1
-		
1.1	Quoi ? Pourquoi ? Comment ?	- 1 -
1.2	Un élément clé : la taille	- 1 -
1.3	Maintenir la qualité (efficacité)	- 2 -
1.4	Franchir les frontières (municipales)	- 3 -
1.5	Gestion des risques	- 3 -
1.6	Pièges à éviter et liste de contrôle	- 4 -
1.7	L'externalisation, une alternative à la coopération intermunicipale?	- 6 -
1.8	Annexe : liste de domaines de coopération possibles	- 7 -
2	Activités préalables: Elaboration et prise de décision	8
2.1	Quoi ? Pourquoi ? Comment ?	8
2.2	Identification des tâches	8
2.3	Définition des objectifs généraux et des objectifs à court terme	9
2.4	Conception de la structure	11
2.5	Démarches, plans d'action, jalons, etc.	15
2.6	Planification et boucle d'optimisation (auto-correction)	17
3	Questions opérationnelles	18
3.1	Modèles organisationnels	18
3.2	Aspects financiers	21
3.3	Personnels et recrutement	27
3.4	Communication	30
3.5	Aspects physiques	32
3.6	Technologies de l'information	33
3.7	Aspects juridiques	34
3.8	Principe de responsabilité	35
3.9	Délégation de service public et externalisation	36
4	Évaluation et suivi de la mise en œuvre	39
4.1	Suivi de la mise en œuvre	39
4.2	Évaluation	39

0. Pourquoi un guide à la démarche préconisée par VNG International en matière de coopération intermunicipale ?

Partout dans le monde, un processus de décentralisation est en marche. On l'observe dans les jeunes démocraties, dans les pays jusqu'ici centralisés, dans les nouveaux états, dans les pays du « Vieux Monde », même. Les dernières décennies ont vu s'accroître la tendance de transfert, par les gouvernements centraux, d'une partie de leurs pouvoirs et responsabilités à l'échelon local. Certaines municipalités se demandent si elles sont capables d'assumer, seules et de manière satisfaisante, ces nouvelles responsabilités, et comment s'acquitter de ces nouvelles compétences. Il arrive que ces compétences et responsabilités soient trop lourdes pour une seule municipalité, du fait des coûts et des risques qu'elles impliquent: c'est ainsi que de nombreuses municipalités se demandent comment être plus efficaces dans la prise en charge et l'acquittement de ces nouvelles compétences et responsabilités, comment, notamment, surmonter les problèmes de transfrontièralité.

Les municipalités voient dans la coopération intermunicipale un outil efficace et durable leur permettant d'améliorer tout à la fois les efficacités, la qualité et la complétude de la fourniture des services qu'elles offrent, et leur propre administration.

Dans le même temps, la coopération intermunicipale soulève de nombreuses questions. Ainsi: comment s'assurer de s'associer les partenaires pertinents? Quelles en sont les implications financières? Quels en sont les bénéfices en termes réels? Comment s'assurer de disposer d'un soutien suffisant pour permettre une pleine participation des citoyens?

Ce guide est une introduction à la démarche préconisée par VNG International en matière de coopération intermunicipale (CIM), et plus particulièrement pour garantir la réussite d'une telle coopération. Il offre une présentation générale de l'ensemble des phases du processus et des questions clés à prendre en compte dans la prise des décisions, dans la mise en œuvre et dans l'évaluation. Une adoption réussie de la démarche préconisée par VNG International s'appuiera sur l'expérience et des situations concrètes, réelles, de municipalités voisines ou semblables, visant à illustrer la prise en compte de ces questions clés. Par ailleurs, cette démarche devra, pour être couronnée de succès, être personnalisée et adaptée à chaque situation locale. Partant, parallèlement à ce guide, VNG International offre son conseil expert pour vous accompagner dans votre projet de coopération intermunicipale.

Créée au sein de l'Association des municipalités néerlandaises, VNG International fonde sa connaissance de la coopération intermunicipale sur les nombreuses années de discussions et de pratique des quelque 400 municipalités que comptent les Pays-Bas. En outre, VNG International a rencontré les questions clés et les dilemmes que pose la coopération intermunicipale dans la quasi-totalité de ses interventions à l'international visant à soutenir le renforcement de la démocratie locale, par le biais notamment des associations de gouvernements locaux en Europe, en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

VNG International a acquis ses connaissances, expérience et expertise dans le cadre de très nombreux projets municipaux réels, et dispose aujourd'hui d'un réseau de partenaires en coopération intermunicipale dans le monde entier. Elle a réuni un très grand nombre de documents de travail, de plans stratégiques, de modèles financiers, juridiques et organisationnels au sein d'une base de données dédiée aux pratiques municipales. L'ensemble de ces documents ont à présent été dûment structurés et présentés.

Aussi, nous vous invitons à tirer pleinement profit du présent guide et à rejoindre le réseau de VNG International, à faire partager vos expériences et à demander le soutien dont vous avez besoin. VNG International vous offre un conseil personnalisé et indépendant pour vous accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de votre projet de coopération intermunicipale. (www.vng-international.nl, vng-international@vng.nl, www.linkedin.com groupe VNG International, sous-groupe Coopération intermunicipale)

Conseil offert par VNG International en matière de coopération intermunicipale

Compétences et responsabilités qui incombent à la municipalité	Solutions possibles (chapitre 1)	Elaboration et prise de décision (chapitre 2)	Organisation (chapitre 3)	Evaluation (chapitre 4)
<p>La municipalité est-elle en mesure de s'acquitter des compétences et responsabilités qui lui incombent de manière satisfaisante ?</p> <p>- Comment s'acquitter d'une nouvelle compétence décentralisée ?</p> <p>- Cette nouvelle compétence est-elle trop lourde à porter par la municipalité (coûts/risques) ?</p> <p>- Comment améliorer l'efficacité de la/ du (marketing) ?</p> <p>- Cette compétence/ responsabilité pose-t-elle un problème transfrontalier ?</p> <p>- La durabilité de la solution peut-elle être améliorée ?</p> <p>- La solution peut-elle être rendue plus exhaustive/ plus parfaite ?</p> <p>- La qualité peut-elle en être améliorée ?</p>	CIM			
	Externalisation			
	Autre			
	<p>* Outil VNG d'auto-évaluation municipale de la volonté et du besoin en CIM</p>	<p>* Expériences partagées entre partenaires VNG</p> <p>* Soutien à la planification stratégique</p> <p>* Etude de faisabilité</p> <p>* Analyse du cadre juridique</p> <p>* Soutien à la procédure de mise en place et à l'accord de coopération</p>	<p>* Expériences partagées entre partenaires VNG</p> <p>* Conseil en organisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • financier • juridique • gestion RH • communication • gestion de projet 	<p>* Outil VNG d'évaluation de la coopération intermunicipale</p>
Règlementation et législation en matière de CIM, plans de développement municipal	Règlementation et législation en matière de mise en place de CIM, accord de CIM, plan stratégique de CIM, plan annuel de CIM	Manuels de procédures internes et accords de CIM	Rapport annuel de CIM	

1 Les premiers pas: évaluation de la volonté et du besoin

1.1 Quoi ? Pourquoi ? Comment ?

Partout dans le monde, toujours plus de municipalités décident aujourd'hui d'allier leurs forces au sein de projets et programmes de coopération. Toutefois, de tels partenariats demandent à être élaborés et planifiés avec soin pour assurer leur succès et leur pérennité. Pour organiser avec succès une coopération intermunicipale, il est indispensable de comprendre tout d'abord les raisons qui poussent les municipalités à mettre en place des coopérations.

On observe, dans le monde entier, une tendance à la décentralisation des gouvernements. La municipalité devient un échelon de gouvernance toujours plus puissant, et une grande partie de ses dépenses vont à la communauté. Bien qu'il soit probable que ce mouvement décentralisateur constitue le moyen le plus efficace d'organisation de certaines des tâches qui incombent à un gouvernement, dans certains cas, l'échelon municipal n'est pas approprié: ainsi, il se peut que la municipalité soit trop petite pour assurer la fourniture de certaines marchandises ou services, ou, à l'inverse, elle était au meilleur de son efficacité lorsqu'elle desservait une partie plus large du territoire. C'est dans ces cas que la coopération entre municipalités peut être synonyme de bénéfices. Ce paragraphe se penche sur les différents aspects d'un projet qui profiteraient du modèle de coopération intermunicipale.

Il se peut en outre que les projets soient simplement trop importants, et s'avèrent difficiles à gérer pour une seule municipalité en raison de coûts et de niveaux de risque élevés, ou encore de la position géographique qu'implique le projet. Dans ce cas, la question n'est pas de savoir si une coopération génère des bénéfices, mais plutôt de voir comment une coopération pourrait porter un projet impossible à porter par une seule municipalité.

1.2 Un élément clé : la taille

VNG International
Outil d'évaluation
de la CIM

L'un des arguments les plus courants en faveur du modèle coopératif repose sur l'idée que les économies d'échelle sont synonymes de bénéfices. Deux municipalités, voire plus, peuvent desservir, ensemble, une population plus importante que ne pourrait le faire une seule municipalité, quelle que soit sa taille: les municipalités qui allient leurs forces voient la demande dans leurs produits et services augmenter. Mais pourquoi la taille d'une commune influence-t-elle l'efficacité?

L'efficience d'une collectivité ou d'un territoire est directement liée aux économies d'échelle qu'elle ou qu'il est en mesure d'assurer. Il est plus efficient de produire certains produits ou services dont la production, ou la fourniture, demandent l'apport de matière premières dont le prix est inversement proportionnel au volume commandé/utilisé. Partant, la part des coûts d'investissement se réduit alors que la production augmente et qu'il ne soit pour autant pas nécessaire d'investir en moyens de production supplémentaires, ni en personnels supplémentaires, ce qui voit la part des coûts de main d'œuvre réduite également. Dans le même temps, la qualité et l'efficacité peuvent être améliorées parallèlement à l'augmentation de l'échelle de production. La qualité peut être améliorée grâce à la mise en commun synergique des expertises et connaissances des individus impliqués dans la coopération. Enfin, des opérations de marketing organisées à plus grande échelle s'avèrent souvent plus efficaces.

Comment ceci s'applique-t-il au niveau d'une commune ? C'est très simple : au final, une commune doit satisfaire les exigences de ses usagers en produits et services de qualité en échange d'impôts maintenus au niveau le plus bas possible : dès lors, chaque composante du principe « économies d'échelle » peut s'appliquer à une commune. En d'autres termes, si une municipalité envisage d'offrir le même produit ou service qu'une autre municipalité, et qu'il lui faudrait pour cela consentir un investissement qu'elle n'utiliserait pas de manière optimale, elle pourra se tourner vers cette autre municipalité et considérer avec elle de partager l'investissement.

Exemple (économies d'échelle) : si une commune envisage de construire un tronçon de route goudronné, il lui faut disposer ou investir dans un certain nombre d'engins et matériels qui ne seront toutefois pas utilisés à leur plein rendement dans le cadre de la construction de ce seul tronçon de route. Si une autre commune envisage également la construction d'une route, il devient alors possible d'envisager de partager les coûts d'investissement dans ces engins et matériels et, en conséquence, d'optimiser les coûts de construction de ces deux routes.

Lorsque deux communes ou collectivités offrent un même service, elles pourront, si elles décident d'offrir ce service sur le mode de la coopération, réduire la part des coûts de main d'œuvre qu'elles portent respectivement : en effet, ce service, devenu unique, ne demandera plus à être géré que par une seule équipe. Deux services égalent deux responsables, un seul service égale un seul responsable.

1.3 Maintenir la qualité (efficacité)

L'efficacité et la qualité d'un projet peuvent être améliorées si ce projet est organisé à plus grande échelle. Cette amélioration, contrairement au paragraphe précédent qui considère l'amont d'un projet, concerne, elle, l'aval du projet. L'idée est qu'un projet tend à être plus efficace si un nombre plus important d'individus y participent : l'interaction synergique des participants a des effets positifs sur le projet. Ceci ne relève pas directement des économies d'échelle, puisque le nombre de participants n'influence pas les coûts en soi ; en revanche, le nombre de participants impacte sur l'efficacité d'un projet. Ci-dessous quelques exemples qui illustrent cet impact :

Exemple (efficacité) : une initiative qui a pour objet la réinsertion des chômeurs dans le monde du travail remplit sa mission en recrutant les individus dont le profil répond au plus juste aux différentes descriptions de poste. Plus sa base de données – demandeurs d'emploi et offres d'emploi – est importante, et plus il lui sera facile de garantir qu'elle remplisse sa mission.

On observe également que l'efficacité des opérations de marketing sont souvent optimisées dès lors qu'elles sont organisées en commun. La raison en est que la publicité a un impact plus important à plus grande échelle.

Exemple (efficacité des opérations de marketing) : imaginons une région dont certaines des municipalités souhaiteraient se positionner sur le marché du tourisme. Il est fort probable qu'une municipalité, seule, n'aura pas l'efficacité, en termes de marketing, de l'ensemble de ces municipalités lançant une campagne de promotion de la région. En effet, ensemble, ces municipalités disposeront de financements qui leur permettront d'organiser une campagne de marketing à plus grande échelle, et, par conséquent, de toucher un nombre de personnes plus important que ne l'aurait fait une campagne municipale isolée.

1.4 Franchir les frontières (municipales)

L'exemple précédent illustre le fait que les caractéristiques géographiques d'une ou de plusieurs municipalités peuvent jouer un rôle décisif dans le lancement d'une coopération. Bien plus, dans certains cas, la composante « géographie » est un incontournable du succès de l'objectif poursuivi : ainsi, certains objectifs ne peuvent être atteints que dans le cadre d'une coopération entre municipalités car le problème, ou le champ, concerné est transfrontalier (municipalement). Un projet de protection de l'environnement, par exemple, s'il est amené à durer, demande à être mis en place par plusieurs municipalités au titre d'un accord de coopération.

Exemple (franchir les frontières) : imaginons un groupe de municipalités situées sur les rives d'un lac dont la biodiversité est menacée par des activités de pêche intense. Une municipalité ne pourrait s'attaquer seule à ce problème, ne serait-ce qu'au regard du fait qu'elle n'est pas propriétaire de l'ensemble des eaux du lac, mais qu'elle les partage avec les municipalités voisines: partant, l'interdiction de pêcher qu'elle pourrait mettre en place sur son « morceau de lac » ne servirait à rien en termes de préservation de la biodiversité puisque les poissons et autres espèces lacustres se déplacent dans l'intégralité du lac.

Il est par conséquent crucial que l'ensemble des communes situées sur les rives du lac allient leurs forces pour garantir les chances de réussite du projet.

1.5 Gestion des risques

Enfin, la gestion des risques est un autre argument avancé par les protracteurs de la coopération municipale. On appelle « gestion des risques » toute politique qui vise à maîtriser – soit, réduire et contrôler – la probabilité et/ou l'impact d'événements inattendus néfastes [sinistres]. Tout projet entrepris porte en lui un double potentiel de réussite et d'échec. Si le risque de pertes et/ou de dommages est important proportionnellement au budget dont la municipalité dispose, il n'est pas déraisonnable de vouloir partager ce risque. Plusieurs municipalités porteuses d'un même projet voient leur budget de projet multiplié : partant, la part de risque – pertes et/ou dommages, au même titre que bénéfices, d'ailleurs – diminue d'autant. Si les municipalités partageaient l'ensemble de leurs risques – en termes de pertes et/ou dommages comme en termes de bénéfices – la probabilité de réussite de leurs projets en serait optimisée.

Plus le montant et l'incertitude d'un projet sont élevés, plus ce projet a de chances d'être mené à bien. Ceci est le résultat d'un simple jeu de probabilités : lorsqu'on joue à pile ou face, la probabilité que la pièce retombe du côté face est de 50 pour cent. Si l'on joue avec dix pièces, le résultat sera un mélange de « piles » et de « faces ». En d'autres termes, la probabilité qu'un résultat escompté (mais incertain) soit obtenu augmente proportionnellement au nombre de fois où la manœuvre visant à obtenir ce résultat est effectuée. Ceci s'applique également aux projets entrepris par les collectivités territoriales : plus la part de risque partagée est importante, et plus le projet a de chances de réussir, ou, dit autrement, plus sa fiabilité [la certitude d'atteindre le résultat escompté] augmente.

1.6 Pièges à éviter et liste de contrôle

Même s'il est clair que le modèle coopératif présente de nombreux avantages, il n'est jamais facile de le mettre en œuvre. Sur la longue route de la coopération, les municipalités sont confrontées à de nombreux risques, dont certains – soit qu'ils n'ont pu être prévus, soit au regard de leur étendue et/ou de leur nature – s'avèrent non maîtrisables. Par conséquent, de nombreuses initiatives se poursuivent cahin-caha, perclues de dysfonctionnements plus ou moins graves, voire ont été abandonnées en cours de route. Il est par conséquent indispensable que les municipalités mettent en place, à un stade précoce, une plateforme robuste à partir de laquelle elles pourront lancer, ensemble, des projets de coopération pérennes. À cette fin, l'identification préalable des éventuels pièges à éviter est une étape cruciale de la préparation du projet : dûment identifiés et évalués, ils peuvent être évités ; non identifiés, ils pourront constituer des puits sans fond où la coopération finira par s'abîmer.

Sur une note positive, certains facteurs peuvent stimuler les intentions de coopération. Si ces facteurs sont présents, et pris en compte de manière adéquate, ils peuvent contribuer à la réussite du projet.

1.6.1 Pièges à éviter

- *La coopération comme une résolution de problèmes immédiats*

Il arrive souvent que l'initiative d'une coopération émane d'une municipalité qui rencontre des problèmes immédiats dans un domaine particulier. Une initiative de coopération dans ce cas est très probablement vouée à l'échec, principalement pour deux raisons. La première tient au fait qu'une coopération n'est pas un modèle conçu pour apporter une solution à un problème immédiat/ à court terme: le développement d'une coopération robuste s'inscrit dans le temps, et le temps est justement ce qui manque à une municipalité confrontée à des problèmes qui demandent à être résolus rapidement. La seconde tient au fait qu'un service qui présente un, voire plusieurs, dysfonctionnements n'est pas un partenaire séduisant pour les services d'autres municipalités.

- *Différentes politiques municipales, différents contenus*

Différentes municipalités adoptent des politiques différentes, dont le contenu diffère : ceci toutefois ne constitue pas une menace majeure pour la coopération. Ces différences ne traduisent pas, de manière générale, des différences fondamentales en termes de perspectives et de principes, mais plutôt en termes de mise en œuvre et d'opérationnalité. Si elles sont identifiées et prises en compte, elles ne poseront normalement pas de problème au processus de coopération.

- *Comportement des grandes municipalités*

En règle générale, le comportement de la plus grande des municipalités impliquées dans le processus coopératif est crucial. C'est en outre un rôle difficile à jouer, notamment en ce sens qu'elle est, dans la plupart des cas, celle qui a initié la coopération. Cette municipalité pivot (qui n'est pas forcément celle qui a le territoire le plus étendu) apporte, du fait de son importance, supplies, la plupart de l'expertise et la plus grande part du financement consacré à la coopération. En conséquence, lorsqu'elle rejoint la coopération, elle est particulièrement intéressante pour les autres municipalités participantes.

À l'inverse, on observe que ces autres municipalités ont souvent tendance à se montrer suspicieuses à l'égard de la municipalité pivot. Elle est, comme le sont ses directeurs et personnels, soupçonnée par définition de vouloir affirmer leur pouvoir et leur influence. Aussi, il est vital pour elle d'adopter une approche la plus discrète possible de son rôle d'initiatrice pour veiller à ne pas vexer ou offenser l'égo des municipalités plus petites. Elle doit, tout en prenant l'initiative, veiller à ne pas être un partenaire dominateur. L'égalité est, par conséquent, un principe clé.

- *Activités (non) centrales*

Une activité centrale est une activité que la municipalité considère comme importante. Pour en garantir la pertinence, les activités centrales font généralement l'objet d'un contrôle rigoureux de la part des conseillers. Une municipalité peut, par exemple, avoir plus à cœur d'intégrer des chômeurs dans ses services que l'exactitude logistique de l'enlèvement des ordures. Dans ce cas, cette commune se montrera, sans surprise, peu encline à se lancer dans une coopération au sein de laquelle l'activité centrale n'est pas celle qui lui tient le plus à cœur. Toute coopération demande des municipalités qu'elles abandonnent une partie de leur pouvoir dans la prise des décisions concernant les activités centrales : en effet, un manque de fermeté et d'unanimité dans ces décisions peut signifier la fin d'une bonne coopération.

1.6.2 Liste de contrôle

VNG International
Expériences
partagées entre
partenaires

Le paragraphe qui précède évoquait certains des pièges à éviter dans le processus de coopération. À l'inverse, certains facteurs indiquent la présence de conditions permettant d'augurer d'une coopération solide et qui, si elles sont réunies, la probabilité que la coopération atteigne les objectifs que ce sont fixé les parties en est augmentée d'autant. Le présent paragraphe propose une liste de contrôle de ces facteurs, et explique le rôle qu'ils jouent chacun dans la constitution d'une plateforme robuste sur laquelle développer une coopération intermunicipale réussie.

- *Sentiment de nécessité*

L'une des erreurs communes en matière de coopération est de penser que dès lors qu'il y a une volonté de coopération, la coopération se fera. Toutefois, une volonté, seule, n'est pas suffisante. L'ensemble des municipalités impliquées doivent ressentir une certaine nécessité de coopération pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés et résoudre les problèmes qu'elles rencontrent. La volonté de coopérer doit reposer sur une réalité : elle n'aura de chances de se transformer en véritable coopération et de résoudre les problèmes qui apparaissent en cours de route que si la nécessité de coopérer est réellement ressentie par l'ensemble des municipalités participantes. En l'absence de ce ressenti, chaque différend pourra signifier la fin de l'accord de coopération.

Un sentiment de nécessité et une volonté de coopérer ne sont pas de nature statique : en effet, l'opinion des municipalités et de leurs conseillers respectifs peut changer à tout moment au cours du processus d'élaboration et de développement de l'accord de coopération. Une attitude négative à l'encontre de la coopération peut se transformer pour le meilleur, et vice versa. Ce qui signifie que le portage de la coopération doit être soigneusement maintenu et intensifié (si besoin est) au cours du processus.

- *Une vision partagée*

Les motivations d'origine financière et organisationnelle constituent souvent (comme nous l'avons vu précédemment) le moteur le plus puissant d'une coopération : les économies d'échelle, l'amélioration de la qualité et la réduction de la vulnérabilité ne sont pas sans attrait.

Les discussions d'ordre financier et opérationnel n'auront de rôle à jouer dans le processus coopératif que si les objectifs recherchés et le niveau de qualité souhaité ont été préalablement convenus par l'ensemble des municipalités participantes. Ce n'est qu'alors que la décision de coopération, avec une ou plusieurs municipalités, pourra permettre d'atteindre ces objectifs. En l'absence d'une vision partagée des objectifs et du niveau de qualité des activités envisagées, il est impossible d'identifier précisément quels seront les bénéfices à retirer de la coopération.

Si les municipalités décident de s'orienter vers une coopération dans les cas évoqués précédemment, elles se concentreront principalement sur les conséquences financières au lieu de se pencher sur la qualité et l'amélioration continue (recherchées).

- *Concessions mutuelles*

Une coopération saine et réussie demande des municipalités participantes qu'elles fassent des concessions. Bien qu'une municipalité soit prête à coopérer, elle peut trouver difficile d'abandonner une part de pouvoir ou de mettre des locaux qui lui appartiennent à la disposition de l'ensemble des personnes impliquées dans le projet de coopération. Dans le même temps, il est plus facile de l'accepter de la part des municipalités parties à l'accord de coopération. Toutefois, dans tout projet de coopération, il est indispensable que les participants soient prêts à faire des concessions pour atteindre les objectifs convenus : si certains le sont, et d'autres pas, voire qu'aucun d'entre eux ne l'est, la relation de coopération pourra s'avérer, pour le moins, difficile.

1.7 L'externalisation, une alternative à la coopération intermunicipale?

Un accord de coopération n'est pas toujours la seule réponse à l'optimisation de la production ou de la fourniture de marchandises et de services. Les municipalités peuvent également décider d'externaliser ces activités, notamment si le coût d'achat de ces activités auprès d'acteurs privés est inférieur au coût de leur production ou de leur fourniture en interne. En outre, les niveaux de qualité garantis par le secteur privé peuvent être supérieurs à ceux de la municipalité.

Les facteurs évoqués plus haut s'appliquent également aux entreprises privées spécialisées : c'est pourquoi il est important de toujours considérer l'alternative de l'externalisation.

Imaginons le cas de figure d'une municipalité qui souhaite construire un tronçon de route, mais qui se trouve dans l'incapacité de porter, seule, les coûts d'investissement en engins et matériels. Deux options s'offrent à elle : la première est celle d'une coopération avec une ou plusieurs municipalités, qui verrait l'achat en commun des engins et matériels et la construction de routes dans les territoires respectifs des municipalités participantes ; la deuxième est celle de l'externalisation de la construction du tronçon de route en faisant intervenir une entreprise privée de BTP.

1.8 Annexe : liste de domaines de coopération possibles

Liste de domaines de coopération possibles		
<p>Elaboration de politiques municipales Niveau opérationnel</p> <p>Veille juridique</p> <p>Elaboration commune de réglementation, de politiques et de descriptions de postes</p> <p>Structures de gouvernance</p> <p>Initiatives de formation et développement professionnels</p> <p>Technologies de l'information : études, développement de systèmes, etc.</p> <p>Lobbying et plaidoyer</p>	<p>Gestion globale</p> <p>Postes de direction: directeur des services ou directeurs adjoints</p> <p>Systèmes financiers</p> <p>Politiques et pratiques d'achats</p> <p>Achat et prestation de services</p> <p>Utilisation des actifs</p> <p>Gestion des ressources humaines et avantages sociaux</p>	
<p>Travaux publics, transports et environnement</p> <p>Installations de traitement de l'eau</p> <p>Services et distribution de l'eau</p> <p>Equipement</p> <p>Expertise technique</p> <p>Recueil et traitement des eaux usagées</p> <p>Entretien de la voirie</p> <p>Signalisation au sol</p> <p>Déneigement</p> <p>Gestion des déchets solides</p> <p>Services d'électricité</p> <p>Transports en commun</p> <p>Plans d'aménagement de bassins versants</p>	<p>Personnels des services d'urbanisme et de développement économique</p> <p>Associations des acteurs de développement territorial/ chambres de commerce</p> <p>Zones industrielles</p> <p>Personnels des services d'urbanisme et de développement économique</p> <p>Partage des activités de marketing/publicité/vente/ et des revenus</p> <p>Développement et/ou partage des infrastructures</p>	<p>Loisirs, culture et tourisme</p> <p>Initiatives de formation des personnels</p> <p>Achat et partage d'équipement</p> <p>Equipements municipaux pour les sports et les loisirs</p> <p>Equipements sportifs et de loisirs mis à la disposition de la municipalité par le conseil de l'éducation</p> <p>Associations de tourisme</p> <p>Programmation des loisirs</p> <p>Développement d'un réseau de chemins de randonnée</p> <p>Evènements et festivals</p> <p>Marketing/ publicité et génération de revenus</p> <p>Programmes, inscriptions et règlement en ligne des cours</p> <p>Partage de l'information et liens entre sites Internet</p>
<p>Services de protection et de l'ordre</p> <p>Services d'inspection</p> <p>Respect de la réglementation municipale</p> <p>Police</p> <p>Fire protection</p> <p>Services d'urgence</p> <p>Services des affectations</p> <p>Réceptions civiques</p> <p>Centres de détention</p> <p>Partage d'équipement</p> <p>Formation</p>	<p>Technologies de l'information et commerce électronique</p> <p>Développement et maintenance de sites Internet</p> <p>Veille, développement et maintenance de systèmes et de logiciels,</p> <p>Gestion des dossiers/ archivage</p> <p>Expertise technique</p> <p>Prestation alternative de services : secteur privé</p>	<p>Initiatives de formation et développement professionnels</p> <p>Evaluation des besoins et offre de formation</p> <p>Formation en inscription libre</p> <p>Fonds de recherche et développement</p>

2 Activités préalables: Elaboration et prise de décision

2.1 Quoi ? Pourquoi ? Comment ?

Ce deuxième chapitre se penche sur la préparation de la coopération. Il s'agit d'une étape très politique, qui s'intéresse principalement à la planification et à la prise de décision municipale. Les activités discrètes qui la composent visent à déterminer la forme effective de la coopération et la planification du reste du processus. La considération des facteurs déterminants des formes optimales et des structures possibles relève également de cette étape.

2.2 Identification des tâches

La liste de contrôle proposée à la fin du premier chapitre soulignait l'important de l'existence d'une vision partagée et d'un sentiment de nécessité. Par conséquent, la toute première mesure à prendre dans un processus visant à établir une coopération est d'identifier les tâches du projet. Si les différentes municipalités ont des visions très différentes des tâches à entreprendre, il se peut que le sentiment de nécessité ou que la vision partagée n'ait pas la même importance pour toutes. Pour identifier la source de ces différences, ou repérer les points de désaccord possibles, il est nécessaire d'identifier les différentes tâches que la coopération pourrait prendre en charge.

VNG International
Soutien à la
planification
stratégique, Etude
de faisabilité,
Analyse du cadre
juridique, etc.

Différents types d'objectifs peuvent être distingués, qui entrent dans trois catégories :

- *L'amélioration opérationnelle* comprend des objectifs qui visent à améliorer les opérations au jour le jour.

Exemple (amélioration opérationnelle) : amélioration de la logistique quotidienne dès lors que deux services municipaux de lutte contre l'incendie travaillent en collaboration, ou encore optimisation de l'expérience de personnels qui travaillent ensemble après une fusion de services.

- *Les améliorations tactiques* sont des améliorations qui concernent les politiques de la municipalité.

Exemple (améliorations tactiques) : possibilité d'entreprendre des recherches vers l'amélioration d'un service destiné aux citoyens du fait que les coûts du programme de recherche sont à présent pris en charge par plusieurs municipalités.

- *La coopération stratégique* vise les bénéfices à long terme en matière de concurrence et de réputation.

Exemple (coopération stratégique) : se reporter à l'exemple dans lequel plusieurs communes tentent de se positionner sur le marché du tourisme : un accord de coopération leur donne un avantage stratégique sur un projet mené en solitaire.

Les tâches envisagées doivent refléter le niveau d'ambition des municipalités impliquées dans la coopération et la forme de coopération retenue. Lorsque les objectifs et les tâches sont simples, la coopération doit l'être également. Une politique coordonnée de lutte contre les phénomènes de hooliganisme, les municipalités n'auront éventuellement qu'à avoir recours à un seul conseiller, tandis que la création d'une réserve naturelle multi-municipale demandera probablement la mise en place d'un bureau dédié. En règle générale, il est conseillé de traiter les tâches ambitieuses avec grand soin. Les municipalités participantes qui désirent inscrire leurs activités dans le long terme peuvent commencer par choisir une forme de coopération simple, qui leur permettra de mieux se connaître les unes les autres. Si cette coopération « simple » fonctionne, un niveau avancé de coopération pourra alors être envisagé.

Il est important de garder à l'esprit que l'identification des tâches peut révéler des différences entre les municipalités : ainsi, une municipalité peut avoir des raisons différentes de souhaiter participer à la coopération qu'une autre. Ces différences ne rendent pas la coopération impossible pour autant, mais des engagements différenciés dans la coopération peuvent mener à des déceptions, notamment pour les municipalités plus motivées.

Il est par exemple très possible qu'une grande et puissante municipalité participant à l'accord de coopération poursuive des améliorations opérationnelles, et notamment des économies d'échelle. En revanche, pour les communes plus petites qui dépendent d'elle, la coopération doit répondre à des besoins d'une nature plus stratégique ou plus tactique. La municipalité plus grande peut offrir aux communes plus petites un soutien en matière d'influence politique, ou encore contribuer à ce que leur réputation profite de la bonne réputation de la municipalité plus grande. Le partage des risques est également plus important pour les municipalités qui disposent d'un budget relativement restreint : il contribue à leur assurer une planification plus stable en termes financiers, et de se projeter dans l'avenir.

Afin de créer une plateforme robuste sur laquelle construire une coopération pérenne, il est nécessaire de pouvoir appréhender ces différences. Les attentes en matière de tâches peuvent être ajustées pour répondre de manière optimale aux objectifs respectifs. La municipalité ayant les attentes les plus élevées sera souvent celle qui déploie les plus grands efforts : dans ce cas, des efforts insuffisants de la part des autres municipalités peuvent s'avérer problématiques. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre à plat ces différences et d'en discuter de manière ouverte de sorte à pouvoir formuler un accord de coopération qui tienne compte des problèmes éventuels posés par des attentes différentes.

2.3 Définition des objectifs généraux et des objectifs à court terme

En matière d'élaboration d'un accord de coopération, la tâche clé est de formuler, le plus clairement possible, les objectifs généraux et les objectifs à court terme. Le présent paragraphe se propose de donner quelques éléments de conseil dans ce sens. Comme nous l'avons vu précédemment, il n'est pas improbable que les objectifs des différentes municipalités (potentielles) participant à la coopération, diffèrent. Toutefois, les éventuelles différences fondamentales ou importantes sont à éviter autant que possible dans la définition des objectifs généraux et des objectifs à court terme. Ce qui ne veut pas dire néanmoins que les différences entre municipalités en matière d'objectifs généraux et d'objectifs à court terme doivent être ignorées : il est également nécessaire des formuler clairement et expressément. Ainsi, chaque municipalité aura une meilleure idée des attentes des autres municipalités – ce qui évitera qu'elle soit déçue – et pourra former ses propres attentes de manière plus efficace relativement aux objectifs qu'elle s'est fixés.

Les différences en termes d'attentes ne sont pas la seule raison pour laquelle il est indispensable de formuler précisément les objectifs recherchés. Des objectifs à court terme clairement établis permettent aux parties d'évaluer les projets envisagés dans le cadre de la coopération et des comparer à des situations dans lesquelles les problèmes qu'ils posent éventuellement auraient été à résoudre par un seul porteur de projet. Cette étape de clarification facilite en outre l'élaboration de l'accord et contribue à assurer la réussite des objectifs arrêtés. S'il dispose d'objectifs à court terme quantifiés et d'un calendrier précis, un service municipal est en mesure de planifier ses activités vers la satisfaction des objectifs généraux définis. Une vague direction dans laquelle une certaine politique serait censée évoluer, *a contrario*, laissera la porte ouverte à toutes les interprétations.

Aussi, il est crucial que l'ensemble des objectifs généraux et des objectifs à court terme soient formulés conformément au principe utilisé dans le monde anglophone, « SMART » : S comme spécifique ; M comme mesurable [quantifiable] ; A comme acceptable ; R comme réaliste ; et T comme temporellement contraint. Au lieu d'indiquer « Nous cherchons à embaucher le maximum de personnes », l'objectif à court terme formulé selon le principe « SMART » indiquera : « Nous cherchons à offrir We à chaque chômeur et chômeuse un conseil personnalisé sur leur réinsertion dans le monde du travail dans les deux semaines à venir ». Un objectif à court terme, comme un objectif général à plus long terme, est différent du but ultime à atteindre : à ce titre, il doit être considéré comme une composante du projet dont les activités tendent vers le but ultime. Ce principe n'est en aucun cas réservé à la coopération intermunicipale, même s'il contribue grandement à régler les problèmes éventuels des relations de coopération : il est également très utile dans d'autres applications, notamment dès lors que la nécessité de formuler des objectifs à court terme s'impose.

- *Spécifique* : un objectif à court terme ne doit pouvoir être interprété différemment de la définition qui en a été donnée. Cette directive parle d'elle-même, en quelque sorte : si les objectifs à court terme se prêtent à des interprétations différentes, le donneur d'ordre aura probablement une idée différente de l'objectif que la personne chargée de son exécution.
- *Mesurable*: un objectif à court terme doit permettre aux différentes parties à l'accord de s'entendre clairement sur les différents aspects de la coopération. Si les activités à entreprendre ne sont pas mesurables, ou quantifiables, il n'est pas possible d'évaluer le taux de réussite de la coopération intermunicipale. Ceci peut faire ressortir différents avis sur la valeur de la coopération, tandis que des objectifs à court terme permettent aux municipalités d'en déterminer l'importance à l'avance. L'évaluation préalable permet d'éviter de conclure des accords qui n'ont pas d'intérêt pour l'une ou l'autre des municipalités participantes.
- *Acceptable*: un objectif à court terme qui n'est pas accepté par la majorité de la population va à l'encontre de la nature démocratique d'une municipalité élue. C'est pourquoi les objectifs à court terme ne doivent être ni trop mous, ni trop rigides (selon la nature de la question considérée) aux yeux du public.
- *Réaliste*: un objectif à court terme, s'il n'est pas réaliste, et, donc, atteignable, ne doit pas être formulé. En effet, un manque de réalisme en effet tendra non seulement à décourager les exécutants, mais encore verra baisser la confiance que la population met dans les personnes chargées de l'élaboration des politiques.

- *Temporellement contraint*: un objectif à court terme strictement soumis à des délais précis est, avec l'objectif de mesurabilité, ou quantifiabilité, l'un des impératifs les plus importants du principe SMART. Il aide en outre à formuler des accords de coopération clairs et à déterminer en partie la nature réaliste et acceptable d'un objectif général à plus long terme. La définition des délais et, plus largement, d'un calendrier précis, aide à une planification robuste des activités de l'accord de coopération.

2.4 Conception de la structure

2.4.1 Facteurs déterminants

Une fois leurs tâches et objectifs généraux formulés, les participants se pencheront sur la structure de l'organisation de coopération future. Les objectifs sont le point de départ de l'évaluation du meilleur scénario organisationnel. La nature des objectifs servira essentiellement à déterminer le degré de coopération porté par l'organisation. Certains objectifs pourront être atteints au titre de simple accords dont les municipalités coopérantes n'ont à convenir qu'une seule fois, tandis que d'autres objectifs relèveront d'une organisation autonome à laquelle l'ensemble des municipalités ont confié leurs responsabilités et pouvoir de décision. Le pouvoir qu'ont les municipalités d'influencer l'orientation de la coopération en mesure l'intensité. Dans les versions plus légères, chaque municipalité peut dire exactement ce qu'elle souhaite voir se réaliser, et la manière de le réaliser. Si ce souhait n'est pas précisément respecté, la coopération est terminée. Les formes de coopération intense se caractérisent par le fait que les municipalités confient à l'organisation chargée de la réalisation des objectifs une grande partie de leur pouvoir, et la laissent relativement libre de procéder comme elle l'entend. Lorsque des problèmes apparaissent dans les activités centrales d'une municipalité, ceci peut s'avérer difficile.

The inter-municipal arrangement derives such abilities from the decisions of the municipalités coopérantes. Before the start of the cooperation the municipalités coopérantes decide to which extent they transfer their powers towards the common organisation. The more of these powers are transferred, the more intense the cooperation is.

Une coopération varie en intensité, d'une forme organisationnelle où les municipalités ne coopèrent pas et retiennent leurs responsabilités et pouvoirs, jusqu'à des formes de collaboration très étroite entre municipalités. L'intégration de services inter-municipaux est la forme de coopération la plus intense qui soit, si l'on considère que l'étape suivante verrait la fusion des municipalités. La détermination de l'intensité d'un accord de coopération – intensité élevée ou intensité faible – dépend de certains facteurs spécifiques liés aux objectifs que les municipalités cherchent à atteindre. Les facteurs suivants ont une influence particulière sur l'intensité de la coopération :

- *La durée* : la durée d'un accord de coopération détermine en partie l'impact des décisions prises par les élus. Des accords à long terme tendent à avoir une influence plus importante sur la société que des accords temporaires. Une coopération à long terme est donc d'intensité plus élevée et demande une plus grande stabilité organisationnelle : les discussions et les réunions seront plus longues, plus intenses et plus fréquentes, et, à leur tour, contribueront à l'intensification du lien de coopération. Les projets de coopération à court terme ne demandent aux municipalités qu'un engagement ponctuel, tandis qu'une coopération à plus long terme demande l'engagement de plusieurs générations municipales (selon le niveau de démocratie).

- *Complexité des objectifs* : la complexité des objectifs a également une influence positive sur l'intensité de coopération. Plus les objectifs sont complexes, et plus la coopération s'intensifie. Des objectifs simples se satisfont généralement d'accords simples, tandis que des objectifs complexes appellent des accords plus élaborés, à l'appui d'expertise spécifique, et une souveraineté plus étendue des exécutants. Sans oublier des discussions avancées et en plus grand nombre sur la formulation des objectifs (selon le principe « SMART ») et leur mise en œuvre.
- *La planification des activités*, d'un autre côté, réduit la nécessité d'une souveraineté très étendue des exécutants. Si l'ensemble des activités sont planifiées – soit, pré-déterminées et inscrites dans un calendrier – il ne reste plus aux exécutants qu'à suivre le plan et calendrier adoptés. Toutefois, une telle planification exige d'importants travaux préparatoires à la coopération, et la question est : est-ce souhaitable ? Si une coopération promet d'être difficile, il est probablement préférable de passer par une phase de planification approfondie des activités, même si, en conséquence, le projet perd en dynamisme et que la planification s'avère laborieuse.
- *La capacité de conclure des accords préalables* réduit également le nombre de réunions de pilotage et d'orientation du projet de coopération. Si de tels accords ne sont pas conclus, les municipalités tendent à se surveiller l'une l'autre pour s'assurer que chacune s'acquitte de ses engagements. Il est donc plus facile de conclure des accords qui prévoient, à l'avance, les tâches qui reviennent à chaque municipalité participante. Toutefois, si cela s'avère impossible, il est nécessaire d'envisager une coopération à un niveau d'intensité plus élevé.
 - *L'incertitude quand à l'issue du projet de coopération* est, tout naturellement, un facteur déterminant du choix de l'intensité de la coopération. Dans les cas où la probabilité d'échec des activités est très élevée, les municipalités pourront trouver difficile de déléguer leur pouvoir à une organisation autonome d'exécution. L'incertitude requiert en outre une organisation plus dynamique, capable de réagir rapidement aux imprévisibles. Partant, l'engagement des municipalités coopérantes doit être plus fort que dans le cas où les activités envisagées ont toutes les chances de réussir.
- *Le degré de confiance réciproque* est crucial pour assurer la stabilité et dynamisme nécessaires à la réalisation des objectifs formulés. La plupart des accords de coopération intense exigent un degré élevé de confiance réciproque.

2.4.2 Structure

Les facteurs évoqués précédemment soulignent la difficulté à mettre en œuvre des formes de coopération intense, qui demandent beaucoup aux directeurs de services des municipalités participantes. Outre l'élaboration d'accords formels, la gestion d'éléments informels, tels que la confiance, joue un rôle important dans le succès de la coopération. Le choix de la structure de la coopération doit se faire en considération de ces éléments. Ci-dessous quelques exemples de formes de coopération (de légère à intense) visant à illustrer les structures possibles :

1. L'une des municipalités charge l'autre municipalité de l'élaboration de ses politiques. Il lui est toujours possible d'élaborer des politiques de son côté, bien qu'une différence prononcée en matière de contenu ne soit pas très pratique dans ce cas. Les deux municipalités continuent d'en porter la responsabilité juridique.

2. Plusieurs municipalités charge une entité tiers de l'exécution d'une activité particulière. Dans ce cas, les municipalités doivent planifier les activités avant d'en passer commande à l'entité tiers. Se reporter au cas de figure dans lequel plusieurs municipalités souhaitaient construire une route. Il est fort probable que les municipalités coopérantes lancent un appel d'offres auprès des grandes entreprises de BTP disponibles et contractent avec l'une d'entre elles pour la construction de la route : ceci est plus facile que d'acheter les engins et matériels nécessaires, d'embaucher les personnels adéquats et de se charger de la coordination de l'ensemble du projet.
3. Une coopération qui repose sur un projet part généralement du principe que l'une ou plusieurs des municipalités au sein de la coopération fournit, ou fournissent, les biens d'équipement et les personnels nécessaires. Toutefois, quelles que soient les personnes responsables du projet, elles n'ont aucun compte à rendre au monde extérieur : en effet, c'est à leur seule hiérarchie directe, au sein de leurs municipalités respectives, qu'elles rendent compte. Le projet ne porte pas la responsabilité juridique de ses actions, c'est aux municipalités qu'incombe cette responsabilité. Les personnes responsable de la conduite du projet ne disposent pas de la capacité d'élaborer leur propre politique : c'est aux municipalités que revient cette tâche.
4. Une municipalité pivot municipalité pivot entreprend les activités au titre d'un mandat, et la réalisation du projet relève de la responsabilité juridique de la municipalité pivot. La municipalité pivot fournit les personnels nécessaires et perd de son pouvoir proportionnellement à ce qui est convenu mutuellement.
5. L'accord de coopération possède sa propre identité. Il porte la responsabilité juridique des propres actions, et dispose de ses propres actifs et personnels. Les municipalités qui participent à la coopération n'ont plus le pouvoir d'élaborer les politiques relatives à cet accord de coopération (dans la mesure où ce pouvoir a été préalablement délégué). Ceci signifie que la coopération devient une entité distincte, dotée de la capacité d'élaborer ses propres politiques et de prendre ses propres décisions. La seule obligation que conservent les municipalités est celle de définir l'objet et les objectifs de cette entité.
6. La forme ultime de coopération est la fusion de services municipaux relevant jusqu'alors de différentes municipalités.

Le choix d'une structure de coopération doit être effectué en considérant la nécessité d'une coopération plus ou moins intense, et les avantages à retirer de son intensification. S'il s'avère qu'une coopération intensifiée n'a que des avantages minimes, comparés aux coûts et à la difficulté de mettre en place une telle coopération, peut-être est-il prudent de décider d'abandonner cette idée. Il est cependant crucial de garder à l'esprit que tous les avantages ne sont pas prévisibles, ni parfaitement identifiables au préalable.

Quelques points clés doivent être considérés dans l'élaboration d'une coopération intermunicipale

1. Les domaines dans lesquels il est possible de mettre en œuvre une coopération intermunicipale : ainsi, le droit en vigueur peut prescrire que certaines formes juridiques intègrent, au minimum, certaines compétences (compétences d'urbanisme et de développement économique, par exemple), ou encore prévoir que le transfert de certaines fonctions municipales vers une entité de coopération intermunicipale est interdit.
2. La procédure décisionnelle relative à la consultation de certaines municipalités et/ou de certaines institutions avant de créer la coopération intermunicipale : règles concernant la préparation d'une étude de faisabilité, etc.
3. La procédure de création formelle d'une coopération intermunicipale (unanimité des des municipalités concernées, possibilité de conduire un référendum, etc.).
4. Les dispositions obligatoires d'un accord ou contrat de coopération intermunicipale.
5. La nature de l'entité juridique et son régime général (centre administratif, règles relatives à la prise de décision, etc.).
6. Les organes de l'entité de coopération intermunicipale et les règles générales régissant leur fonctionnement.
7. Les principes comptables, les règles en matière de dépenses budgétaires et la génération de revenus (et notamment les décisions relatives à l'emprunt, aux biens immobiliers et fonciers, aux obligations financières, etc.).
8. Le statut des employés de l'entité d'administration de la coopération intermunicipale.
9. Les règles de contrôle (légalité des documents officiels, des finances) des autorités d'état (cour des comptes, rapports réguliers aux conseils municipaux, droits et liberté d'information des citoyen, etc.).

2.5 Démarches, plans d'action, jalons, etc.

Ayant présenté comment définir des objectifs et les différentes structures qui permettent d'atteindre ces objectifs, il est temps de se pencher sur le processus qui mène à la coopération en action, dans lequel quatre phases clés peuvent être identifiées.

2.5.1 Phase 1: phase d'orientation

Cette phase est essentiellement consacrée à l'orientation du désir de collaboration, ou coopération, en déterminant quels sont les intérêts partagés et s'ils gagneraient à être servis par un accord de coopération ou plutôt par chaque municipalité travaillant seule. Chacune des municipalités doit décider si la coopération est ce qu'elle souhaite. En règle générale, les représentants officiels évaluent les avantages et les coûts, et le conseil municipal décide d'opter ou non pour une coopération. La liste de contrôle qui s'applique à la phase d'orientation est la suivante :

- Les objectifs que les municipalités souhaitent atteindre grâce à la coopération.
- Les attentes réciproques que les municipalités ont des autres municipalités au sein d'une coopération doivent être combinables dans un accord de coopération stable.
- Les conditions de la coopération que les différentes tiennent pour importantes doivent être claires pour tous.
- Le champ et l'étendue de l'étude préalable à la coopération, pour laquelle il est important de clarifier quels sont les types de structures de coopération à évaluer, et quels sont les domaines éventuels sur lesquels pourrait porter la coopération.
- L'allocation des ressources nécessaires (financières et en personnels) à l'étude.
- La planification de la phase 2 et les délais de livraison des résultats de l'étude.
- L'ensemble des parties doivent approuver la commande de l'étude portant sur la coopération potentielle.

2.5.2 Phase 2: phase de préparation

Si le conseil municipal est arrivé à une conclusion, l'étude doit se poursuivre sur un terrain plus pratique et concret. Cette phase est de nature très politique. Les personnes chargées de l'élaboration des politiques devront, en qualité de représentants de leurs municipalités respectives, arriver à un accord qui satisfasse leurs besoins respectifs en termes de forme de coopération. Dans le cadre de ce processus, ils doivent toujours prendre en considération l'opinion de leurs conseils municipaux respectifs. Il est indispensable que les représentants arrivent à un accord qui emporte le soutien des différents conseils concernés et, partant, soit approuvé par l'ensemble des parties. Une coopération est une entreprise humaine, ce qui signifie que les relations personnelles entre les représentants et élus des différentes municipalités constituent un important facteur de succès de la coopération. En fonction des relations personnelles, il est nécessaire d'accorder une attention particulière au processus, qui repose sur des relations humaines, le respect et la confiance en sont des éléments clés. Il est particulièrement important que les municipalités se familiarisent les unes avec les autres dans cette phase. L'intervention d'un chef de projet extérieur peut avoir de solides avantages dans ce cas, car il est peu probable qu'il ait un agenda caché : il sera considéré comme étant plus objectif, et pourra agir en qualité d'artisan de paix. Il est crucial de prendre une décision à la fin de cette phase, en faveur, ou non, d'une coopération, selon les résultats de l'étude commandée. Liste de contrôle pour cette phase :

- Nécessité d'identifier les assumptions et hypothèses, la vision et les objectifs de la coopération.
- La structure juridique doit être déterminée, et le transfert des pouvoirs et les engagements des conseils municipaux précisément prévus.
- Les politiques des municipalités participantes doivent être comparées, et la politique de coopération formulée. Le domaine de coopération doit être défini.
- Elaboration d'un code de gestion, qui prévoira les principes d'organisation et d'interprétation, les compétences, le style managérial et le mode de communication.
- Estimation des financements :
 - Budget notionnel
 - Estimation comparée des coûts des activités portés par les différents participants
 - Les coûts d'investissement nécessaires avant de lancer la phase de mise en œuvre.
 - Les coûts encourus en cas d'abandon d'activités. (primes de licenciement aux personnels remerciés, coût de bureaux vides, etc.)
 - Répartition des coûts : qui porte quelle part des coûts ?
 - Estimation des coûts sur plusieurs années
 - Montage fiscal
- Le statut juridique des des personnels doit être formulé.

2.5.3 Phase 3: phase de mise en œuvre

Les questions politiques devront avoir été considérées et traitées dans les deux phases précédentes. La troisième phase est essentiellement une question d'organisation : le temps est venu de se pencher sur le démarrage effectif des activités de coopération. Toutefois, parallèlement à la voie principale qui mène aux objectifs, de nombreux détails pratiques restent en suspens, qui doivent être réglés avec soin. Ainsi, les points suivants devront être considérés :

- Communication
- Aspects financiers
- Aspects physiques, tels que les locaux
- Technologies de l'information
- Aspects juridiques : les interprétations de la réglementation locale et de la législation peuvent être différentes.
- Personnels et recrutement
- Modèles organisationnels

Au regard de l'importance de cette phase et de la pertinence de ces points, ils sont repris plus en détail au chapitre 3 du présent guide.

2.5.4 Phase 4: suivi de la mise en œuvre et maintenance

Les experts impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'organisation en transfèrent les pouvoirs aux personnels qui en sont chargés. Les questions en suspens doivent être réglées, et les nouveaux personnels seront assistés dans le démarrage de l'entreprise. Il est en outre nécessaire d'évaluer le processus afin d'en rendre compte aux conseils municipaux. La coopération doit être évaluée à l'aune de son succès relativement aux objectifs formulés au cours des phases d'orientation et de préparation. Au besoin (dans la plupart des cas) un plan d'amélioration sera mis en place : cette étape fait également l'objet d'un chapitre spécifique.

NB : à la fin de chaque phase, une évaluation sera effectuée, visant à déterminer si les résultats escomptés ont été obtenus. Si ce n'est pas le cas, les objectifs non atteints seront intégrés à la phase suivante. L'évaluation servira en outre à déterminer si la phase achevée l'a été de manière satisfaisante en termes de qualité.

2.6 Planification et boucle d'optimisation (auto-correction)

Tendre vers un niveau de qualité optimal implique que l'organisation soit capable d'évaluer et d'améliorer ses propres méthodes de travail du début à la fin du processus. Si cette évaluation est assurée en continu, les chefs de service des municipalités participantes auront moins d'occasions de critique. Si elle est assurée à chaque échelon de l'organisation, la vie de l'ensemble des parties impliquées dans la coopération en est facilitée. Cette démarche d'auto-correction est reproduite schématiquement par la roue de la qualité du statisticien américain William Edward Deming. La roue de Deming comporte quatre étapes (PDCA) qui, ensemble, assurent la qualité, en continu, du processus : *Plan, Do, Check, Act*, soit : planifier, exécuter, vérifier, agir.

- *Plan* : évaluation des activités en cours et mise au point d'un plan d'amélioration des activités. Formulation d'objectifs qui contribuent aux améliorations nécessaires.
- *Do* : mise à exécution, en environnement contrôlé, des améliorations planifiées.
- *Check* : vérification des résultats des améliorations, comparaison avec la situation initiale et évaluation relativement aux objectifs recherchés.
- *Act* : mise en œuvre des changements conformément aux résultats obtenus à l'étape « check ».

Il est crucial que ces étapes soient constamment respectées l'ensemble des personnes impliquées dans le processus. Elles peuvent l'être implicitement ou explicitement : l'important est qu'elles le soient. Toutefois, pour éviter des situations où certains personnels seraient soupçonnés de ne pas respecter ces quatre étapes correctement, il est souhaitable d'imposer une démarche explicite.



Figure 2.1 : La roue de Deming. Le processus commence par l'étape « plan » [planification] et se poursuit indéfiniment (ou jusqu'à la fin du processus de travail).

3 Questions opérationnelles

3.1 Modèles organisationnels

L'une des questions principales à considérer dans la mise en œuvre d'un accord de coopération est la manière d'organiser, précisément, l'accord. Selon le degré d'intensité de coopération recherché, l'organisation adoptera un modèle particulier. Nous distinguerons cinq modèles différents, des coopérations peu intenses aux modes de coopération plus intenses.

1. *Coopération sur la base d'un engagement* : ce modèle peut être utilisé lorsque la coopération envisagée n'implique pas l'exécution d'activités municipales. La coopération ne nécessite que quelques directives politiques à suivre par les municipalités coopérantes.

Exemple: imaginons un lac sur les rives duquel sont situées plusieurs municipalités, qui souhaitent instaurer une démarche de pêche durable en contrôlant le nombre de poissons pêchés. Dans ce cas, un protocole d'engagement stipulant les quotas de pêche à respecter sur le territoire lacustre de chacune des municipalités suffira à étayer une coopération réussie.

2. *Fonctionnaires agissant au nom de municipalités* : ce modèle, contrairement au précédent, demande à ce que le protocole d'engagement soit exécuté. Les municipalités sont dans l'obligation de faire exécuter les engagements réciproques qu'elles ont pris.

Exemple: si le protocole d'engagement ci-dessus n'a pas les effets recherchés car les pêcheurs ignorent les quotas prévus, il est nécessaire de déployer des fonctionnaires de police municipale pour garantir le respect des dispositions du protocole.

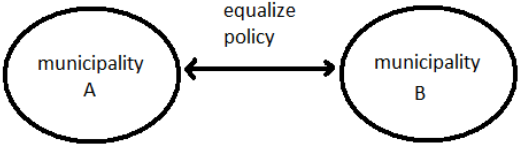
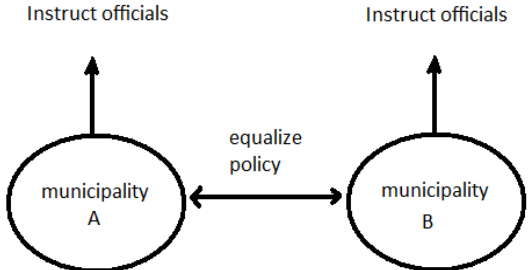
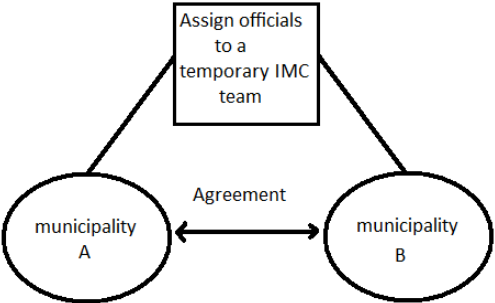
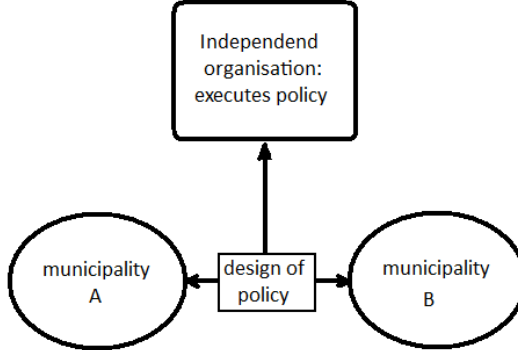
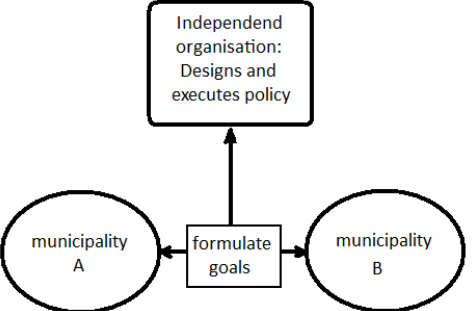
3. *Coopération dotée de pouvoirs exécutifs* : la coopération doit être contrôlée de manière plus dynamique pour garantir que les engagements pris soient respectés. Dans ce cas, il pourra s'avérer utile de recruter des personnels jouissant de pouvoirs de nature exécutive (responsables/directeurs). La coopération prend alors la forme d'un projet au sein duquel les fonctionnaires des municipalités participantes sont placés sous la direction d'une organisation commune.

Exemple: les pêcheurs continuent d'ignorer les quotas adoptés au titre du protocole d'engagement des municipalités en passant d'un côté du lac à l'autre pour éviter d'être repéré par les forces de l'ordre municipales. Il peut être alors envisagé de repérer en affectant à cette tâche spécifiquement une unité de police municipale composée de fonctionnaires de l'ensemble des municipalités concernées.

4. *Organisation indépendante dotée d'un mandat exécutif* : dans certains cas, la création d'une organisation indépendante, à laquelle les municipalités transféreront certains (voire l'ensemble) de leurs pouvoirs d'instance exécutive, s'impose. Une telle organisation indépendante peut être notamment utile dans le cadre d'une coopération à plus long terme pour laquelle les activités ont été formulées une fois pour toutes.

5. *Organisation indépendantes dotée d'un mandat exécutif et de pouvoirs d'élaboration de politiques* : il s'agit ici de la version politique du modèle précédent : pouvoir exécutif et pouvoir politique.

Exemple: ce modèle pourrait s'appliquer à l'exemple précédent de démarche durable en matière de pêche, si les municipalités souhaitent un accord de coopération très dynamique reposant sur de la veille juridique et mise à jour constante de la réglementation qu'elles ont adoptée ensemble en matière de quotas de pêche. Les municipalités donneront alors comme objectif à l'organisation de maintenir les ressources en poissons aux niveaux exigés par une démarche durable, elles lui transféreront les pouvoirs d'élaboration et d'exécution nécessaires de politiques.

		
<p>Cooperation by agreement (1)</p>	<p>Civil servants acting on behalf of the municipalities (2)</p>	<p>Coordination with executive powers. Both municipalities assign government officials to a team and instruct them according to the agreement. (3)</p>
		
<p>(Independent organisation with executive powers (4)</p>	<p>Independent organisation with executive and policy making powers (5)</p>	

3.2 Aspects financiers

3.2.1 Aspects financiers et coopération intermunicipale

VNG International
Conseil en
organisation
financier

Le volet « finances » d'une coopération intermunicipale est cruciale. Les inquiétudes budgétaires sont souvent la principale raison qui amène des municipalités à se lancer dans une coopération : aussi, la garantie d'économies est une condition préalable à de nombreux accords de coopération. Une approche saine en matière de maîtrise des économies budgétaires implique une bonne connaissance des lignes budgétaires pour pouvoir déterminer celles qui pourront faire l'objet de réductions. Une fois que le budget de la coopération intermunicipale est estimé, l'étape suivante consiste à s'entendre sur la base de répartition des coûts entre les municipalités participantes.

Les questions financières et de budget d'une coopération intermunicipale constituent un aspect délicat du processus de création : si elles ne sont pas traitées dans une transparence absolue et d'une manière qui satisfasse l'ensemble des participants, elles deviendront la pierre d'achoppement de la coopération, entraînant discussions âpres et disputes entre les parties.

Si les coûts emportés par la coopération ne sont pas précisément énoncés et dûment compris par l'ensemble des parties, les discussions concernant les questions financières et de budget prendront le pas sur les objectifs essentiels que sont l'amélioration de la qualité et la continuité du ou des projets. Également à éviter : ne révéler les coûts réels [dans la mesure de leur prévisibilité] de la coopération qu'au moment de la finalisation du lancement de la coopération. À ce stade, les municipalités auront déjà consenti, outre du temps et des efforts non négligeables, des dépenses importantes. L'échec de la mise en œuvre d'une coopération intermunicipale est très souvent à imputer à l'absence de transparence des coûts et des questions et discussions s'y rapportant.

Nous proposons ici un modèle simple de calcul du budget d'une coopération intermunicipale. Il repose sur la comparaison de budget « avant » et « après » la mise en œuvre d'une coopération, et fait ressortir les items de coûts « anciens » et « nouveaux ». Il est à traiter toutefois avec prudence : la situation réelle d'une coopération diffère souvent, parfois de manière substantielle, de la situation prévue.

3.2.2 Avantages d'une coopération intermunicipale

- Amélioration de la qualité des politiques et des opérations
- Amélioration de la continuité de la fourniture des services
- Amélioration des efficacités : réduction de la fragmentation des tâches et multiplication des opportunités d'investissements destinés à l'optimisation de l'exploitation
- Réduction des coûts de mise en œuvre

3.2.3 Réductions possibles des coûts

Les municipalités, dans leur quasi-totalité, peuvent envisager de réduire ses coûts de mise en œuvre en ayant recours aux économies d'échelle. Au sein d'une municipalité, le poste le plus important en termes de coûts est le poste ressources humaines.

- Réduction des coûts en ressources humaines : plusieurs approches peuvent être envisagées.
 - Économies sur les tâches générales : il est possible de faire des économies dans les tâches qui demandent une contribution semblable de la part des municipalités, quelle que soit leur taille. Ainsi en va-t-il de l'élaboration des politiques et de l'instruction des dossiers. Une coopération intermunicipale entre six municipalités, par exemple, demande une capacité en matière d'élaboration des politiques et d'instruction des dossiers égale à celle de chacune des municipalités participantes respectivement. En outre, les coûts supplémentaires emportés par la consultation, la formation, la participation aux réunions et aux conférences seront, dans ce cas, réduits par six.
 - Économies sur les tâches fragmentées : il est possible de faire des économies dans les tâches spécialisées qui ne nécessitent pas l'embauche d'un fonctionnaire à plein temps. En conséquence, un même fonctionnaire sera souvent chargé de plusieurs tâches spécialisées, ce qui peut représenter un risque en matière de qualité, de continuité et d'efficacité.

Il est utile de passer en revue les services municipaux et d'identifier les tâches fragmentées, que l'on retrouve, classiquement, dans les fonctions comptabilité, services à des personnes ou des populations particulières, achats/ passation des marchés. Les économies d'échelle offrent l'opportunité de transformer ces tâches fragmentées en fonctions pleinement développées, tout en utilisant les personnels en place de manière plus efficace. Dès lors qu'un membre du personnel a la possibilité de se concentrer sur une tâche plutôt que d'avoir à gérer plusieurs tâches à la fois – et comme s'il s'agissait, pour chacune d'entre elles, de la seule tâche dont il serait chargé – il peut y accorder plus d'attention et de temps. Dans ce cas également, la coopération permettra de réduire (par six, donc) les coûts supplémentaires emportés par la consultation, la formation, la participation aux réunions et aux conférences.

- Travaux en gros : il est également possible de faire des économies d'échelle dans le cas des travaux en gros. Nous entendons par « travaux en gros » les travaux qui ne sont pas directement proportionnels au nombre de décisions prises, de clients servis et/ou de produits fournis. Exemple : la municipalité offre des avantages en espèces à un certain nombre de citoyens les mois où la charge de travail décroît tandis que le nombre d'usagers double, triple, voire quadruple. Une recherche informatisée concernant 6 000 usagers ne demande pas à ce que le nombre de personnels soit multiplié par cent comparativement à une recherche destinées à 60 clients.
- Embauches d'intérimaires : les économies d'échelle s'appliquent également à l'embauche des personnels intérimaires. Une petite municipalité est plus rapidement confrontée à la nécessité d'embaucher (au coût fort) des personnels intérimaires du fait qu'elle ne dispose pas de ressources humaines suffisantes pour opérer des substitutions d'urgence en interne. De plus, une fois que l'intérimaire a assuré sa mission, les connaissances et l'expertise repartent avec lui ou elle.

- Direction : une coopération intermunicipale au niveau de direction réduit le nombre de directeurs et responsables de services nécessaires. Une coopération intermunicipale ne nécessite qu'une équipe de direction.
- *Économies sur les fonctions et services municipaux* : les économies d'échelle sont l'occasion idéale pour investir dans l'optimisation des fonctions municipales et dans l'assistance dont elles peuvent bénéficier. La demande (émanant généralement du gouvernement central et/ ou des médias et/ou du public) en transparence dans le fonctionnement et la fourniture des services municipaux entraîne une mise en place nécessaire d'indicateurs de performance clés, permettant des justifications, statistiques, contrôles et évaluations de haut niveau. Les municipalités plus petites ne disposent généralement pas d'une capacité suffisante pour répondre à cette demande.

La mise en place de systèmes de gestion et de coordination des travaux, de systèmes de suivi des usagers, de systèmes de contrôle de la qualité et d'optimisation des systèmes informatiques contribue à la professionnalisation des services municipaux. Les interventions manuelles sont shuntées dès lors que les bases de données et systèmes informatiques sont reliés. Le contrôle est facilité, la rétro-correction n'a plus lieu d'être, l'information de gestion est accessible, etc.

- *Centralisation des achats et des marchés* : il est possible de faire des économies substantielles dans les fonctions achats et passation des marchés concernant les systèmes informatiques (équipement et logiciels), les biens meubles (véhicules, engins, matériels...), les biens immobiliers et fonciers, les prestations de formation des personnels, etc. Plus le nombre de municipalités coopérant est grand, et plus leur position en matière de négociation avec les fournisseurs et prestataires est forte. En outre, la maintenance est une fonction qui gagne à être assurée sur le mode de la coopération.
 - Réduction des frais généraux : les frais généraux peuvent concerner un nombre plus important de personnels et de services : gestion des ressources humaines, documentation et archivage, accueil des usagers et fonction d'assistance, etc.

Les municipalités plus grandes retirent également des avantages des économies d'échelle, même si, dans leur cas, ces avantages s'expriment plus en termes financiers qu'en termes de stabilisation. Elles profitent en outre du déploiement de leurs expertises, connaissances, infrastructures et produits sur un territoire plus étendu. Ceci est notamment le cas des champs d'expertise moins développés au sein des municipalités plus petites, tels les achats et passation de marchés, le conseil juridique, la gestion des systèmes informatiques, le contrôle interne.

3.2.4 Facteurs d'augmentation des coûts

Bien qu'une coopération intermunicipale offre de nombreux avantages, elle voit certains coûts augmenter. Ainsi, une seule équipe de direction plutôt que six (dans certains des exemples précédents qui concernaient la coopération de six municipalités) est, effectivement, un avantage certain, qui doit toutefois être pondéré par le fait que dans les organisations de coopération de grande taille, un niveau managérial supplémentaire doit être intégré. Et, en fonction de la taille de l'organisation chargée de la coopération, il se peut également que le niveau des salaires versés aux directeurs, responsables et experts doive être revalorisé par rapport au niveau usuel appliqué dans leur municipalité d'origine ; partant, le poste « salaires » du budget de la coopération s'en trouvera augmenté.

La communication est un autre facteur éventuel d'augmentation des coûts. Dans le cas d'une organisation plus grande, la consultation demande plus de temps. Et, selon la localisation et la géographie, les temps de déplacement entre l'organisation de coopération intermunicipale et les municipalités qui la portent pourront augmenter : partant, le poste « frais de déplacement et de représentation » augmentera proportionnellement.

Le dernier point qui mérite une attention particulière dans ce cadre est l'augmentation des coûts d'administration, du simple fait que la nouvelle organisation doit également être dotée d'un conseil d'administration.

3.2.5 Choisir la bonne taille

La question clé est, naturellement: quelle est la taille, ou échelle, de coopération, qui offre les meilleurs avantages en termes de rentabilité? On peut dire, de manière générale, que la taille d'une organisation et les coûts qu'elle porte sont interdépendants. Le taux d'efficacité tend à augmenter avec la taille, et ceci se vérifie jusqu'à ce que l'organisation atteigne le point où cette tendance s'inversera (apparition de problèmes, de direction et de gestion des hommes, notamment, sans oublier une bureaucratie soudain insupportable).

Il n'est pas possible toutefois de donner une réponse finale et sans appel à la question de la taille optimale, relativement à la rentabilité, en matière de coopération intermunicipale, ni à quel moment le point d'inversion sera atteint : en effet, cela dépend de nombreux facteurs tels que l'objet et les modalités de la coopération, la localisation et l'environnement géographique, l'infrastructure et la qualité de l'organisation.

Outre les inquiétudes d'ordre financier et commercial, le choix d'une taille, ou échelle, de coopération peut avoir d'autres motifs : des motifs logistiques, par exemple, tels les temps de déplacement entre le lieu de l'organisation de coopération intermunicipale et les usagers. Les arguments politiques sont également présents : ainsi, l'argument selon lequel le nombre de participants ne devrait pas dépasser un certain seuil pour faire en sorte que chaque municipalité puisse exercer une certaine influence et contrôler le fonctionnement du service inter-municipal.

Étant donné ces variables, qui sont souvent difficiles à comparer, les municipalités devront juger par elles-mêmes ce qui a des chances de fonctionner et de servir leurs intérêts à telle ou telle échelle.

Pour ce qui est de la dimension démocratique, plusieurs sources de littérature s'accordent à dire que la participation aux élections, la participation plus générale aux services et le contact direct avec les élus sont généralement plus importants dans les petites municipalités.

Une analyse récente de la littérature américaine (É-U) traitant de la question de la taille idéale d'une municipalité comparativement à son efficacité (réalisée par Marc Holzer (Ph.D.) *et alia*, School of Public Affairs (SPAA), Newark, 6 mai 2009) propose une fourchette de population municipale de 25 000 à 250 000 comme étant la taille entraînant les meilleures efficacités. Au-delà de 250 000 habitants, les économies d'échelle sont également assurées. Les petites municipalités dont la population est inférieure à 25 000, sont moins efficaces uniquement en ce qui concerne les services spécialisés ou qui demandent des investissements conséquents. Cette littérature propose plusieurs observations en matière de « plus petite taille » et « grande taille », mais se montre inconsistante et vague lorsqu'il s'agit d'analyser des fourchettes de population comparativement à des tâches ou des services spécifiques.

Un papier de recherche plus ancien, portant sur la taille des municipalités en Europe, rapporte des variations extrêmes dans la taille des municipalités, au sein d'un même pays autant que d'un pays à l'autre (*Environment and Planning C: Government et Policy*, 1995, vol. 13, issue 4, pages 441-458). Toutefois, les auteurs n'arrivent à aucune conclusion quant au fait que ces variations aient un impact significatif sur l'efficacité de la fourniture des services publics, ni sur les niveaux de participation de la société civile dans la vie publique locale. Ce papier suggère que des pratiques innovantes souples et centrées sur la résolution de problèmes, en matière législative, institutionnelle comme managériale, constituent des alternatives non négligeables à des réformes qui visent la révision des limites territoriales.

En ce qui concerne la question des coûts relativement à la taille optimale, nous remarquons que plusieurs municipalités plus petites liées à une municipalité plus grande disposant d'une expertise éprouvée et d'outils de gestion robuste, est le modèle qui donne le meilleur rendement. Les municipalités plus petites profitent de l'expertise et des outils de la municipalité plus grande, et la municipalité plus grande bénéficie de ce que les coûts sont partagés.

Une alliance entre des municipalités plus petites uniquement, sans municipalité plus grande, demande des investissements plus importants en matière de développement de l'expertise, des outils et de l'infrastructure. Aussi, le choix d'une grande municipalité comme municipalité pivot d'une coopération entre petites municipalités peut s'avérer être une stratégie battante.

Enfin, le choix de la taille optimale évite d'avoir à revoir l'échelle de coopération à un stade ultérieur.

3.2.6 Coûts avant bénéfices

Il n'est bien sûr pas possible de compter faire des économies dès le lancement de la coopération : toute nouvelle coopération intermunicipale demande du temps pour démarrer. Souvent, la réduction des effectifs (venant des municipalités participantes) prend un certain temps, jusqu'à atteindre le nombre de personnels nécessaire au fonctionnement de l'organisation de coopération intermunicipale. Les municipalités participantes doivent en outre procéder aux investissements nécessaires pour le lancement de la coopération, et régler les coûts de démantèlement de leurs services respectifs. Par conséquent, les bénéfices à retirer ne se feront jour qu'à moyen/long terme.

3.2.7 Liste de contrôle visant à aider la détermination du budget

- Les coûts sont une question importante dès le début de toute coopération : les éventuelles réductions et augmentations de coûts seront soulignées dès la première phase de la coopération, et les coûts d'intégration à la coopération et de démantèlement de services seront clairement déterminés. Le mode de composition et les éléments constitutifs du budget seront choisis, et une liste de l'information nécessaire à son élaboration sera précisément dressée. Il est en outre important de considérer plusieurs modes de répartition des coûts possibles.
- Une première version du budget sera produite à l'appui de l'information disponible.
- L'ensemble des tâches relevant de la nouvelle organisation de coopération seront identifiées, et les tâches de facilitation et d'assistance (jusqu'alors exécutées par d'autres services municipaux) seront considérées.

- Il est crucial de retenir un mode de répartition des coûts entre municipalités qui convienne à l'ensemble des parties. Le mode retenu doit impérativement être considéré comme la meilleure option par l'ensemble des municipalités coopérantes, et il devra refléter au plus près la réalité.
- Les bénéfices retirés en termes de qualité et de continuité de l'exécution des tâches sont difficiles à quantifier en termes financiers.
- Il peut s'avérer difficile de comparer les coûts actuels des tâches municipales et les coûts potentiels des tâches entreprises dans le cadre d'une coopération. Les coûts sont souvent mal identifiés, ou de manière approximative, ce qui entraîne des inexactitudes, voire des invraisemblances, dans l'analyse comparative. La faute en revient à la mise en œuvre de techniques comptables différentes et/ou la prise en compte des frais généraux, ou encore à des bilans difficiles à lire. Les différences possibles en matière de qualité d'exécution des tâches et de risque contribuent à ces difficultés. C'est pourquoi il peut être utile d'entreprendre une analyse comparative de l'exécution des tâches relevant de la coopération future avec leur exécution actuelle au sein d'un service municipal distinct.
- En outre, on gardera à l'esprit que certains facteurs de coûts sont spécifiques à certaines municipalités en particulier (capacité de résolution de problèmes, problèmes d'effectifs, etc.)

3.2.8 Coûts d'intégration et de démantèlement

Les coûts d'intégration sont les coûts que les municipalités auront à porter afin de mettre en œuvre la coopération. Les éléments suivants ont pour but d'aider à les reconnaître :

- Déterminer les efforts nécessaires à la création de la coopération, et identifier qui les déploiera. Calculer les coûts de ces efforts.
- Décider des tâches d'assistance nécessaires, et en calculer le coût (personnels intérimaires et assistance au processus).
- Coûts de recrutement et d'embauche.
- Coûts de formation des personnels existants.
- Déterminer les coûts uniques qui entrent dans la création de l'organisation de coopération : coût des contrats, conception d'une charte graphique, etc.

Les coûts de démantèlement sont les coûts que doit porter la municipalité lorsqu'elle transfère certaines de ses tâches à l'organisation de coopération. Ces coûts sont principalement générés par les actifs de la municipalité qui ne sont pas utiles à la nouvelle organisation : personnels, information, bâtiments, etc. L'estimation de ces coûts se fera à l'appui des points suivants notamment :

- Identifier l'ensemble des tâches que les personnels existants des différents services exécutent, et qui ont un impact sur l'ensemble des services municipaux, sans oublier les tâches qui ne sont pas précisément nomenclaturées et qui demanderont à être énoncées clairement. Déterminer ensuite quels seront les coûts de remplacement et/ou d'ajustement post-départ de ces personnels.
- Il se peut également que différents personnels de différents services exécutent des tâches pour le service qui va être transféré à la coopération. Déterminer combien il en coûterait à la municipalité de mettre un terme à l'exécution de ces tâches (contrats stipulant le maintien du salaire).

- Déterminer les coûts des installations et équipements qui ne seront pas utilisés dans le cadre de la coopération, mais sont actuellement en service (coûts de vacance).
- Calculer les frais généraux du service tel qu'il fonctionne actuellement.

3.3 Personnels et recrutement

VNG International
Conseil en
organisation
gestion RH

De manière générale, les personnels municipaux ont à cœur une certaine stabilité. Le transfert de certains services et tâches à l'organisation de coopération est une période d'incertitude. C'est pourquoi il est indispensable de traiter, et de régler, précisément, les dimensions juridiques et sociales des personnels en poste. Les conseils municipaux, qui attachent eux-mêmes une grande importance aux conditions de travail de leurs employés, baseront leur décision finale sur la qualité de ces conditions. Une organisation de coopération relève de la politique municipale : à ce titre, les personnels de l'organisation font partie des effectifs municipaux. Dans les cas où la coopération repose sur une entité privée, les municipalités choisissent souvent de maintenir le statut de fonctionnaire de leurs personnels. Dans les contrats de travail prévus par l'accord de coopération, il sera donc nécessaire d'indiquer précisément la manière dont les personnels seront évalués et promus.

3.3.1 Position juridique

Les personnels municipaux qui rejoignent la coopération, ou qui sont transférés à la municipalité chargée du mandat de coopération, doivent être assurés de leur position juridique. Ceci est d'autant plus important que le nombre total de postes décroît. La plupart des municipalités mettent en place des règles particulières régissant la position des personnels en cas de réorganisation interne. Toutefois, elles peuvent s'avérer insuffisantes dans le cas de personnels affectés à une coopération qui dépend d'une organisation différente. Si tel est le cas, un plan social sera élaboré, stipulant précisément la position juridique des personnels concernés.

Il est conseillé d'inscrire le plan social dans le processus décisionnel, car il est susceptible d'influencer fortement les décisions des conseils municipaux concernés. Bien sûr, la façon dont le transfert est organisé joue un rôle important : l'ensemble des personnels doivent-ils poser leur candidature aux postes créés, ou sont-ils automatiquement nommés ? Si certains employés doivent être licenciés, le licenciement se fera conformément aux règles et procédures habituelles adoptées par les municipalités, ce qui ne signifie pas, implicitement, que ce processus est facile à mettre en œuvre : une possible réduction de postes ne manquera pas d'influer, de manière cruciale, sur les décisions des conseils municipaux et sur la structure de la coopération.

Les changements envisagés peuvent également voir l'allongement des distances et des temps de déplacement des personnels pour se rendre à leur travail : ceux-ci s'attendent probablement à en être compensés.

Il est indispensable de considérer, à l'avance, la manière dont ces coûts seront portés par les différentes municipalités participantes. Il s'agira de décider si ces coûts seront à la charge de l'organisation de coopération ou si chaque municipalité est responsable de ses propres personnels.

3.3.2 Scénario de réaffectation des personnels

Pour s'assurer que les employés concernés sachent quelle est leur position, il est conseillé d'élaborer un scénario qui intégrera les questions ci-dessous. Il est important de l'élaborer en phase de préparation, ou pour le moins dans les meilleurs délais après que le conseil municipal a pris ses décisions, pour donner à ses employés certitude et visibilité.

- Formulation claire des étapes prévues dans le cadre du processus.
- Moment où les personnels sont invités à exprimer leur intérêt pour certains postes au sein de la nouvelle organisation.
- Procédure selon laquelle les personnels peuvent exprimer leurs objections et inquiétudes.
- Manière dont les personnels peuvent informer leur employeur de leurs compétences et parcours personnels.
- Dates auxquelles les conseils municipaux décideront de certaines questions particulières.
- Moment où les lettres de licenciement et d'embauche seront envoyées.
- Information sur les modifications et avenants apportés aux dossiers (nouveaux et en cours) des personnels.

Il arrive souvent que les descriptions de postes suivent de près les descriptions de postes de la municipalité la plus grande. Il est important de garder à l'esprit, et de s'assurer, que les personnels soient traités équitablement. En effet, de telles descriptions de postes auront tendance à favoriser les personnels des municipalités plus grandes – ces personnels se trouveront en terrain familier – relativement aux personnels des municipalités plus petites.

La composition de la commission de recrutement fera l'objet d'un soin particulier, pour garantir que les personnes appropriées soient recrutées aux postes prévus. Ainsi: la commission doit-elle être composée des futurs directeurs? Quelle sera le nombre de commissaires-recruteurs? Il se peut qu'une commission plus large garantisse une procédure de recrutement plus objective, sa faiblesse étant des temps de décision plus longs.

Il est possible que la coopération entraîne un excédent d'employés: le salaire de ces personnes constitue également un coût, à la charge des municipalités.

3.3.3 Directeurs

La mission des nouveaux directeurs peut différer de leur mission originale. Dans de nombreux cas, la coopération nécessite un nombre de directeurs inférieur au nombre de directeurs alors en poste au sein des différents services. Le choix d'un directeur s'appuiera sur les considérations suivantes :

- Un directeur doit être capable de mettre en place l'organisation au cours des premiers temps de la coopération : ceci requiert des compétences autres que celles mises en œuvre dans le cadre de la gestion au jour le jour d'activités de routine au sein d'un service municipal.
- La position d'un directeur d'organisation de coopération diffère de la position d'un directeur de service municipal : un directeur chargé de la gestion d'un accord de coopération est (en fonction de la forme de coopération) responsable de l'organisation, et n'a personne au-dessus de lui, directeur sectoriel ou autre.

- Un directeur doit pouvoir faire montre de doigté politique pour traiter, de manière adéquate, les représentants des différentes municipalités, être en mesure de comprendre et d'appréhender les relations réciproques.
- Il se peut que les petites municipalités ne voient pas d'un très bon œil la nomination automatique d'un directeur de la municipalité la plus grande : elles peuvent le ressentir comme une tentative, de la part de la municipalité la plus grande, de main-mise sur l'accord de coopération. C'est pourquoi il est crucial de procéder à des nominations objectives dans ce cas.
- Étant donné que les directeurs des municipalités les plus grandes reçoivent généralement les salaires les plus élevés, la décision de nommer tel ou tel directeur peut être de nature financière également. Toutefois, ceci ne devrait pas être la seule raison justifiant la nomination.

3.3.4 Liste de contrôle

- Décider de la procédure d'administration des salaires : cette tâche reviendra-t-elle à l'organisation de coopération, ou chaque municipalité s'en chargera-t-elle ?
- S'assurer que les nouveaux personnels d'administration disposent des informations pertinentes pour traiter et payer correctement les salaires prévus. (Numéro fiscal, numéro de sécurité sociale, etc.) Les erreurs de paiement sont particulièrement irritantes pour les employés, et notamment en période d'incertitude et de changement. La dernière chose dont votre coopération a besoin, ce sont des personnels insatisfaits en début de coopération.
- Considérer les changements de certains droits et avantages autres que le salaire, et que les employés ont éventuellement accumulés au cours de leur fonction précédente au sein de la municipalité : congés payés, garde d'enfants, horaires de travail.
- Officiellement, les employés changent d'employeur s'ils sont transférés au sein d'une nouvelle organisation : vérifier que les dossiers personnels soient transmis à la nouvelle organisation.

3.4 Communication

VNG International
Conseil en
organisation
communication

La communication repose sur les concepts de « contact » et de « lien », concepts d'importance clé dans un processus de coopération. À ce titre, chaque plan d'action traitera du sujet de communication. Toutefois, il est souvent sous-estimé, et relégué parmi les derniers chapitres. En pratique, on observe que la communication avec les employés, avec les usagers et les fournisseurs et contacts extérieurs se fait très tard dans le processus (après les phases de prise de décisions). Il est naturel de s'attacher en premier lieu à la mise en place d'un cadre directeur ; mais une communication à double-sens, à un stade précoce du processus, est absolument essentielle. Le retour des échelons hiérarchiques inférieurs peut s'avérer très utile, et contenir des éléments d'information clé pour la suite du processus. Si les accords passés aux échelons hiérarchiques supérieurs n'emportent pas la pleine adhésion des échelons inférieurs, la coopération est vouée à l'échec. Plus la municipalité est grande, plus le risque est grand. Les personnels qui vont être amenés à exécuter les tâches envisagées doivent soutenir pleinement ces accords, et sentir qu'ils font partie intégrante de l'opération. La mise en place d'un plan de communication peut contribuer aux échanges sur la conception pratique de la coopération.

La communication entre les les municipalités participantes est également un facteur de réussite crucial. L'élaboration d'un accord de coopération est un processus dynamique conduit par les différentes municipalités coopérantes : il est par conséquent indispensable d'assurer une communication optimale pour obtenir des résultats satisfaisants. La meilleure façon d'expliquer l'importance de la communication est en rappelant que la coopération est un processus, et qu'à chaque étape de ce processus, un certain niveau de communication est nécessaire pour pouvoir passer à l'étape suivante, un peu comme dans la roue de Deming. Toutefois, les étapes que nous allons considérer ci-dessous sont plus importantes au niveau directionnel de l'organisation. Le processus de communication peut être divisé en quatre étapes : la rencontre et familiarisation des parties (si elles ne se connaissent pas), la négociation de la future coopération, l'exécution des accords passés, l'évaluation et la re-négociation si les accords sont insatisfaisant.

L'un des facteurs de réussite les plus importants est la confiance. Une grande partie de cette confiance se construit sur la communication. Il est conseillé cependant de s'attacher à construire la confiance à tous les niveaux des municipalités concernées par la coopération : en effet, il se peut que la confiance réciproque entre les dirigeants soit très solide, tandis que les échelons hiérarchiques inférieurs se méfient les uns des autres. C'est pourquoi la conclusion d'accords sur le légendaire parcours de golf n'est pas conseillée : il est indispensable de communiquer de la manière attendue avec l'ensemble des parties et des personnes et personnels que l'on représente. Vérifier auprès de chaque partie qu'elle a le sentiment d'être dûment informée : ceci veillera à une communication continue, même lorsqu'aucune information d'importance n'a à être diffusée.

Une coopération est suffisamment difficile sans erreurs de communication : aussi, il est vital que la communication soit claire et qu'une même information atteigne l'ensemble des personnes impliquées. En outre, elle ne devra pouvoir prêter à des interprétations différentes, les cultures et possibilités d'interprétation pouvant varier grandement d'une municipalité à une autre. Il est conseillé de nommer une équipe chargée de la diffusion de l'information : ainsi, les municipalités disposeront des mêmes informations aux mêmes moments.

Un autre aspect à prendre en compte dans la mise en place d'une communication saine et vivante, est la dimension « différences culturelles » des municipalités. Des travaux de recherche empirique ont montré que les coopérations (dans le secteur privé) échouent souvent du fait que les différences culturelles entre les sociétés constituent un problème sérieux. Dans le cas de coopérations intermunicipales, ces effets tendent à être sous-estimés : en effet, l'ensemble (ou presque) des personnes impliquées dans la coopération travaillent dans des services municipaux, et sont (presque toutes) des fonctionnaires. Cependant, certaines différences de taille peuvent causer des dommages sérieux si elles ne sont pas reconnues et traitées à temps :

- Style managérial/ mode de gestion : dans les petites municipalités, la ligne entre la direction et les exécutants est relativement claire, et la communication peut être de diverses qualités (plus formelle ou plus informelle).
- Différences dans la manière dont les personnes se reprennent les unes les autres et se complètent.
- Différences dans la manière de traiter ses propres responsabilités et autorité.
- Différences dans la manière de traiter les usagers.
- Les personnels peuvent être habitués à des modes de travail et à des formes/ intensités de pression différents.
- Différences dans l'appréciation montrée par la direction à ses personnels, et dans les attentes qu'elle en a.
- Il se peut que les personnels soient habitués à des degrés de communications (très) différents.
- Différences dans la bureaucratie.

Enfin, la communication avec les usagers est également vitale : en effet, les usagers constituent la raison première pour laquelle la coopération intermunicipale a été initiée. Une municipalité œuvre à servir les populations qui vivent sur son territoire. Par conséquent, la communication avec ces populations devrait avoir sa place à chaque étape du processus. Les usagers devraient être consultés en premier afin d'être mieux à même de juger s'il est pertinent d'apporter des modifications aux politiques adoptées. Bien que les usagers aient des raisons différentes d'apprécier, ou non, une entreprise de coopération, l'évolution de leur satisfaction est importante. Et notamment lorsque la coopération vise la fourniture de services (ce qui est le cas de la plupart des activités municipales).

Si la décision de coopération est prise, et que l'élaboration de l'accord de coopération est terminée, il devient important d'informer les usagers sur les changements qu'elle implique en pratique. Les usagers, dans leur grande majorité, ne décideront pas, de leur propre chef, de s'enquérir et de s'informer de ces changements. La coopération donne-t-elle lieu à une nouvelle adresse ? S'assurer que l'ensemble des usagers connaissent cette nouvelle adresse. La procédure de demande concernant les services transférés a-t-elle changé ? Il est indispensable d'informer l'ensemble de la population du territoire des changements éventuellement mis en œuvre. (Exemple : une coopération visant l'innovation a vu l'introduction des demandes de passeports en ligne.)

3.5 Aspects physiques

Dans chaque entreprise de coopération, quelle qu'en soit la forme (nouvelle entité distincte, alliance de plusieurs services [mais pas le montage qui intègre une municipalité pivot]), la question des locaux finira par se poser : où l'organisation va-t-elle emménager ? La réponse à cette question reposera sur plusieurs facteurs qui contribueront à faire un choix pertinent. Il est nécessaire de mettre en place une équipe chargée de la question des locaux dès que la décision de mise en œuvre de la coopération a été prise : en effet, ce choix peut s'avérer difficile pour diverses raisons.

Il se peut que les effectifs combinés soient plus importants que les effectifs antérieurs des municipalités respectives : dans ce cas, les locaux devront offrir un espace suffisant pour accueillir tous les employés. Les bureaux existants peuvent s'avérer trop petits pour accueillir la nouvelle organisation : un nouveau bâtiment s'impose. Il se peut par ailleurs que l'organisation soit entièrement nouvelle, et que la question d'un nouveau bâtiment ne se pose même pas.

Il est en outre possible que les locaux idéals ne soient pas disponibles (travaux de rénovation ou autre) au moment où il a été prévu de lancer la coopération. Dans ce cas, des locaux provisoires devront être trouvés.

En règle générale, de nombreux travaux d'aménagement s'avèrent nécessaires, ainsi que des mouvements à grande échelle d'actifs immobiliers, ce qui, en soi, est un processus difficile.

Les préférences en matière de locaux ont d'ores et déjà été discutées en phase de préparation, mais il n'est pas rare que le processus de négociation (particulièrement avec les fournisseurs tiers, tels que les entreprises) se poursuive. S'il a été décidé d'investir un bâtiment existant, il faudra s'entendre sur l'agencement et la décoration intérieurs, les guichets et les espaces d'accueil, les bureaux, etc., et, naturellement, sur le style. Les possibilités existantes doivent être évaluées à l'aune de quelques caractéristiques. Ainsi : la localisation est très importante si l'organisation a vocation à accueillir des usagers. Donc, une situation centrale, d'un accès facile, desservie par les transports en commun, à proximité d'un parking, etc. est impérative. Toutefois, sachant que le présent guide porte sur la coopération intermunicipale, la localisation peut également répondre à une volonté politique : les municipalités ont de nombreuses raisons de préférer que l'organisation emménage dans l'un de leurs bâtiments, ou au moins qu'elle soit située sur leur territoire. Ou, au contraire, préférer que tel ne soit pas le cas. Un exemple de ce type de situation est celui d'une municipalité qui désirait qu'une partie des bureaux de l'organisation de coopération soient situés sur son territoire car elle ne voulait pas réduire ses propres effectifs. Ces raisons doivent être considérées avec circonspection car elles tendent à autre chose qu'à servir les intérêts des populations municipales et peuvent porter sérieusement préjudice aux effets positifs d'une coopération.

Liste de contrôle pour le choix de la localisation idéale :

- La localisation
- Superficie/volume et disponibilité des locaux.
- Recours à des bâtiments existants ou possibilité de construire du neuf?
- Un seul bâtiment suffira-t-il, ou est-il nécessaire de trouver plusieurs locaux?

3.6 Technologies de l'information

L'état actuel des technologies est un point très important dans l'élaboration de la forme pratique de la coopération. Mais outre servir à déterminer cette forme pratique, il peut permettre de coopérer d'une manière impensable auparavant. L'Internet et l'ordinateur sont devenus des outils incontournables de communication et d'archivage efficace. Les technologies de l'information contribuent à l'amélioration des efficiences organisationnelles. L'archivage numérique optimise le contrôle managérial et réduit le besoin de rétrocorrection. La mise en place de bases de données reliées entre elles permet d'abandonner le recueil manuel d'information et d'échapper aux lourdeurs bureaucratiques dont les citoyens font souvent l'expérience. Les activités municipales qui ont pour objet la fourniture d'information ou de services, notamment, gagneront à s'informatiser.

D'un autre côté, certaines municipalités travaillent d'ores et déjà avec un système informatique interne. Malheureusement, ces systèmes ne sont pas toujours développés de la même façon d'une municipalité à l'autre, et les municipalités coopérantes peuvent rencontrer des problèmes de compatibilité. En cas de fusion de services, il est sage de décider d'opter pour un système d'exploitation unique, ce qui représente souvent la meilleure solution, économiquement parlant, puisqu'elle n'emporte pas de coûts de développement ; tenter de rendre plusieurs systèmes compatibles en revanche peut s'avérer coûteux, voire impossible. Politiquement toutefois, cette décision peut être problématique : en effet, les personnels de chaque service concerné sont habitués à leur système, et ils peuvent voir leur productivité baisser du fait de leur difficulté à appréhender et utiliser le nouveau système mis en place. Les municipalités coopérantes pourront, dans ce cas, préférer conserver leurs systèmes respectifs. Le développement d'un nouveau système peut être une option de règlement des discussions sur la question, mais cela signifie que chaque employé devra apprendre à se servir du nouveau système, et personne ne dispose d'une expérience suffisante du système pour servir de formateur. Il permettra en revanche d'améliorer et d'actualiser les systèmes d'information en place, et de les rendre éventuellement plus performants.

L'existence de systèmes d'information permet en outre aux municipalités de lancer de nouvelles formes de coopération et de partager des archives, des études et autres données et informations avec d'autres municipalités à l'échelle du territoire national. À cet égard, les possibilités sont infinies : les forces de police municipales peuvent partager leurs données en matière de criminalité, ou encore un service numérique centralisé peut être mis en place, permettant à toute personne, quelle que soit sa municipalité de résidence, de faire la demande de documents. Dans le premier cas, le partage d'information offre de sérieux avantages, si l'on considère que la criminalité ne reconnaît pas, en soi, les territoires municipaux. Dans le deuxième cas, les économies d'échelle sont réelles, du fait qu'il suffit de concevoir un type de logiciel unique, plutôt qu'un logiciel par municipalité. Les coûts de développement en sont réduits d'autant.

Dans les sociétés où les technologies de l'information sont solidement établies, notamment dans le secteur privé et dans la sphère privée, les municipalités doivent envisager la fourniture numérique de certains de leurs services. Ce qui, en termes d'économies, est particulièrement intéressant : en effet, les coûts de transaction, pour les usagers comme pour les municipalités, sont grandement réduits. La fourniture numérique de services entraîne, à terme, outre la réduction des guichets et espaces d'accueil où ils étaient, traditionnellement, fournis, la réduction des coûts de main d'œuvre et immobiliers. Cependant, le développement de la fourniture numérique des services est un processus coûteux, et les avantages du numérique doivent, naturellement, être évalués relativement aux investissements nécessaires. Ces opportunités ne sont pas mises en lumière uniquement par la coopération : elles peuvent être considérées par n'importe quel service municipal, qu'il soit impliqué dans une coopération ou qu'il continue de fonctionner de manière autonome. Aussi, cet aspect ne sera pas développé plus avant dans le présent guide.

3.7 Aspects juridiques

VNG International
Conseil en
organisation
juridique

En règle générale, la structure de l'organisation doit correspondre à une forme juridique particulière. La définition exacte de diverses formes juridiques existantes varie d'un pays à l'autre et, par conséquent, leur présentation détaillée – et de leurs mérites respectifs – n'a que peu d'utilité ici. Le présent guide a vocation à être utilisé dans le monde entier : partant, il n'entend pas offrir une analyse approfondie de telle ou telle forme juridique, qui n'intéresserait que certains lecteurs. Toutefois, certaines généralités en matière de législation relative aux coopérations, peuvent être utilement évoquées ici. Notamment en ce qui concerne les différences entre les entités privées et les services municipaux ou autres organes de gouvernement.

3.7.1 Législation relative à l'autonomie administrative à l'échelle locale

L'examen des législations nationales en matière de coopération entre municipalités révèle d'importantes différences entre pays : ainsi, certains pays prévoient expressément différentes formes de coopération. Mais est-il possible ailleurs, ou permis, d'entreprendre certaines activités opérationnelles, ou certaines activités administratives, conjointement à l'échelon municipal ? Il est aisé d'imaginer que les gouvernements centraux adoptent des mesures restrictives sur de telles activités, ou encore que le droit ignore la coopération (il ne la définit ni ne l'interdit). Prenons comme exemple un pays qui se remet d'une guerre civile : toute activité de coopération intermunicipale sera, dans ce contexte instable, perçue comme une menace par le gouvernement central. Les pays développés quant à eux tendent à ne pas adopter de lois spécifiques sur la question, ce qui peut s'avérer pratique dans le sens où les possibilités de coopération ne sont pas limitées. En revanche, si un pays adopte des lois robustes et pertinentes en matière de coopération intermunicipale, elles serviront de directives à l'élaboration et la mise en œuvre de coopérations réussies. Ainsi, l'obligation de rendre publics les bilans de la coopération contribue à un meilleur contrôle de la nature démocratique de la coopération. Il a été observé en outre que la réglementation en vigueur tend à réduire les litiges entre municipalités coopérantes. A contrario, faut-il considérer une absence de réglementation est-elle de mauvais augure ?

Il est également possible d'envisager une troisième échelle de gouvernement : l'échelle régionale. Un gouvernement régional peut se charger de tâches et de l'élaboration de politiques dont la responsabilité, dans d'autres pays, incombe à la commune. Dans certains pays, certaines tâches gagnent à être exécutées à l'échelle de coopération intermunicipale, tandis que dans d'autres pays, elles gagnent à l'être à l'échelle régionale. Les municipalités des pays ayant adopté une échelle régionale devraient cependant considérer si certaines tâches ne gagneraient pas à être exécutées par une coopération intermunicipale plutôt que de laisser le gouvernement régional s'en charger.

À titre d'exemple, le droit macédonien définit la coopération intermunicipale comme suit:

Article 14

(Coopération intermunicipale)

- (1) Les municipalités pourront, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, coopérer entre elles.
- (2) Les municipalités pourront, aux fins de servir des intérêts communs et de l'exécution de tâches communes qui relèvent de leurs compétences, s'allier à des fonds conjoints et créer des agences publiques sur un mode partagé, conformément à la loi.
- (3) Les municipalités pourront également, aux fins de l'acquittement de certaines de leurs compétences, créer des entités administratives dans certains domaines, sur un mode partagé, conformément à la loi.
- (4) Les municipalités pourront en outre coopérer avec les services des administrations autonomes locales d'autres pays, ainsi qu'avec des organisations internationales de communautés locales et être membres d'organisations internationales de communes.
- (5) Le ministère chargé de l'exécution des activités relevant du cadre de l'autonomie administrative à l'échelle locale conservera les dossiers des projets de coopération internationale entrepris par les municipalités, conformément à la loi.

3.7.2 Abandon d'une coopération

Dès lors qu'un accord de coopération réelle a été signé, les municipalités parties à cet accord devront l'entendre comme un contrat, ou protocole d'accord. Cet accord stipulera les obligations des différentes municipalités, parties à l'accord de coopération, et prévoira expressément l'éventualité où les parties ne s'acquitteraient pas de leurs obligations. Ceci afin d'éviter les cas de figure dans lesquels les municipalités qui croient fermement à la mise en œuvre de la coopération, ont déjà entrepris de dégager des budgets, quand d'autres sont encore à considérer si elles vont poursuivre la coopération ou l'abandonner.

3.8 Principe de responsabilité

L'un des aspects clés, immuablement, des politiques de gouvernance, est le contrôle de la nature démocratique des activités. Les principes de gouvernement démocratique prévoient une séparation claire entre les fonctions d'exécution et de contrôle du gouvernement. C'est pourquoi les municipalités distinguent généralement les responsables de l'élaboration des politiques de ceux qui les contrôlent, soit, le conseil municipal. Il ne faut jamais oublier qu'un gouvernement a pour mission de servir les intérêts des citoyens, et que ce sont à ces mêmes citoyens que doit revenir l'ultime contrôle des activités municipales.

Toutefois, cet équilibre nécessaire à une gouvernance véritablement démocratique tend à être absent des coopérations intermunicipales, notamment lorsqu'il a été convenu que la compétence d'élaboration des politiques serait transférée à une organisation de coopération distincte : dans ce cas, les conseils municipaux verront le pouvoir exécutif leur échapper. Aussi, il est crucial que les conseils municipaux s'engagent et participent activement à la phase de préparation, ne serait-ce qu'au regard de ce qu'ils ont pour mandat de représenter, au mieux, les intérêts de ceux et celles qui les ont élus : partant, un contrôle rigoureux des politiques élaborées relève de ce mandat.

Le respect du principe de responsabilité [envers les populations/ les citoyens], du début à la fin du processus, impose d'assurer, à chaque instant, une bonne communication. De s'assurer que l'ensemble des parties soient dûment informées, y compris les citoyens/ les populations, et que le contrôle soit exercé de manière optimale. Il est possible d'envisager la mise en place d'un groupe dédié, composé de représentants des municipalités participantes, chargé de contrôler l'organisation de coopération dans un souci d'amélioration de la qualité de l'information. Ces représentants devront pouvoir avoir accès à l'ensemble des documents produits et utilisés, se voir transmettre l'ensemble des informations importantes et prendre part au processus décisionnel. Il est en outre impératif de créer des instances qui permettent aux usagers – et de manière générale, aux habitants des territoires municipaux concernés – de se faire entendre, notamment s'ils sont en désaccord avec les politiques en cours d'élaboration (et sans qu'ils aient à attendre la fin du mandat municipal). Ces instances peuvent prendre la forme de comités d'usagers, ou d'un médiateur, ou « avocat du peuple » [ombudsman], qui donnent un certain pouvoir aux citoyens.

3.9 Délégation de service public et externalisation

3.9.1 Principe

Certes, les municipalités peuvent décider de coopérer entre elles et d'allier leurs forces, mais elles peuvent également décider d'avoir recours à l'externalisation. Dans une perspective municipale, on distingue généralement, d'une part, la délégation de service public, ou régie – qui voit un établissement public chargé de l'exécution de certaines tâches ou missions –, et d'autre part, l'externalisation – qui voit ces tâches ou missions assurées par une entité du secteur privé.

Secteur public			Secteur privé	
Fourniture assurée par la municipalité →	Coopération →	Délégation de service public (ou régie) →	Externalisation →	Cession →

La délégation de service public, ou régie, fait référence au transfert de tâches à un établissement du secteur public: dans ce cas, la responsabilité financière et administrative est conservée par la municipalité mandante. L'externalisation fait référence à la sous-traitance de tâches à une entité du secteur privé: dans ce cas, la municipalité transfère la responsabilité administrative, et éventuellement, financière également, à cette entité, tout en conservant un certain contrôle de l'exécution des tâches externalisées. Ce contrôle s'exerce généralement par le biais d'un document contractuel qui prévoit des indicateurs de performance [d'exécution]. Une autre option (extrême) est de céder les tâches ou activités considérées : leur exécution, leur financement et planification ne relèveront donc plus de la responsabilité de la commune.

Les municipalités ont-elles le droit d'externaliser leurs tâches et responsabilités au secteur privé ? La réponse est : cela dépend en grande partie du degré de décentralisation ou du degré d'autonomie administrative de l'échelon local, et des pouvoirs spécifiques de la commune en matière d'externalisation. L'externalisation dépend de la mesure dans laquelle la municipalité considère que les tâches qu'elle envisage externaliser sont, ou non, des tâches centrales de son mandat. De manière générale, les municipalités peuvent externaliser leurs activités, mais sont tenues d'en conserver la responsabilité d'exécution. Exemple : dans de nombreux pays, les municipalités externalisent l'enlèvement des déchets et des ordures ménagères, mais elles n'en restent pas moins responsable de la propreté de l'espace public.

En outre, les municipalités sont généralement tenues de conserver leur pouvoir en matière d'allocations : ainsi, dans le domaine des prestations de sécurité sociale, si une municipalité a décidé d'externaliser la fourniture des services sociaux, elle n'en est pas moins tenue de garder le contrôle du processus décisionnel (fond et forme) en matière d'allocations.

3.9.2 Liste de contrôle pour l'externalisation

- *Consistance des tâches externalisées et des tâches assurées par la municipalité* : une consistance accrue égale un risque accru de perte d'efficacité (communication et consultation) et de qualité (dysfonctionnements communicationnels). Il se peut que la tâche externalisée soit l'une des composantes d'un ensemble d'activités liées : dans ce cas, toute stagnation de cette composante a un effet négatif immédiat sur l'ensemble des activités.
- *Clarté du cahier des charges de la tâche à externaliser* : cela peut paraître évident, mais il est crucial que la tâche à externaliser soit clairement définie. Les activités à entreprendre et leur relation avec les activités contraignantes, notamment, seront précisément décrites. Les responsabilités respectives du sous-traitant et de la municipalité seront précisément définies, tout comme le seront les temps d'exécution, le niveau de qualité et les prescriptions en matière de procédure à respecter par le sous-traitant. À cette fin, des spécifications, descriptions et instructions concernant les produits et/ou les services à fournir, suffisamment détaillées, seront produites.
- *Transparence sous-traitant – municipalité* : la municipalité est responsable de la mise en œuvre, non seulement en termes de résultats, mais encore en ce qui concerne la réalisation. Étant donné que la municipalité continue de porter la responsabilité de la légalité, de l'efficacité et de l'efficience de la mise en œuvre de la tâche, elle se doit de contrôler le respect des termes du contrat de délégation ou de sous-traitance. Partant, le sous-traitant devra à tout moment être en mesure de démontrer que les résultats et procédures satisfont les termes du contrat conclu avec la municipalité.
- *Position commerciale et fiabilité du sous-traitant* : le sous-traitant doit pouvoir s'engager sur la continuité et le long terme. Entreprendre une tâche pour une durée limitée n'a que peu de sens, et tend à créer des difficultés récurrentes pour la municipalité qui doit alors remettre en place et en œuvre la tâche sous-traitée, en cas de faillite du sous-traitant, par exemple. La municipalité doit pouvoir être rassurée, à l'avance, sur la qualité et la stabilité du sous-traitant : à ce titre, le choix d'un nouveau-venu sur le marché emporte un certain risque. En outre, la municipalité devra s'informer sur les conditions et évolution du marché sur lequel elle envisage de sous-traiter une ou plusieurs tâches et/ou activités.

- *Marchés publics* : dans la plupart des pays, la passation de marchés publics – soit, le fait de contracter, pour une entité publique, avec une entité privée – relève de règles très strictes, contrôlées par le gouvernement central, voire à l'échelle supranationale (règles relatives aux marchés publics dans l'Union européenne, p.ex.). Il est crucial que tout processus d'externalisation de tâches et activités municipales répondent précisément aux dispositions réglementaires et légales en matière de marchés publics : en effet, le non-respect, voire la violation, de ces dispositions, emportent des sanctions prévues par la loi, et les actions engagées contre la municipalité défaillante par le secteur privé ne sont pas rares dans de tels cas.

3.9.3 Points particuliers en matière de finances

- *TVA* : l'externalisation s'accompagne d'une fiscalité particulière, qui, naturellement, dépend de la législation fiscale du pays concerné. La plupart des états membres de l'Union européenne appliquent une fiscalité particulière aux contrats d'externalisation. Il est conseillé de prendre conseil auprès de l'administration fiscale du pays concerné.
- *Coûts de transaction* : l'externalisation entraîne ce que l'on appelle des « coûts de transaction » qui doivent être impérativement pris en compte. Il s'agit des coûts supplémentaires liés au processus d'externalisation : coûts de mise en œuvre et coûts structurels de la transaction. Ces coûts sont habituellement moins élevés dès lors que les tâches externalisées n'ont qu'un lien ténu, voire aucun, avec les tâches conservées par la municipalité. Les coûts de transaction pèsent toujours sur les deux parties (municipalité et sous-traitant).
- *Dans de nombreux pays, les municipalités font l'objet d'une supervision par le gouvernement central.* L'externalisation crée une nouvelle relation entre la municipalité et un tiers, relation semblable à celle qui existe entre le gouvernement central et les municipalités. Le contrôle interne demande moins d'efforts et de ressources qu'une supervision extérieure : aussi, les municipalités tiendront compte du fait que les coûts de contrôle du contrat d'externalisation sont supérieurs aux coûts de contrôle interne.
- *Prix* : une société privée vise les bénéfices. Aussi, le prix qu'elle offre intègre une part de bénéfice. En outre, le sous-traitant inclura systématiquement dans le prix proposé un pourcentage destiné à couvrir les imprévus (provision de contingence). Enfin, les salaires du secteur privé sont souvent plus élevés que ceux du secteur public. La municipalité doit donc évaluer précisément si l'externalisation est véritablement l'option qui lui convient, ou non, à long terme.
- *Risque financier porté par la municipalité* : l'externalisation est pour la municipalité un moyen d'améliorer la qualité et l'efficacité de la fourniture de ses services. Toutefois, l'ensemble des risques ne sont pas forcément couverts : qui, par exemple, portera le coût des réclamations formées par les citoyens ? La question doit être posée de savoir qui, de la municipalité ou du sous-traitant, portera ce type de risques.
- *Risque de faillite du sous-traitant* : malgré toute la rigueur avec laquelle un contrat a été négocié et signé, il est impossible de prévenir le risque de faillite d'un sous-traitant.

4 Évaluation et suivi de la mise en œuvre

Lorsque la coopération commence, la phase de mise en œuvre est considérée achevée. Toutefois, juste après le début des activités de coopération, une quatrième, et dernière, phase, doit être menée, qui concerne principalement l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre. Faute de quoi, le succès de la coopération sera menacé.

4.1 Suivi de la mise en œuvre

La situation idéale est naturellement celle dans laquelle la coopération fonctionne exactement comme prévu, et où la mise en œuvre est finalisée à la fin de la première journée de coopération. En pratique toutefois, ceci n'est que très rarement le cas. Il n'est pas rare que certaines questions aient été laissées en suspens, questions qui doivent être réglées. Il est même possible que le règlement de certaines de ces questions, jugées non prioritaires, ait été, à dessein, remis à plus tard. La chose la plus importante est que les personnels et les directeurs se familiarisent avec leurs nouvelles fonctions et engagent ensemble la construction de pratiques de travail qui assurent la pérennité et le succès des activités de coopération.

Il est parfaitement acceptable de demander aux personnes chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre de se charger également du suivi de la mise en œuvre et d'assister l'équipe de direction (long terme) à démarrer. La répartition exacte des tâches au sein de l'organisation de coopération doit être clarifiée. En outre, les relations entre les différents membres de l'équipe de direction sont un élément crucial de cette phase : il arrive en effet que chaque directeur, plein d'enthousiasme, lance le service à sa manière, en oubliant de communiquer avec ses co-directeurs. La structure communicationnelle doit être testée en pratique. Il est important que les pouvoirs de résolution de problèmes opérationnels des échelons inférieurs de la hiérarchie soient précisément définis, et qu'une chaîne d'information robuste soit développée jusqu'au plus hauts échelons de direction.

Il est enfin indispensable que les personnes chargées de la mise en œuvre puissent être joignables et répondre aux questions de la nouvelle direction et des nouveaux employés : les raisons de certaines décisions peuvent paraître obscures, et, partant, le traitement des questions qui en découlent.

4.2 Évaluation

La première étape de la quatrième phase s'intéressera au démarrage de la nouvelle organisation. Il est toutefois conseillé de commencer à évaluer les activités le plus rapidement possible, à la fin du premier mois, par exemple. Questions : Les activités planifiées sont-elles réalisées ? Si elles le sont, le sont-elles de manière satisfaisante ? Quels sont les aspects à améliorer au cours des prochaines étapes ? Ces évaluations doivent être conduites indéfiniment (ou jusqu'à la fin de la coopération) pour garantir la réussite de la coopération.