Epreuve de valorisation de l’expérience professionnelle consistant en la résolution d’un cas exposé dans un dossier : Administrateur.trice territorial.e, vous êtes directeur.trice. général.e des services d’une communauté d’agglomération de 150 000 habitants, composée de 55 communes, dont la ville centre compte 60 000 habitants.

La communauté était juste jusqu’à présent peu intégrée. Le Maire-Président a décidé de saisir l’opportunité des récentes évolutions législatives pour engager une démarche active de mutualisation des services entre la ville centre, l’EPCI et le cas échéant les autres villes membres de la CA.

Conscient d’une possible résistance sur le sujet, le Maire-Président a prévu de faire une communication en bureau communautaire sur cette démarche, afin d’emporter l’adhésion des élus concernés. Il vous demande de lui préparer une note en vue de cette communication, éclairant les enjeux, la stratégie de mise en œuvre, les atouts de la mutualisation, ainsi que les points de vigilance à anticiper. Il vous indique être intéressé à pouvoir mobiliser des exemples d’autres intercommunalités ayant engagé, y compris de longue date, ce type de démarche.

Note à l’attention du Maire-Président

Objet : Enjeux et stratégie d’une démarche active de mutualisation des services dans l’agglomération.

L’intercommunalité, si elle est valorisée et imposée par les réformes territoriales successives, est encore vécue par de nombreux élus du territoire comme une contrainte, une restriction de leur libre administration de leur commune ou un échelon qui doit seulement abonder financièrement à certains de leurs projets.

Notre communauté d’agglomération est peu intégrée, nous exerçons nos compétences obligatoires mais n’avons pas enclenché une dynamique de mutualisation, démarche qui consiste en la mise en commun de moyens entre différentes entités, l’Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI), les communes membres et en particulier la ville-centre dont vous êtes le Maire.

Suite aux évolutions législatives, vous souhaitez que nous nous engagions dans un processus de mutualisation de services. Ces mutualisations sont indépendantes des transferts de compétences initiés par la réforme territoriale et consistent en une démarche volontaire de l’EPCI et des communes. Dans la perspective de votre communication à ce sujet lors du prochain Bureau Communautaire, vous avez sollicité une note présentant les enjeux, la stratégie de mise en œuvre, les atouts de la mutualisation et les points de vigilance à anticiper.

Cette présente note vous propose une méthode globale s’articulant autour des principes d’appropriation collective, de réflexion et de mise en œuvre opérationnelle. Les enjeux principaux d’une démarche de mutualisation (**I**) permettront de définir les grands axes du futur schéma de mutualisation (**II**). Une mise en œuvre visant à convaincre et à ne pas exclure vous est enfin proposée (**III**).

\*\*\*

**I**- Les principaux enjeux d’une démarche de mutualisation au sein de l’agglomération

A- Le cadre législatif permet à l’intercommunalité d’envisager toutes les formes de mutualisation

1. La loi du 16 décembre 2010 permet la délégation du développement et de l’animation du territoire à l’intercommunalité. Ainsi, tous les champs de compétence du bloc communal (communes et EPCI) peuvent être concernés par une mutualisation.
2. Les différents types de mutualisation sont nombreux. Il ne convient pas d’en détailler ici les subtilités techniques mais il est possible de les résumer en 3 catégories :

* des mutualisations peu engageantes en termes d’agents comme toutes les actions de partenariat (actions coordonnées, groupements de commande portés par EPCI ou une commune, …).

Il ne semble pas que cela soit l’orientation que vous souhaitez donner à la démarche mais cela peut poser les premières pierres d’un travail commun.

* la création de services communs : transfert pour une ou plusieurs compétences vers l’EPCI qui gère pour tout le territoire.
* la création de services mutualisés : l’ensemble des communes n’est pas obligé d’y prendre part.

Le vocabulaire ne distingue pas spécifiquement le type de services. Il peut y avoir des mutualisations ascendantes (mises à disposition de moyens par une commune) et des mutualisations descendantes (mise à disposition des moyens par l’EPCI). Enfin des collaborations horizontales entre communes peuvent avoir lieu.

En résumé, la géométrie des mutualisations peut être variable et n’implique pas les mêmes choses en termes financier, de ressources humaines, de gestion et d’intégration communautaire.

1. Les récentes évolutions législatives font apparaitre l’obligation pour les EPCI d’établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre l’EPCI et ses communes membres. Celui-ci doit prévoir, durant le mandat, l’impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs EPCI et communes. Il doit être présenté régulièrement aux instances, notamment au moment du Rapport d’Orientation Budgétaire. Je propose que l’ensemble de la démarche que vous souhaitez initier s’inscrive dans cette obligation.

\*

B- Les atouts de la mutualisation

1. Les trois arguments classiques en faveur de la mutualisation sont :

* Dans un contexte de contraintes financières importantes pour les collectivités, la bonne gestion amène les décideurs à envisager la mutualisation pour faire des économies budgétaires.
* La mutualisation permet donc de faire mieux avec autant et ainsi d’améliorer la qualité de service rendu.
* Cette amélioration ayant lieu sur l’ensemble du territoire donc la péréquation et la solidarité territoriale sont aussi invoquables.

1. Si la dotation de fonctionnement est établie selon le coefficient d’intégration (qui mesure justement le degré de mutualisation) et qu’une prime est donnée aux collectivités qui s’investissent sur ces sujets, il semble risqué d’insister trop fortement sur cet argument car si des économies sont réelles, elles le sont à long terme (il faut être particulièrement vigilant pour ne pas constater dans un premier temps une augmentation). Par ailleurs, les incertitudes sur le devenir de la DGF invitent à être prudents sur ce point.
2. La mutualisation avec la ville-centre permet d’intensifier les relations et de développer une culture commune, facilitée par l’unique décideur. Par ailleurs, les échelles étant plus comparables entre ville-centre et EPCI, ces processus sont facilités. La mutualisation avec les autres communes permet aussi de travailler plus étroitement pour l’EPCI sur la proximité, de nouveaux services aux usagers.

\*

C- Les principaux points de vigilance

1. Le premier risque est que les autres Maires voient dans cette démarche une perte d’identité, une perte d’autorité, une perte de pouvoir. Ils peuvent voir dans la mutualisation de services un moyen de les déposséder de leurs leviers d’action. L’uniformisation peut être un argument opposé également.
2. Dans le cadre du pacte fiscal et financier, les élus locaux peuvent craindre qu’une mutualisation entraine des augmentations de dépenses et les enjeux fiscaux et de répartitions négociés par ailleurs pourraient être impactés.
3. L’attachement des élus à leurs leviers d’action doit être pris en compte. La proximité qu’ils entretiennent avec leurs agents, la crainte d’une fuite de leurs agents …

La question de l’harmonisation des régimes indemnitaires est, en ce sens, une question technique qui peut concentrer beaucoup de difficultés.

\*\*

**II**- Articuler le schéma de mutualisation autour d’un projet politique ambitieux de

territoire.

Les possibilités offertes par la loi doivent être complétées en donnant du sens à la démarche.

A- La principale condition de réussite est le portage et pilotage politique

1. L’intercommunalité et la mutualisation sont intimement liées puisque cette dernière est bien l’objectif premier d’une coopération intercommunale. Les mêmes réticences existaient au moment de la construction des EPCI.
2. Ainsi, une démarche volontaire doit être pilotée par le Maire-Président et est la condition de réussite du projet. Les négociations seront politiques avant d’être techniques, même si les réticences administratives ne doivent pas être négligées (résistance au changement, difficultés d’harmonisation de cultures administratives, …).
3. Pourtant de nombreuses collectivités ont franchi le pas de la mutualisation. En septembre 2014, un questionnaire a été réalisé pour le compte du Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et de l’AMF. Il montre que les mutualisations les plus développées entre les communes et leurs EPCI sont dans les secteurs fonctionnels (informatiques et passation des marchés publics, conseil juridique), les achats, les moyens généraux (RH, gestion budgétaire), la communication et l’entretien des bâtiments.

Par ailleurs, il apparait qu’aujourd’hui, seuls 14% des EPCI n’ont pas engagé de démarche de mutualisation au travers du schéma obligatoire.

\*

B- Se servir de la mutualisation pour fonder une culture politique intercommunale

1. Les exemples de collectivités où la démarche est fructueuse montrent que la mutualisation n’a pas été menée pour seulement mutualiser. Cela nourrit un projet politique. Le projet de territoire est un dessein, politique, que les élus communautaires actent et que l’administration transcrit dans son organisation et sa gestion.
2. Notre agglomération étant peu intégrée, il doit rester des compétences opérationnelles sur lesquelles un projet politique peut être discuté : la culture, le sport, le tourisme (compétence obligatoire), l’eau et l’assainissement (idem), le développement économique (idem), le développement durable … L’ensemble de ces secteurs peuvent dégager des orientations de territoire, des axes de travail collectifs. La question de la gestion urbaine et de l’espace public, qui d’un point de vue territorial justifierait pleinement une mutualisation mais cela provoquera des débats intenses.
3. L’important est ainsi de savoir quelle agglomération les élus souhaitent-ils voir naître, passer d’une agglomération subie à une agglomération de projets. Fonder un projet politique que la mutualisation des services abondera et créera le socle.

\*

C- Privilégier une approche progressive et collégiale

1. Plusieurs hypothèses de cadrage de cette démarche s’offre au Maire-Président :

* privilégier les mutualisations seulement ville-centre et EPCI pour ne pas risquer d’affrontements, bien que le regard sur cette option sera tout aussi négatif car la crainte d’un " privilège " donné par le Maire-Président à sa commune sera renforcée.
* lancer une démarche incluant toutes les compétences possibles pour toutes les communes.

Notre préconisation est de choisir une voie intermédiaire, alliant réalisme et efficacité : partir du constat, comme les autres communautés, que les fonctions supports sont les plus simples à mettre en commun, pourrait permettre d’initier la démarche et de la proposer à toutes les communes (cela sera moins difficile que sur la gestion urbaine). En cas de difficulté, le Maire-Président pourra avancer avec la ville-centre uniquement. Dans un second temps, il sera opportun d’envisager des compétences plus opérationnelles non déjà supportées par la communauté, de les prioriser.

1. Il est nécessaire d’attirer l’attention au Maire-Président sur le rétro planning de ce type de démarche. A compter de la décision politique de se lancer dans cette démarche, il faudra compter 6 à 8 mois pour établir une stratégie opérationnelle, avec de nécessaires validations intermédiaires. La progressivité est essentielle dans ce projet.
2. La transparence et la collégialité doivent immédiatement être la ligne de conduite du projet pour éviter toute suspicion de la part des communes membres.
3. D’un point de vue administratif, les mutualisations génèreront des profonds bouleversements qu’il conviendra d’accompagner. La mobilisation des équipes sera dense et je prendrai en compte ces éléments dans les plans de charge de l’administratif.

\*\*

**III**- Elaborer une stratégie visant à convaincre les élus et à faciliter l’appropriation de

tous.

A- Garantir la réussite politique pour des instances renouvelées.

1. L’association des élus du territoire doit être la plus large possible. C’est par ailleurs une occasion unique pour le Maire-Président de rencontrer les élus des conseils municipaux qui ne siègent pas au conseil communautaire. Il sera essentiel de les associer. Cette démarche a été saisie par la communauté des Portes d’Isère (102000 h) qui a profondément changé l’esprit vis-à-vis de l’intercommunalité.
2. En amont, le Bureau Communautaire, instance qui acte les décisions de l’exécutif, ne permet pas une parfaite représentation des communes. Dans ces cas, plusieurs communautés ont décidé de créer soit un Bureau élargi, soit une nouvelle instance permettant la représentation de toutes les communes. Je préconise la création d’une conférence de Maires, composée du Maire (ou de son représentant) de chaque commune et des Vice-Présidents.
3. Opter pour une méthode de validation par cliquets dans une parfaite transparence, à savoir des allers-retours réguliers entre le travail administratif et le politique, afin d’éviter de créer des ruptures d’information, sources de tensions futures.
4. Il sera opportun de dialoguer avec le cabinet du Maire-Président afin de travailler précisément à la composition de ces instances de suivi et d’arbitrage. Enfin, des outils de négociations politiques devront sûrement aussi être envisagés.

\*\*

B- Mettre l’administration en mesure de répondre de façon appropriée à ce projet politique.

1. Plus la mutualisation se développera, plus la gouvernance devra être renforcée financièrement, en termes de ressources humaines, d’outils de suivi et de contrôle interne.
2. Cette réorganisation importante doit être accompagnée à deux niveaux. D’abord en interne, un chargé de mission Mutualisation doit être recruté. Il me semble que nous serons contraints de créer ce poste au tableau des effectifs car nous avons besoin de museler notre ingénierie. En externe, le recrutement d’un assistant à maitrise d’ouvrage me parait important, également pour montrer qu’il ne s’agit pas seulement d’une démarche interne à l’EPCI. Il faut compter un budget de l’ordre de 60 000 € pour ces deux dépenses.

1. De façon parallèle à la conférence des Maires, il semble essentiel de créer celle des Directeurs Généraux. J’ai par ailleurs l’intention de rencontrer prochainement mon homologue de la ville-centre pour échanger de façon informelle à ce sujet.
2. Dès que la démarche sera lancée, des outils de communication devront être préparés pour accompagner le changement sur le territoire. Le CNFPT le rappelle souvent, dans ce type de procédure, il est essentiel de mettre l’agent au cœur de la réorganisation. L’équipe de direction se tiendra prête le cas échéant, avec une importance accrue du service de Ressources Humaines.

C- Propositions opérationnelles de mise en œuvre prochaine

1. L’organisation prochaine d’un séminaire des élus sur une journée permettrait de prolonger les échanges suite au bureau.
2. Lancer une étude et un diagnostic d’opportunité sur l’existant et sur l’envisageable (homogénéité, mode de gestion, gouvernance actuelle, situation des agents), puis définir ensuite un périmètre d’approfondissement en fonction de la demande politique.
3. Compléter cette étude d’une cartographie des freins techniques, administratifs et politique (en lien avec le Cabinet).
4. Une mise en œuvre partenariale et partagée accompagnée d’une évaluation qu’il convient de prévoir tout de suite. Une fiche d’impact permet cette évaluation mais il est impératif de se saisir d’outils permettant d’accréditer les arguments positifs en faveur de la mutualisation.

\*\*\*

La mutualisation doit permettre à la fois de transformer notre agglomération en communauté de desseins communs, de lui permettre d’être un outil pour le développement local (ingénierie, soutien, conseil) et de favoriser un projet politique partagé.