

Ressources humaines

La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale
Études de cas

Mai 2011

AdCF / INET



Étude AdCF



Sommaire

Remerciements	4
Éditorial	5
I - La mutualisation : entre sécurité juridique et modélisation pratique	6
1.1 - La sécurisation et l'évolution du cadre juridique	6
1.1.1 - Contexte et problématique de la mutualisation	6
1.1.2 - Définition de la mutualisation	8
1.2 - L'apparition de plusieurs types de mutualisation	14
1.2.1 - Les critères d'analyse permettant une classification	14
1.2.2 - Panel des communautés étudiées	20
1.2.3 - Trois catégories de territoires pour trois types de mutualisation	23
II - La mutualisation : facteur d'intégration territoriale et humaine	33
2.1 - Le renforcement des liens entre communes et communauté	33
2.1.1 - L'insuffisance de la mesure du renforcement par le biais de coefficients objectifs	33
2.1.2 - L'influence du contexte local sur le degré de mutualisation : le rôle des élus	42
2.2 - Le renforcement des liens entre équipes techniques et entre administration et usagers	52
2.2.1 - Les conséquences managériales ou l'émergence d'une troisième culture	52
2.2.2 - La mutualisation, facteur de qualité du service rendu aux habitants	60
Conclusion	65
Fiches de présentation des communautés	67
Annexes	105

Remerciements

Cette étude a été réalisée à la demande de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et de l'Institut national des études territoriales (INET) par Franck Boulanjon, Alexis Choutet, Laure Dolique, Jérôme Dezobry et François Roussel-Devaux, élèves administrateurs territoriaux de la promotion Robert Schuman 2010/2011.

Nous tenons à remercier tout d'abord le président de l'AdCF, Daniel Delaveau, le délégué général Nicolas Portier et l'ensemble de l'équipe de l'AdCF pour nous avoir accueillis dans leurs locaux et avoir mis leurs moyens à notre disposition pour la réalisation de cette étude. Nous remercions tout particulièrement Floriane Boulay, chargée de mission, pour sa disponibilité ainsi que son aide précieuse.

De plus, nous souhaitons associer à ces remerciements toutes les personnes qui nous ont accordé de leur temps lors de cette étude, notamment les membres du comité de pilotage et de programme.

Enfin, nos remerciements vont également à l'équipe pédagogique de l'INET pour son aide logistique durant cette étude et particulièrement à Françoise Anne-Braun, chargée du suivi de notre stage.

Éditorial

Si elle est inscrite à l'agenda de nombreuses communautés de communes, d'agglomération et urbaines, la mutualisation de services reste encore un chantier très expérimental, relevant davantage du « sur-mesure » que du « prêt-à-porter ». La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue clarifier et sécuriser ses différents modes opératoires, tout en programmant dans toutes les communautés la réalisation de schémas de mutualisation avec leurs communes membres. L'ambition du législateur est bien d'approfondir ces pratiques, comme l'ont recommandé de nombreux rapports (Cour des comptes, Richard, Lambert, Mézard-Détraigne, Carrez-Thenault...), tout en prenant soin de ne pas imposer une formule préconçue.

Promotrice de la mutualisation depuis de nombreuses années, l'Assemblée des Communautés de France s'est félicitée de ces avancées législatives qui permettront d'aller plus loin sans rigidifier les organisations administratives locales. Souvent présentée comme un levier pour réaliser des économies d'échelle, dans un contexte budgétaire contraint, la mutualisation est en effet à même, dès lors que l'on raisonne à moyen et long termes, de renforcer l'efficacité des administrations publiques locales en réduisant les doublons et en allouant au mieux les ressources humaines au sein du « bloc » communes-communauté. Mais avant de tenir toutes ses promesses sur le plan financier, la mutualisation répond à un enjeu de décloisonnement des administrations municipales/communautaire et de renforcement de leurs synergies. Elle est en cela l'un des outils de l'intégration intercommunale en permettant de conjuguer solidarité dans les moyens et proximité dans la mise en œuvre.

De nombreux colloques ou rapports ont traité ces dernières années de ce sujet et mis en lumière de « bonnes pratiques ». Il a néanmoins semblé à l'AdCF que le sujet méritait encore de nombreux éclaircissements, notamment après l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 qui redéfinit certains concepts et réaménage leur cadre juridique. Au-delà des expériences réussies, il nous a semblé également utile de disposer d'une typologie des différentes formes de mutualisation et de déterminer les types de services ou de compétences auxquels elles s'avèrent les plus adaptées.

A cette fin, l'AdCF a missionné à la fin de l'année dernière cinq élèves administrateurs de l'Institut national d'études territoriales (INET) pour réaliser, à partir d'une vingtaine d'études de cas, une analyse comparée des pratiques de mutualisation. Outre la diversité des catégories juridiques et des populations de ces communautés, l'étude a pris le parti de prendre en compte d'autres facteurs structurants tels que l'existence ou non d'une ville centre mais aussi des critères de « leadership » local.

Sans prétendre constituer un mode d'emploi de la mutualisation, la présente étude propose néanmoins des outils d'aide à la décision qui contribueront à éclairer les élus et les cadres intercommunaux. Outre l'explicitation du nouveau cadre juridique issu de la nouvelle loi, cette étude offre une typologie des formes de mutualisation par grands domaines de compétences et de services, mais également des indicateurs potentiels pour mesurer les progrès de l'intégration fonctionnelle du bloc communes-communauté. Enrichi en annexes d'une vingtaine de fiches présentant les communautés étudiées, ce travail formule des recommandations utiles pour piloter un chantier de mutualisation et en faire un pari « gagnant-gagnant » entre communauté et communes.

Même si cette étude n'engage naturellement que ses auteurs, il a semblé à l'AdCF utile de la mettre à disposition de ses adhérents en assurant sa large diffusion.

L'AdCF tient à remercier l'INET et les cinq élèves-administrateurs, auteurs de cette étude dans le cadre d'un projet collectif, pour la qualité de leur travail.

Daniel Delaveau
Président de l'Assemblée des Communautés de France

I - La mutualisation : entre sécurité juridique et modélisation pratique

1.1 - La sécurisation et l'évolution du cadre juridique

1.1.1 - Contexte et problématique de la mutualisation

Dans un contexte financier de plus en plus contraint, et plus encore avec la loi de réforme des collectivités territoriales, la mutualisation passe d'un statut expérimental à une phase d'industrialisation. Plus que les autres administrations publiques, les institutions intercommunales, dont sont attendues des économies d'échelle, sont invitées à mutualiser leurs moyens avec leurs communes membres.

Longtemps parée de toutes les vertus en termes d'efficacité, d'efficience, de synergies et de simplification des organigrammes, la mutualisation montre, à l'heure du premier bilan, un visage plus contrasté. En effet, les premiers retours d'expériences mettent en évidence les difficultés à chiffrer précisément les gains financiers, quand ils ne montrent pas que ces gains sont illusoire, au moins dans les premières années. Par ailleurs, les réalités locales, souvent complexes, invitent à beaucoup d'humilité dans la conduite du processus de mutualisation et du changement que ce dernier implique. Cette humilité dans l'action est sans conteste l'une des principales leçons à tirer de la plupart des projets menés à terme.

■ *Problématique de l'étude*

La mutualisation est un mode de gestion – gestion des compétences, des services, des agents, des ressources – parmi d'autres. En tant que telle, elle ne constitue pas une politique de pilotage des ressources ni un projet d'administration, encore moins un projet de territoire. Elle est un moyen, et non une fin.

Pour autant, le choix de la mutualisation apparaît fortement lié à une impulsion politique. Par « impulsion politique », on entend les déterminants qui ont conduit à initier une démarche de mutualisation : alternance politique, adéquation des majorités entre la ville centre et la structure intercommunale, exécutif unique entre la communauté et la ville centre, et plus largement les motivations implicites et explicites qui ont conduit les décideurs locaux à la mutualisation. Enjeu de pouvoir entre la ville centre et les communes périphériques, enjeu financier, volonté de marquer une étape supplémentaire dans l'intégration communautaire, contrainte de rationalisation des moyens : la mutualisation des services est un mode de gestion singulier, justement parce qu'il implique un partage de l'autorité sur les moyens humains.

Par ailleurs, la mutualisation, définie comme la situation d'un service soumis à une autorité hiérarchique partagée, modifie sensiblement le fonctionnement des services. Selon la carte géopolitique de la communauté (effets du binôme ville centre/communauté ou au contraire absence de ville centre), l'unicité ou non de la direction générale, le type et le nombre de compétences exercées de manière mutualisée, le volume et la proportion des effectifs concernés, la mutualisation des services peut revêtir des formes très diverses.

Outre un recensement des formes récurrentes ou idéaux types de mutualisation, l'étude entend analyser les conséquences managériales de la mutualisation. Il s'agit tout d'abord d'envisager la mutualisation sous l'angle du rapport de pouvoir entre communauté, ville principale et communes périphériques et d'identifier, selon les cas, les garanties données, les gages, voire les contreparties négociées pour obtenir l'adhésion de ces dernières. La mise en tension entre mandat communal et mandat communautaire mérite une attention particulière.

Il s'agit ensuite d'explorer les modalités managériales retenues pour faire travailler ensemble des agents venus d'horizons différents, soumis à des conditions de travail, de rémunération et de carrière hétérogènes. Les conditions de création et de diffusion d'une culture commune sont abordées sous forme d'outils et de bonnes pratiques.

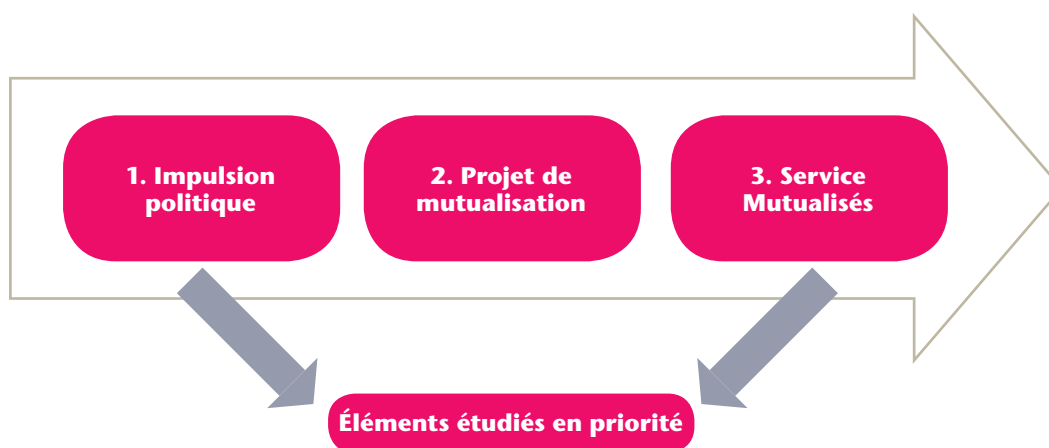
Il s'agit enfin d'observer et d'analyser la façon dont est appréhendée et gérée au jour le jour la complexité d'une chaîne hiérarchique soumise à deux autorités distinctes et à deux modalités différentes de prise de décision – collégiale ou non selon que la mission est exercée pour le compte de la communauté ou d'une commune. Les relations entre élus, entre directeurs généraux et élus, puis entre directeurs généraux et agents sont détaillées.

La présente étude questionne donc le lien entre mutualisation et intégration communautaire. La mutualisation est-elle un outil au service d'une intégration accrue du territoire communautaire ? Est-ce bien l'ambition à laquelle répond la décision de mutualiser les services ? Est-elle efficace au regard de cet objectif ?

■ **Limites de l'étude**

S'attachant principalement aux enjeux et motivations à l'origine de la mutualisation ainsi qu'au fonctionnement au jour le jour des services mutualisés, la présente étude ne revient que rapidement, sous forme de rappel des bonnes pratiques et des freins, sur le processus de mise en place de la mutualisation. Les aspects de conduite du changement ont en effet déjà fait l'objet d'une littérature abondante.

Même si elle n'entend pas faire l'impasse sur ce dernier aspect, de toute façon inséparable de l'amont (qui détermine le processus) et de l'aval (qu'il conditionne), la présente étude cherche surtout à explorer des champs moins connus, sans négliger une approche plus opérationnelle à travers la proposition d'outils d'information à l'usage des collectivités locales.



L'étude est enfin axée sur les liens entre la communauté et ses communes membres, à l'exclusion des mutualisations avec les satellites ou d'autres niveaux de collectivités et s'en tiendra à une conception plus classique de la mutualisation : celle intervenant entre communes et structure intercommunale. Ces mutualisations verticales (ascendantes ou descendantes) constituent l'objet central de cette étude.

■ **Dimensions opérationnelles de l'étude**

La complexité du processus de mutualisation rend difficiles les tentatives des collectivités de se situer dans une dynamique plus globale. Plus précisément, ces dernières sont à la recherche d'outils permettant d'évaluer leur propre processus.

En vue de s'inscrire dans une démarche plus opérationnelle, le présent rapport propose aussi des outils à la disposition des communautés, outils liés directement ou non à la réforme des collectivités territoriales.

L'atlas de la mutualisation, annexé à la présente étude, pourrait être une base de données renfermant les différentes pratiques en matière de mutualisation. Les monographies réalisées dans le cadre de l'étude ont fourni les premiers éléments permettant de le renseigner ; les autres communautés pourront ensuite le compléter et le mettre à jour pour ce qui les concerne.

Par ailleurs, la mesure du degré d'intégration ou de mutualisation pourrait être synthétisée par des ratios dont l'esprit s'inspirerait de celui proposé par les sénateurs Yves Détraigne et Jacques Mézard, et dont il convient d'évaluer la pertinence et les limites.

Enfin, l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) a pour conséquence une évolution significative des textes normatifs relatifs à la mutualisation. Outre sa dimension essentiellement juridique, la réforme comporte son lot d'innovations et donc d'attentes nouvelles que les visites dans les communautés ont permis de mesurer. Ainsi, le schéma de mutualisation apparaît encore imprécis dans son contenu et ses objectifs. Quelques grands axes d'un « modèle » de schéma directeur de la mutualisation sont proposés en annexe de cette étude.

1.1.2 - Définition de la mutualisation

Afin d'éviter tout malentendu et interprétation erronés, il convient de préciser ce que le terme de mutualisation désigne, car force est de constater qu'il n'est pas compris partout de la même manière. La « mutualisation », dans son acception générique, recouvre en effet des réalités parfois très différentes.

Terme ne relevant pas du vocabulaire juridique (il n'apparaît pas en tant que tel dans le CGCT) et dont, de surcroît, il n'existe pas de définition « officielle »¹, la notion de « mutualisation des services » doit constamment être précisée, d'autant plus que les textes n'ont cessé d'évoluer. Or cette évolution n'a pas toujours été assortie de clarifications, et la nouvelle version de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ainsi que les nouveaux articles L. 5211-4-2 et 3, tels qu'ils résultent de la loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales (RCT) nécessitent un examen approfondi pour en mesurer toute la portée.

Mutualisation et prestations de services

Une acception large du terme « mutualisation » inclut dans sa définition de nombreuses modalités autres que la mise à disposition, constituant un ensemble hétéroclite de dispositifs de coopération entre un groupement et ses communes membres : ententes, conventions et conférences intercommunales et intercommunautaires, gestion mutualisée de l'achat public (groupement de commandes, centrale d'achat...), conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services, conventions de prestations de services et de réalisations de travaux.

Le cadre juridique des prestations de services a évolué en quatre temps :

1. L'article L. 5211-56 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, dispose que « (...) lorsqu'un EPCI assure une prestation de services pour le compte d'une autre collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe (...) ». Il reconnaît ainsi implicitement la possibilité de réaliser des prestations de services dans le cadre des relations intercommunales. Mais parce qu'il traite des budgets annexes et a donc simplement pour objet de clarifier les modalités d'inscription budgétaire des dépenses et recettes liées à la réalisation de prestations de services, il ne peut être analysé comme une habilitation générale des EPCI à réaliser de telles prestations.
2. L'article L. 5215-27, issu de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, autorise ces dernières à « confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ». En outre, « dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».
3. L'article L. 5216-7-1, issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, transpose au profit des communautés d'agglomération le dispositif jusqu'alors applicable aux seules communautés urbaines.
4. Enfin, l'article L. 5214-16-1, issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, étend ce dispositif aux communautés de communes, mais en limite l'application aux seules relations entre celles-ci et leurs communes membres.

Les prestations de services réalisées par les communautés sont néanmoins subordonnées à certaines conditions.

Tout d'abord, conformément au principe de spécialité, les activités d'un EPCI doivent toujours se situer dans le prolongement de ses compétences, et les interventions pour compte d'autrui ne peuvent constituer que l'accessoire de ses fonctions premières. Il est également nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention de l'EPCI.

Par ailleurs, différence fondamentale avec la mise à disposition, la prestation de services n'implique aucun transfert de l'autorité fonctionnelle et hiérarchique : les services qui assurent la prestation continuent de dépendre de l'exécutif de la structure prestataire. Cet état de fait place communes et communauté dans une relation de « clients à fournisseurs » qui n'est en rien comparable aux liens organiques noués à l'occasion de la passation d'une convention de mise à disposition de services.

Mises à disposition et prestations ne relèvent donc pas de la même logique d'intégration. Fondamentalement, les prestations ne permettent pas l'émergence d'une culture commune ; mais elles peuvent constituer une première étape sur la voie d'une mutualisation plus aboutie.

¹ Pour une définition exhaustive du terme, on se reportera utilement à l'ouvrage de Pierre-Stéphane Rey et Élodie Ducrey, « Mutualisation : du conventionnement à la mise à disposition de services », Territorial Éditions, mars 2010, qui développe une analyse juridique détaillée de la mutualisation.

■ Avant la loi RCT

En matière de mutualisation, le CGCT recourait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales, à trois termes distincts, recouvrant chacun une réalité précise :

- Le transfert, qui peut concerner une compétence, un service, un agent. D'une certaine manière, le transfert peut être considéré comme la forme la plus aboutie de mutualisation.
- La mise à disposition d'un service. La mise à disposition est subordonnée à l'établissement d'une convention entre la communauté et la ou les communes concernées visant à fixer ses modalités, notamment financières. La mutualisation est dite « ascendante » lorsque les services de la ville sont mis à disposition de la communauté, et « descendante » dans le cas inverse (termes qui ne figurent pas dans la loi).
- La gestion unifiée. Ce dispositif, issu de l'article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 et alors réservé aux seules communautés urbaines, a ensuite été étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre par la loi du 13 août 2004. La gestion unifiée permet à la communauté de mettre ses agents à la disposition des communes qui en font la demande². Elle se distingue de la simple mise à disposition dans la mesure où elle implique, *a priori*, tous les agents de la communauté et l'absence d'une convention (une délibération du conseil communautaire suffisant)³.

■ Avec la loi RCT

La « mutualisation » étant une facilité de langage plus qu'une réalité juridique, elle est souvent utilisée pour désigner tous les cas autres que ceux relevant de la gestion unifiée, c'est-à-dire essentiellement les mises à disposition de plein droit, ascendantes ou descendantes. Par les modifications qu'elle apporte, la réforme territoriale oblige à clarifier une nouvelle fois ce terme.

La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté. Dans le cas d'une mise à disposition ascendante, la mutualisation peut être interprétée comme une échappatoire au transfert des agents à l'EPCI.
- La constitution de services communs. Dans ce second cas, il s'agit de formaliser des espaces de collaboration entre communes membres et structure intercommunale, au-delà des compétences transférées.

Cependant, quelles que soient les implications organisationnelles et managériales de la mutualisation, il importe de distinguer trois niveaux : la compétence, le service, l'agent.

a) En cas de transfert de compétences

L'article L. 5211-4-1 du CGCT pose le principe général que « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre », tout en ouvrant la possibilité à des dérogations. C'est en réalité le degré de transfert d'une compétence (total ou partiel) qui constitue la première « clé » d'organisation des services concernés. Deuxième clé : la différence entre l'agent exerçant la totalité de ses fonctions et celui qui n'exerce qu'une partie de ses fonctions dans un service ayant vocation à être transféré en vertu de l'alinéa précité. Ces deux clés ouvrent en pratique de nombreuses possibilités d'organisation, que la réforme des collectivités territoriales a modifiées sans nécessairement les simplifier.

² L'inverse (mise à disposition « ascendante ») est impossible dans le cadre d'une gestion unifiée.

³ « Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande. » Ainsi rédigé, cet alinéa autorise-t-il une gestion unifiée « partielle », c'est-à-dire ne concernant que quelques services ? Cela peut sembler incompatible avec le concept même de « gestion unifiée », mais le cas de Reims et de sa communauté d'agglomération montre qu'une telle interprétation est possible : la « mutualisation » y repose à la fois sur des mises à disposition ascendantes et, « s'agissant de la relation descendante de la communauté vers la ville, par un régime de gestion unifiée de services » (selon les termes de l'arrêté d'organisation des services).

Le tableau ci-dessous permet d'identifier les conséquences organisationnelles et managériales d'un transfert de compétences avant et après la réforme des collectivités territoriales :

Avant la loi RCT

Compétence	Service	Agents communaux	
		Totalité des fonctions	Transfert
Transfert	Transfert du service ou de la partie de service concerné	Parties des fonctions	Convention
	Mise à disposition ascendante (dans le cadre d'une bonne organisation des services)	Mise à disposition de plein droit	

Avec la loi RCT

Compétence	Service	Agents communaux	
		Totalité des fonctions	Transfert
Transfert total	Transfert du service ou de la partie de service concerné	Partie des fonctions	Transfert proposé
			En cas de refus du transfert : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée)

Compétence	Service	Agents communaux	
		Totalité des fonctions	Transfert
Transfert partiel	Transfert du service ou de la partie de service concerné	Parties des fonctions	En cas de refus du transfert : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée)
	Mise à disposition (dans le cadre d'une bonne organisation des services)*	Mise à disposition de plein droit à titre individuel	

* La possibilité de mises à disposition ascendantes est donc maintenue. La loi RCT prévoit que les modalités de remboursement seront fixées par décret, ce qui assure la conformité de ces mises à disposition au droit communautaire.

La principale nouveauté découle de la distinction désormais faite entre transfert total et transfert partiel de compétences. Dorénavant, un transfert total de compétences implique obligatoirement le transfert à la fois du service – ou de la partie de service – concerné et du personnel correspondant lorsque celui-ci y exerce la totalité de ses fonctions. En outre, en cas de mise à disposition ascendante ou descendante, les conditions de remboursement seront dorénavant prévues conventionnellement, selon des modalités fixées par décret.

Il est important de noter dès à présent qu'aucun lien automatique n'existe entre transfert de compétences, transfert de service et transfert des agents. La mise à disposition d'un agent reste ainsi possible dans tous les cas où celui-ci n'exerce pas la totalité de ses fonctions dans un service concerné par un transfert total de compétences.

b) Les services communs

La « gestion unifiée » disparaît avec la loi RCT qui introduit la notion nouvelle de « services communs », laquelle présente une double caractéristique :

- La création de services communs n'est possible qu'« en dehors des compétences transférées », en particulier pour les services fonctionnels, ce qui a le mérite de lever une ambiguïté juridique. En revanche, cela signifie que le régime applicable à ces services n'est pas possible dans le cadre de l'exercice des compétences (la gestion unifiée ne faisait pas la distinction). Pour se rapprocher du modèle de la gestion unifiée, une communauté doit donc à la fois constituer des services communs (notamment pour les services fonctionnels)⁴ et recourir aux mises à disposition descendantes (pour l'exercice des compétences transférées).
- Les effets financiers de ces mises en commun peuvent « être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation » (et non plus seulement réglés par convention)⁵. Les services communs sont obligatoirement « gérés » par la communauté.

S'agissant des agents, le « service commun » est en revanche porteur d'un risque de complexité dans la mesure où la loi dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité ou en partie les fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun ». Il y a donc mise à disposition des agents communaux et non mutation ou transfert⁶.

En outre, les effets des mises en commun « sont réglés par convention après avis du ou des comités mixtes paritaires techniques compétents » (dans le cadre d'une gestion unifiée, une délibération du conseil communautaire suffisait).

4 La reconnaissance des « services communs » exclut de facto la possibilité de mutualisation ascendante des services fonctionnels. Les communautés qui y ont recours aujourd'hui (une DRH municipale mise à disposition de la communauté, par exemple ; situation sans fondement juridique même avant la loi RCT mais pourtant réelle) devront-elles s'aligner sur les nouvelles dispositions ?

5 Ce qui permet de consolider le lien organique entre la communauté et la ou les communes mutualisées.

6 La lecture des débats parlementaires permet de comprendre les raisons de cette disposition. On peut ainsi y voir la volonté d'éviter l'irréversibilité attachée au transfert et de privilégier la souplesse propre aux mises à disposition. D'autre part, on peut éventuellement considérer que cette disposition, telle qu'elle est rédigée, « ne concerne que les agents en place » et que « les nouveaux seront recrutés directement par l'EPCI ».

De la mutualisation des services fonctionnels aux services communs

Jusqu'à la loi RCT du 16 décembre 2010, les services fonctionnels ne pouvaient en principe faire l'objet de mises à disposition simples, celles-ci étant explicitement prévues « pour l'exercice des compétences »⁷. Lorsqu'elles souhaitaient mutualiser leurs services fonctionnels, une communauté et l'une ou plusieurs de ses communes membres devaient donc recourir à la gestion unifiée avec les limites et les inconvénients du dispositif (mise à disposition ascendante exclue, mise en place d'une administration unique).

La loi RCT a supprimé toute référence à la gestion unifiée et introduit la notion de « services communs ». L'article L. 5211-4-2 du CGCT dispose ainsi qu'« en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ».

Les services fonctionnels sont donc implicitement ciblés (« en dehors des compétences transférées »), ce qui permet enfin de donner une base juridique à leur mutualisation.

Les services communs se distinguent de la gestion unifiée sur trois points :

- Ils concernent les services fonctionnels, éventuellement les compétences non transférées, mais ne peuvent s'appliquer aux compétences transférées ;
- Ils n'impliquent pas la mise en place d'une administration unique ;
- Sur le plan de l'organisation, ils sont simplement « gérés » par la communauté ; les agents communaux qui y remplissent tout ou partie de leurs fonctions n'y sont pas transférés mais simplement mis à disposition de plein droit (pour le temps de travail consacré au service commun).

En termes d'intégration, les services communs se situent donc un cran en dessous de la gestion unifiée. Mais le nouveau dispositif a le mérite de mettre un terme aux ambiguïtés juridiques associées à la mutualisation des services fonctionnels, dans le respect du droit communautaire.

Au terme de ces précisions juridiques, et pour tenter une approche à la fois pratique, générale et synthétique, on peut donc considérer que la mutualisation se définit comme la situation d'un service et de ses agents placés sous une autorité hiérarchique partagée. Elle recouvre donc à la fois les cas de mises à disposition (ascendantes et descendantes) et de services communs. Les transferts stricto sensu en sont donc exclus, même s'ils sont nécessairement abordés dans toute étude sur le sujet.

Cette définition permet en outre de distinguer la mise à disposition de la prestation de services, laquelle n'implique aucun « transfert » (et donc aucun partage) de l'autorité hiérarchique (le prestataire l'exerce dans tous les cas). Ceci étant, dans certaines collectivités, la prestation est considérée comme une forme de mutualisation et, souvent, comme un préalable. Au-delà des définitions juridiques, indispensables pour cadrer le sujet, l'étude ne s'interdit donc pas d'évoquer des formes plus larges de mutualisation et, notamment, de considérer le cas des agents transférés à la communauté comme le stade ultime de la mutualisation sur la voie de l'intégration.

⁷ En principe seulement : Pierre-Stéphane Rey et Élodie Ducrey défendent une interprétation extensive de « l'exercice des compétences » (les compétences ne peuvent être exercées sans les services fonctionnels). Dans la pratique, cette interprétation n'a jamais été contestée juridiquement, permettant à de nombreuses communautés d'organiser la mise à disposition ascendante, ou le plus souvent descendante, de services fonctionnels.

La situation des agents⁸ « mutualisés »

Quelles que soient les implications organisationnelles et managériales de la mutualisation, il importe de distinguer trois niveaux : la compétence, le service, l'agent. On a vu, par exemple, que le transfert d'une compétence n'entraîne pas forcément celui du service correspondant ni, *a fortiori*, celui de ses agents.

En pratique, s'agissant des agents, le transfert d'une compétence se traduit soit par un transfert, soit par une mise à disposition de plein droit.

On distingue deux types de transferts :

- Le transfert automatique si l'agent remplit en totalité ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la suite du transfert total d'une compétence (le transfert du service étant obligatoire en cas de transfert total d'une compétence) ;
- Le transfert facultatif si l'agent exerce pour partie seulement ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré.

En cas de transfert, les agents « conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la FPT⁹».

Trois cas de mises à disposition sont identifiés :

- La mise à disposition de plein droit¹⁰ auprès du président de la communauté et, sans limitation de durée, à titre individuel et pour la partie de ses fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, lorsque l'agent, exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, a lui-même refusé le transfert.
- La mise à disposition de plein droit et sans limitation de durée, à titre individuel auprès, selon le cas¹¹, du président de la communauté ou du maire, lorsque l'agent est affecté au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition de l'autre entité¹².
- La mise à disposition de plein droit auprès du président de la communauté, pour le temps de travail consacré au service commun, lorsque l'agent remplit en totalité ou en partie ses fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun.

Quel que soit le cas, l'agent mis à disposition est toujours placé, pour l'exercice de ses fonctions ou de la partie correspondante de ses fonctions, sous l'autorité fonctionnelle du président ou du maire. S'agissant des agents mis à disposition dans le cadre d'un service commun, la communauté exerce en outre, « à leur égard, les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination »¹³, notamment le pouvoir de notation. La mise à disposition de « services communs » est donc plus « intégratrice » que les deux autres.

8 Par « agent », on entend le fonctionnaire et l'agent non titulaire.

9 « [...] Les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi [84-53 du 26 janvier 1984] sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

10 Quel que soit le cas, les agents mis à disposition dans le cadre d'une mutualisation le sont toujours « de plein droit ». Ce régime se distingue donc de la mise à disposition individuelle régie par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui impose le consentement préalable de l'agent qui est limitée dans le temps et subordonnée à la signature d'un arrêté.

11 Respectivement mise à disposition « descendante » ou « ascendante ».

12 Service communal mis à disposition de l'EPCI et non transféré dans le cadre d'une bonne organisation des services, à raison du caractère partiel du transfert de compétences. Ou service de la communauté mis à disposition de la commune pour l'exercice de ses compétences, dans le cadre d'une bonne organisation des services.

13 À l'exception de certaines prérogatives : celles liées aux positions statutaires, au licenciement, au reclassement, à la mise à la retraite et aux sanctions des troisième et quatrième groupes. Mais, comme dans le cas d'un transfert, l'agent conserve, s'il y a intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui lui était applicable, ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la FPT.

1.2 - L'apparition de plusieurs types de mutualisation

1.2.1 - Les critères d'analyse permettant une classification

Le cadre juridique antérieur à la loi RCT du 16 décembre 2010, imprécis notamment sur la mutualisation de services fonctionnels (ressources humaines, finances, informatique...), a conduit au développement d'expériences très diverses de mutualisations. Ces expériences reflètent à la fois un territoire et son histoire, des choix politiques et des contraintes juridiques. L'analyse comparative de ces expériences nécessite donc d'établir une typologie des mutualisations possibles. Cinq principaux critères sont utiles :

- La date de lancement du projet de mutualisation et son ancienneté ;
- La forme juridique choisie : mise à disposition ou services communs ;
- Le degré de la mutualisation pris au sens large : de la simple prestation de services au transfert de compétences ;
- Le périmètre de la mutualisation : cette dernière implique-t-elle uniquement la communauté et la ville centre ou plusieurs communes ?
- Les services mutualisés (ou thèmes) : fonctions de pilotage (direction générale, ressources humaines, finances...), services techniques (voirie, urbanisme...), animation et services à la population (bibliothèques, social...).

Le croisement de ces cinq critères a pour objectif de caractériser la mutualisation choisie. Il s'agit aussi d'identifier l'existence éventuelle de relations entre les formes de mutualisation choisies et le territoire ainsi que les effets sur l'intégration intercommunale. Existe-t-il des formes de mutualisation pour les territoires urbains ou ruraux, dominés par une ville centre ? Existe-t-il des formes de mutualisation qui renforcent l'intégration intercommunale ?

■ *La date de lancement du projet de mutualisation*

Un projet de mutualisation se base sur une impulsion politique. Le moment choisi est-il donc lié à une échéance électorale, à un moment précis de la vie de la communauté ? L'âge de la démarche peut aussi être un paramètre : intuitivement, il semble qu'une démarche ancienne induise plus d'intégration. Mais est-ce toujours le cas ?

■ *La forme juridique choisie*

La forme juridique consiste à identifier l'article du CGCT sur lequel se fonde l'organisation choisie. L'analyse conduite s'inscrira dans le cadre de la loi RCT, pour laquelle trois formes sont désormais possibles (voir paragraphes précédents) :

- Mise à disposition de personnel ascendante (art. L. 5211-4-1 II du CGCT) ;
- Mise à disposition de personnel descendante (art. L. 5211-4-1 III du CGCT) ;
- Service commun (art. L. 5211-4-2 du CGCT) : en dehors des compétences transférées, ce service est géré par la communauté.

L'analyse des expériences rencontrées se fera sous deux angles :

- Quel est le sens préférentiel des mises à disposition ? Ascendant ou descendant ? Si le législateur tend à privilégier les mutualisations descendantes, des mutualisations ascendantes sont également possibles. Quels sont les thèmes les plus concernés ?
- Le cas des services communs. Ces services n'étaient pas explicitement prévus par le cadre juridique antérieur. Pourtant, les expériences de services RH ou finances déjà mutualisés sont nombreuses. L'analyse a notamment pour objectif d'identifier les services communs qui seraient mutualisés aujourd'hui par une mise à disposition de service ascendante (cas, par exemple, d'un service RH de la ville mis à disposition de la communauté), alors que le législateur a fait le choix de services communs « gérés par l'EPCI ». Il s'agit donc d'évaluer l'impact en termes de changements organisationnels à prévoir en raison de ce choix.

■ ■ Le degré de la mutualisation

Si la mutualisation peut être limitée à la vision juridique détaillée ci-dessus, elle a été définie, au sens large, comme un partage de services entre plusieurs structures. Dans ce cadre, divers degrés correspondant à divers niveaux d'intégration sont possibles :

Degré 0 : la prestation de services. Ce degré consiste en un service rendu par la communauté ou une commune pour le compte de l'autre collectivité. Juridiquement, la prestation de services implique le non-transfert de l'autorité hiérarchique. Pour autant, dans la pratique certaines conventions de mutualisation sont en réalité des prestations de services. Aussi, dans la présente étude, certaines conventions de mutualisation avec mise à disposition ont été qualifiées, suite à notre étude de terrain, de prestations de services de par l'activité confiée. Néanmoins, le choix de recourir à l'autre collectivité pour cette prestation induit une intégration, ne serait-ce que par un échange de pratiques.

Exemple de prestation de services : Réalisation de la paie d'une commune par le service RH de la communauté, entretien des bâtiments communautaires par des agents des communes, sans transfert de l'autorité hiérarchique.

- Degré 1 : la mise à disposition de services et les services communs. Ces deux modalités impliquent le partage de l'autorité hiérarchique. Ce degré peut concerner des compétences transférées ou non. Le partage du service peut aussi amener à mettre en commun les politiques et grandes orientations managériales (par exemple une politique ressources humaines commune).

Exemple : Une direction des ressources humaines commune.

- Degré 2 : le transfert de la compétence à la communauté. Il s'agit du degré ultime d'intégration. En effet, le service est transféré à la communauté en dehors de l'exception possible de la mise à disposition dans le cadre d'un transfert partiel de compétences (voir pages 10 et 11). L'autorité fonctionnelle est transférée à la communauté. Ce degré ne peut pas concerner les services fonctionnels.

Exemple : Transfert d'un service eau et assainissement.

■ ■ Le périmètre de la mutualisation

Le périmètre de la mutualisation vise à caractériser le nombre de collectivités concernées par le partage du service. Plus leur nombre sera grand, plus cela traduit *a priori* une intégration poussée. Deux périmètres seront utilisés comme critères d'analyse :

- Périmètre 1 : la communauté et une commune, en général la ville centre ;
- Périmètre 2 : la communauté et plusieurs communes.

Dans une même communauté, selon les services, les deux périmètres peuvent se combiner. Il est ainsi possible de prendre l'exemple d'une communauté qui disposerait :

- d'un service ressources humaines commun à la ville centre et la communauté (périmètre 1),
- de services techniques communs entre toutes les communes et la communauté (périmètre 2).

■ ■ Les thèmes mutualisés

Les thèmes mutualisés visent à caractériser les activités que les élus ont choisi de partager. Une typologie des thèmes est sans doute plus difficile à établir, car il n'existe pas de référentiel précis.

Les critères de caractérisation des thèmes peuvent donc être doubles : compétences¹⁴ ou métiers. L'entrée « compétences », si elle semble la plus proche de la logique intercommunale, ne permet pas de couvrir les services fonctionnels, pourtant souvent choisis comme thème de mutualisation. Aussi, une logique « métiers » sera-t-elle privilégiée. Pour ce faire, l'étude se base sur les familles de métiers du Guide des métiers territoriaux réalisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en février 2010. Ce guide, qui a mis au point la liste indicative des métiers territoriaux de 2004, classe plus de 250 métiers en trente-cinq familles, regroupées en cinq domaines.

14 Au sens de compétences des communes ou de la communauté.

Liste des domaines et familles de métiers correspondantes utilisés pour caractériser les thèmes mutualisés

Domaine	Famille de métiers du domaine
Pilotage, management et gestion des ressources	Direction générale
	Affaires générales
	Finances
	Ressources humaines
	Système d'information et TIC
	Communication
Politiques publiques d'aménagement et de développement	Développement territorial
	Environnement
	Urbanisme et aménagement
	Transports et déplacements
	Formation professionnelle
	Habitat et logement
Interventions techniques	Entretien et services généraux
	Imprimerie
	Infrastructures
	Espaces verts et paysages
	Patrimoine bâti
	Propreté et déchets
	Eau et assainissement
Animation et services à la population	Social
	Éducation et animation
	Restauration collective
	Santé
	Laboratoires
	Population et funéraire
	Services culturels
	Arts et techniques du spectacle
	Bibliothèques et centres documentaires
	Enseignements artistiques
	Établissements et services patrimoniaux
	Sports
Sécurité	Prévention et sécurité
	Incendie et secours

Source : Guide des métiers territoriaux, CNFPT (février 2010)

■ La méthode d'analyse des différentes formes de mutualisation

L'analyse est rendue difficile par la diversité des expériences : les formes, les degrés et thèmes choisis varient. Il ne s'agit pas de classer entre elles les expériences menées, ce qui serait inutile et ne représenterait rien de significatif. Par le passé, les incertitudes juridiques et la jeunesse du développement intercommunal ont pu justifier la décision de ne pas mutualiser. En revanche, établir une photographie des expériences menées par ces communautés pionnières est utile. Une telle photographie permet d'identifier les processus et organisations, afin de dégager les expériences ayant permis intégration et efficacité, ou celles s'étant révélées inutiles ou sources d'inefficacité.

Deux angles d'étude ont été retenus :

- Un premier angle transversal à plusieurs communautés, s'intéresse à la date de lancement ainsi qu'aux formes, degrés, périmètres ou thèmes choisis. Ceci a permis de dégager les principales tendances communes à tous les projets de mutualisation : quels choix ont été faits entre mutualisation ascendante ou descendante ? Quels thèmes sont le plus fréquemment choisis ?
- Un second angle par territoire consiste à recenser, pour une communauté, les thèmes mutualisés. Ce processus vise à identifier une typologie des mutualisations ainsi que les relations éventuelles entre types de communautés et types de mutualisation.

La méthode a consisté à recourir à une dimension quantitative afin d'obtenir une analyse la plus objective possible. Le principe a été de passer en revue chaque famille de métiers du guide du CNFPT pour chaque communauté étudiée. Dès qu'un métier de la famille appartient à un service mutualisé – quel que soit le degré de mutualisation (transfert / mutualisation / prestation) et quel que soit le périmètre –, la famille a été considérée comme mutualisée. Il est alors possible de combiner les deux angles d'analyse précisés ci-dessus de la façon suivante :

- Pour l'analyse transversale, il s'est agi de recenser le nombre de communautés d'un panel choisi qui ont opté pour la mutualisation d'une famille de métiers particulière (par exemple « Affaires juridiques »).
- Pour l'analyse d'une communauté, un indice cumulatif appelé indice global d'intégration a été proposé. Il consiste à examiner chacune des trente-cinq familles du guide pour calculer un indice global. Chaque famille considérée comme mutualisée conduit à incrémenter l'indice d'une unité. Le résultat final est l'indice global d'intégration. Cet indice peut aussi être calculé uniquement pour l'un des cinq domaines de familles du guide (par exemple, le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources »). Ainsi l'indice, par sa composition selon les différents domaines, devient un moyen de caractérisation de l'intégration globale. Une typologie des mutualisations est alors possible.

Calcul d'un indice d'intégration caractérisant les types de mutualisation : méthode et analyse critique

Le recours à un indice a pour objectif de caractériser les diverses formes de mutualisation en analysant, de manière objective, les expériences rencontrées. Cet indice se base sur le Guide des métiers territoriaux du CNFPT (février 2010). Dans une première approche, une famille du guide sera considérée comme mutualisée dès qu'un des métiers composant cette famille fait l'objet d'une forme de mutualisation (allant de la prestation de services au transfert). L'indice global est alors incrémenté d'une unité.

Exemple : La famille « Affaires juridiques » comprend les métiers suivants :

Famille	Liste de métiers correspondants
Affaires juridiques	Directeur des affaires juridiques
	Responsable des marchés et des achats
	Gestionnaire des marchés
	Gestionnaire des assurances
	Responsable des affaires immobilières et foncières
	Monteur d'opérations immobilières
	Négociateur foncier

Si les marchés publics sont réalisés par un service des marchés commun, l'ensemble de la famille « Affaires juridiques » sera considérée comme mutualisée. Si le gestionnaire des assurances est aussi mutualisé, cela ne modifie pas la façon dont la famille est comptée.

Pour une communauté, l'indice d'intégration par domaine peut être calculé pour chacun des cinq domaines du guide.

Exemple : Reprenons la communauté ci-dessus qui aurait, pour le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources », des métiers mutualisés dans les familles « Affaires générales », « Ressources humaines » et « Communication ».

Famille de métiers du domaine	Mutualisée ou non ?
Direction générale	
Affaires générales	Oui
Affaires juridiques	
Finances	
Ressources humaines	Oui
Systèmes d'information et TIC	
Communication	Oui
Indice d'intégration du domaine =	3

L'indice d'intégration du domaine « Pilotage, management et gestion des ressources » vaut alors 3.

Pour une communauté, l'indice global d'intégration est la somme des indices calculés par domaine.

Exemple : Pour la même communauté, chaque indice d'intégration par domaine est calculé.

Domaine de familles de métiers (selon le Guide des métiers territoriaux)	Indice d'intégration du domaine
Pilotage, management et gestion des ressources	3
Politiques publiques d'aménagement et de développement	4
Interventions techniques	3
Animation et services à la population	0
Sécurité	0
Indice global d'intégration	10

Cette approche est très simplifiée et comporte des inconvénients évidents : elle peut, par exemple, surestimer la démarche d'une collectivité qui ne met en commun que quelques expertises spécifiques ; de même, elle peut sous-estimer une collectivité qui aurait mutualisé tous les métiers d'une même famille.

Cette méthode d'analyse revêt cependant des avantages certains. Elle est rapide (l'analyse de l'organigramme et une connaissance du contexte suffisent) et permet de projeter un cadre d'analyse plus ambitieux, qui descendrait au niveau des métiers. Aussi, cette méthode a une réelle utilité en fournissant un cadre d'analyse adapté aux données disponibles aujourd'hui et en jetant les bases de méthodes détaillées pour demain.

1.2.2 - Panel des communautés étudiées

Afin de répondre aux questions posées, ne vingtaine de monographies a été réalisé. Quinze l'ont été par des études détaillées et cinq au travers d'entretiens téléphoniques ou ciblés. Les études détaillées impliquaient une rencontre in situ avec plusieurs acteurs : des élus, le ou les directeurs généraux des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) de services mutualisés. Dans certains cas, le président de la communauté nous a fourni un éclairage sur son ambition initiale : Caroline Cayeux à la CAB (Beauvais), Michel Courtois à la communauté de communes de la région de Charny, Loïc Cauret à Lamballe Communauté, Daniel Delaveau à Rennes Métropole. Dans quelques cas également, des communes autres que la ville centre ont été associées ; et des entretiens ciblés ont permis de réaliser un focus sur des sujets spécifiques propres à la communauté, complétant ainsi les études détaillées.

En lien avec la problématique générale de l'étude, le critère de choix privilégié du panel a été la maturité de la démarche de mutualisation, indépendamment de considérations politiques. En conséquence, le panel ne pouvait pas être pleinement représentatif de la diversité intercommunale. Les communautés choisies sont ainsi essentiellement à dominante urbaine avec la présence d'une ville centre. Néanmoins, afin d'obtenir une analyse valable aux différentes échelles, des communautés aux caractéristiques diverses ont été intégrées au panel.

Nature juridique des communautés :

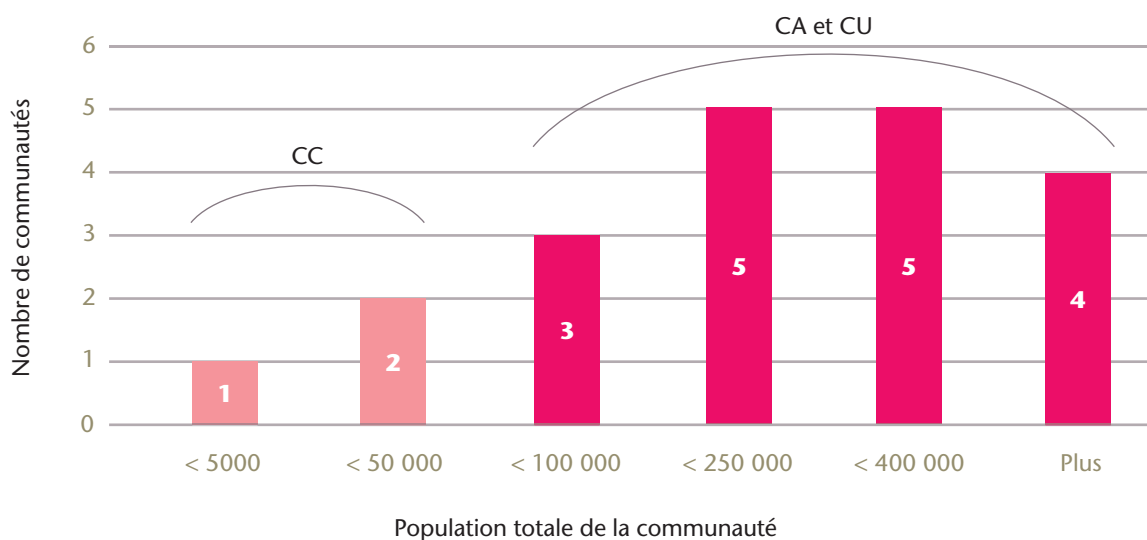
Communautés de communes (3)	Communautés d'agglomération (14)	Communautés urbaines (3)
Communauté de communes de la région de Charny (CCRC)	Agglopolys (communauté d'agglomération de Blois)	Nantes Métropole*
Lamballe Communauté	Angers Loire Métropole (ALM)	Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)*
Communauté de communes de Verdun	Communauté d'agglomération du Beauvaisis (CAB)	Grand Toulouse
	Clermont Communauté	
	Agglomération de la région de Compiègne (ARC)	
	Grenoble Alpes Métropole*	
	Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)	
	Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées*	
	Reims Métropole	
	Rennes Métropole	
	Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (CASA)*	
	Valence Agglo	
	<i>Pour la région Île-de-France :</i>	
	Plaine Commune	
	Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM)	

*Entretien téléphonique ou ciblé

■ En termes de population :

La majorité des études de terrain s'est portée sur des agglomérations de taille significative (plus de 100 000 habitants). Les communautés de moindre taille (communautés de communes en milieu rural) ont également engagé de nombreuses mutualisations (comme par exemple le partage d'un secrétaire de mairie ou de moyens techniques particuliers). Les démarches abouties faisant cependant rarement l'objet de communication par ces communautés, leur intégration au panel a été plus difficile. Ceci constitue donc une des limites de l'étude, limite que l'élaboration d'un atlas de la mutualisation viserait à dépasser pour l'avenir.

Répartition de la population totale des communautés du panel



Source : recensement Insee 2007

Le panel permet de couvrir des tailles très différentes, dont 15 % des communautés de plus de 100 000 habitants (et un tiers des communautés de plus de 250 000 habitants). Il est ainsi possible, pour ces strates de communautés, d'avoir une vue représentative des tendances.

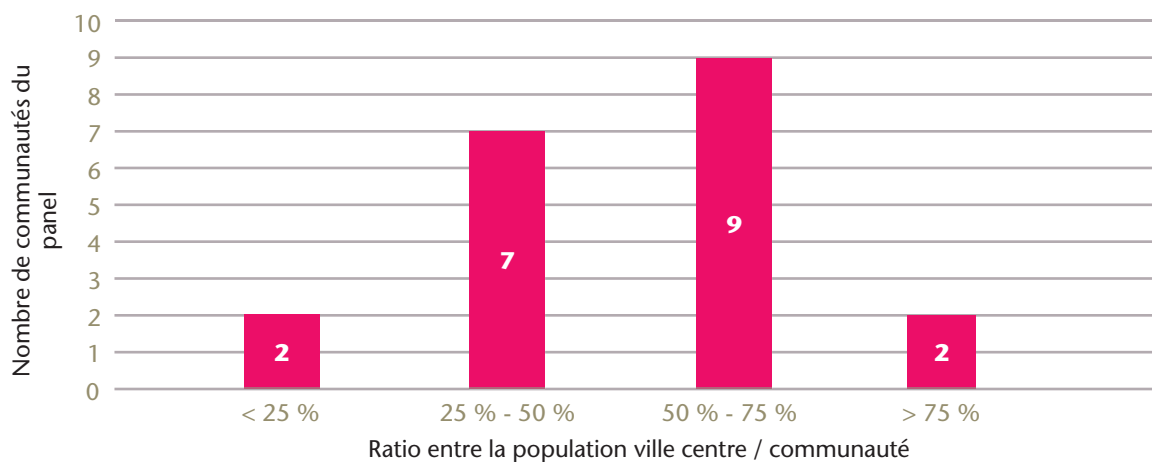
■ Selon la typologie des communautés utilisée par l'AdCF¹⁵, le panel se répartit comme suit :

- Urbain intégré pour quinze cas
- Ville centre avec banlieue (Grand Toulouse)
- Banlieue sans ville centre (Plaine Commune, CAVAM, CASA)
- Rural sans pôle (CCRC)

■ **Ratio ville centre (ou première commune) / population totale :**

Les communautés choisies sont pour la majorité d'entre elles, caractérisées par une ville centre représentant plus de 50 % de la population totale.

Ratio population ville centre (ou première commune) / population totale des communautés du panel



Source : Insee 2007

■ **Pour la gouvernance, le panel couvre des cas très différents :**

Le maire de la ville centre est aussi président	Le président n'est pas le maire de la ville centre
12 cas	4 cas
Angers Loire Métropole ARC CAB Clermont Communauté Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées Communauté de communes de Verdun Grand Toulouse Lamballe Communauté Nantes Métropole Reims Métropole Rennes Métropole Valence Agglo	Agglopolys Mulhouse Alsace Agglomération Grenoble Alpes Méropole CUS

À noter que la CAVAM, Plaine Commune, CASA et la CCRC n'ont pas de ville centre à proprement parler.

■ **En conclusion, le panel choisi permet ainsi :**

- de fournir des pistes pour de nouvelles démarches de mutualisation au sein de communautés de moindre taille (communautés rurales) ;
- d'étudier la spécificité des communautés d'Île-de-France ;
- d'obtenir les principales tendances pour les communautés les plus peuplées (à partir d'environ 100 000 habitants). Pour ces dernières, la mutualisation est un enjeu important en raison à la fois des économies d'échelle attendues et de difficultés certaines : fusionner des administrations de taille importante, faire émerger une culture commune.

Il convient maintenant d'appliquer au panel choisi la méthode d'analyse des formes de mutualisation proposée ci-avant.

1.2.3 - Trois catégories de territoires pour trois types de mutualisation

La première étape de l'étude consistera, sur le panel choisi, à conduire une analyse transversale (date de lancement, périmètre, degré, thèmes, forme juridique). Ensuite, l'analyse par communauté conduira à une typologie des mutualisations.

- *L'analyse transversale du panel (date de lancement, périmètre, degré, thèmes et forme juridique) amène à identifier les familles de métiers les plus mutualisées ainsi que celles en devenir.*

Une date de mutualisation corrélée aux échéances électorales et un niveau d'intégration peu fonction de l'âge de la mutualisation.

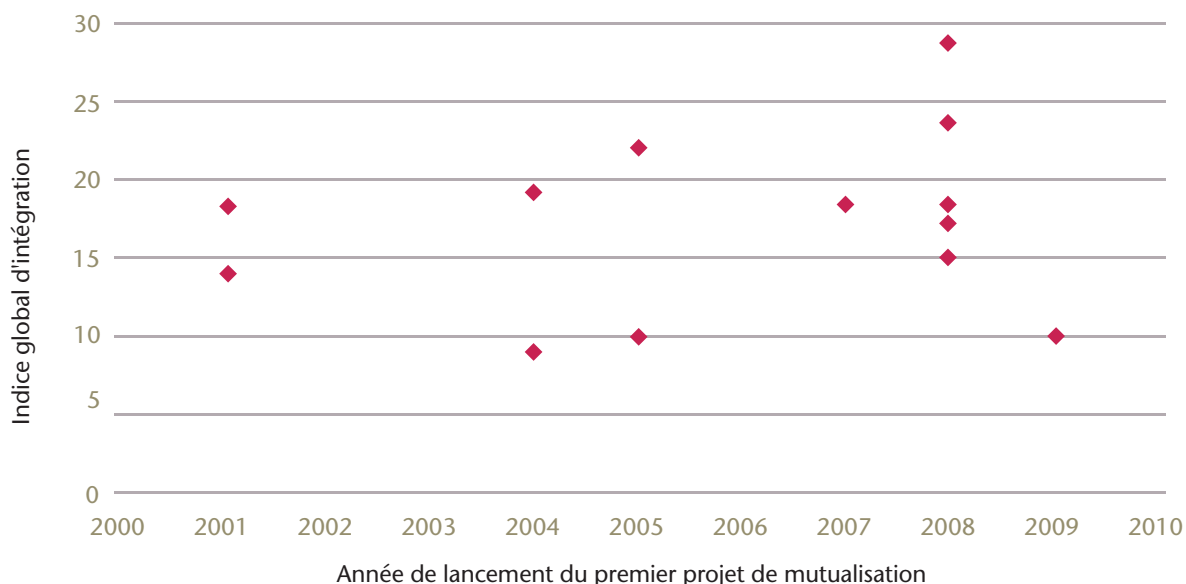
Le tableau suivant présente, pour chaque communauté, la date de lancement du projet de mutualisation. Pour les communautés ayant réalisé plusieurs projets, les projets successifs sont identifiés par (1) et (2).

Avant 2001	CU de strasbourg (1972)
2001	CC de Verdun
2004	Clermont Communauté M2A
2005	Agglopolys (1) ARC (1)
2006	CCRC
2008	Agglopolys (2) ALM CAB Lamballe Communauté (1) Rennes Métropole Grand Toulouse
2010	ARC (2) Lamballe Communauté (2) Valence Agglo

Ce tableau montre l'importance des échéances électorales dans le lancement de la démarche de mutualisation. Il semble que cette dernière soit plus difficile à conduire en milieu ou fin de mandat. En effet, toute mutualisation induit des changements importants dans l'organisation administrative qui peuvent compliquer certains projets, et nécessite une volonté politique forte. Cette analyse, d'un point de vue prospectif, annonce peut-être une année 2014 riche en projets de mutualisation.

Après la date de lancement, la question est de voir si un processus lancé de longue date implique une intégration plus forte. L'une des approches possibles consiste à croiser l'indice global d'intégration (voir encadré page 18) avec la date de lancement du premier projet de mutualisation.

Indice global d'intégration en fonction de l'année de lancement du projet de mutualisation (hormis CUS)



Intuitivement, on pourrait penser que l'intégration devrait être d'autant plus forte que le processus de mutualisation est ancien. La figure ci-dessus met pourtant en évidence l'absence de corrélation automatique entre ancienneté et intensité de la mutualisation. En effet, d'autres facteurs tels que la volonté politique peuvent amener rapidement une intégration forte (cas de Rennes Métropole et Reims Métropole, par exemple). *A contrario*, certains exemples montrent qu'une mutualisation ancienne ne conduit pas nécessairement à une forte intégration. Résumer l'intégration à un seul indice étant toutefois réducteur, cette analyse est également à relativiser.

Le périmètre : une mutualisation principalement limitée au couple communauté/ville centre

Alors que les transferts de compétence concernent l'ensemble du territoire communautaire, les mutualisations ne sont réalisées, dans leur grande majorité, qu'entre la ville centre et la communauté. Les rares exceptions rencontrées concernent :

- des domaines techniques particuliers : par exemple, l'instruction des permis de construire (ARC, Rennes Métropole), les marchés publics (ARC).
- des territoires multipolaires, en particulier en Île-de-France. C'est, par exemple, le cas de la CAVAM où une police municipale a été créée à l'échelle intercommunale, ou encore celui de Plaine Commune au travers de l'entretien des bâtiments communautaires par les agents des communes.
- des territoires ruraux : la communauté de communes de la région de Charny a unifié ses services à l'échelle de ses onze communes.

Les expériences en cours d'extension à quelques autres communes périphériques rencontrent des difficultés importantes. L'équilibre politique est en effet très difficile à trouver entre des collectivités de tailles très différentes, mais aussi de tailles comparables (c'est le cas en Île-de-France). Cette limitation du périmètre au couple ville centre/communauté révèle la difficile émergence, à terme, d'une administration locale unique à l'échelle intercommunale.

Le degré : des choix très diversifiés entre prestations de services, mutualisations et transferts

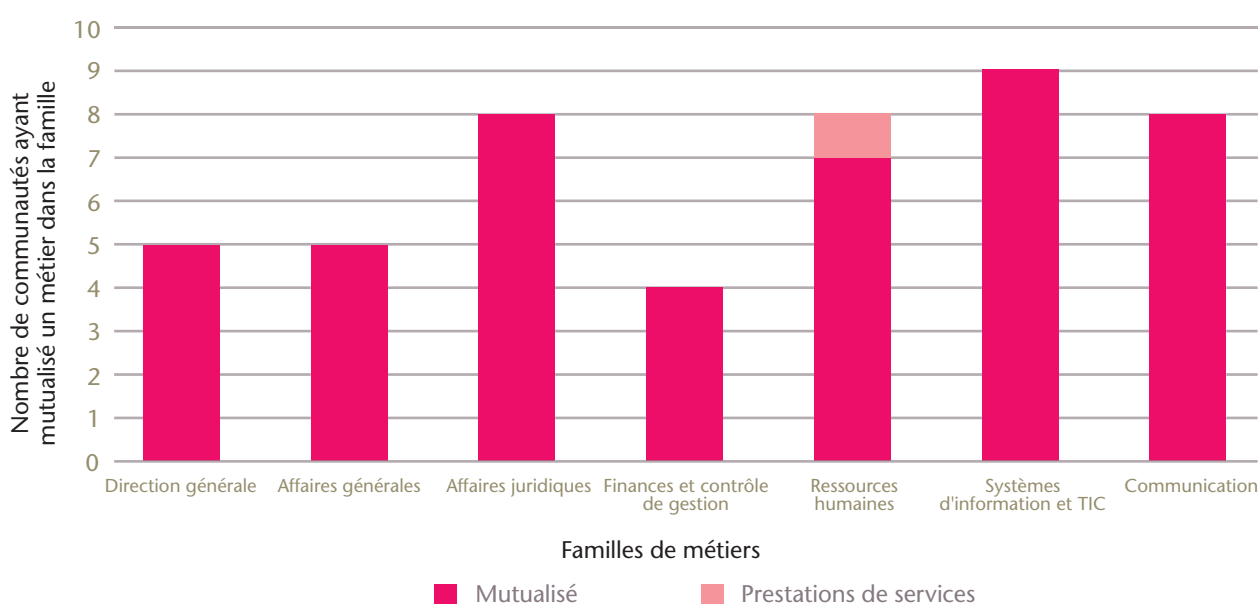
Sur l'ensemble du panel, plus de 200 familles de métiers ont été considérées comme mutualisées ou transférées. Aucune dominante ne se dégage quant aux motifs qui conduisent à recourir préférentiellement à la prestation de services, au service partagé ou au transfert. Ce choix relève donc davantage du choix politique que de l'efficacité administrative ou du territoire lui-même.

Les thèmes : la prépondérance des domaines fonctionnels et la possibilité de nouveaux partages

Pour cette analyse, le Guide des métiers territoriaux du CNFPT servira de cadre. Pour chaque famille de métiers des cinq domaines identifiés dans ce guide (« Pilotage, management et gestion des ressources », « Interventions techniques »...), le nombre de communautés du panel ayant mutualisé une même famille est comptabilisé. Ainsi, les familles les plus fréquemment rencontrées permettent de montrer les choix que les collectivités ont faits dans cette phase pionnière de la mutualisation. Cette partie d'analyse est limitée aux dix communautés d'agglomération et communautés urbaines du panel, car les autres cas (Île-de-France et communautés de communes) se trouvent en nombre trop limité.

Mutualisation dans le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources »

Prépondérance de l'informatique et du juridique, retrait des finances



Lecture : Sur les dix communautés d'agglomération et communautés urbaines du panel (hors Île-de-France), la famille de métiers « Ressources humaines » a fait l'objet de sept mises à disposition de services et d'un cas de prestation de services.

L'analyse des familles mutualisées de ce domaine montre :

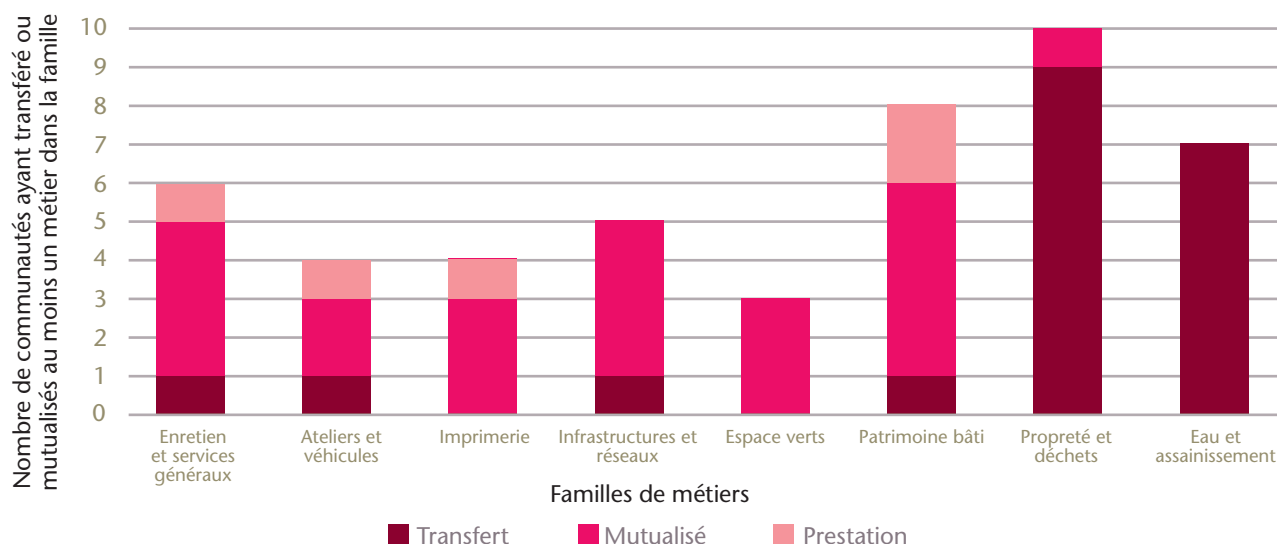
- La fréquence importante de deux thèmes :

- L'informatique : ce domaine semble facilement mutualisable car probablement moins sujet à débat au niveau politique. Il est, de plus, fortement intégrateur à terme, car il implique de partager des outils communs. Il permet aussi de rapides économies d'échelle (sur les abonnements ou les achats d'ordinateur, par exemple).
- Les affaires juridiques : cette famille regroupe des métiers différents et pointus, ce qui explique pour partie la fréquence des mutualisations. Les communes, y compris au-delà de la ville centre, expriment souvent explicitement des besoins dans cette famille de métiers.

- La différence de signification de la mutualisation entre services fonctionnels RH et finances :

- Les ressources humaines sont une des familles les plus mutualisées, souvent socle d'une intégration et d'une culture commune.
- Les finances, au contraire, sont en retrait. Dans ce cas précis, la question politique semble déterminante : cette matière est souvent considérée comme un outil essentiel à l'élus pour mettre en œuvre sa politique.

La possibilité de nouvelles collaborations



Lecture : Sur les dix communautés d'agglomération et communautés urbaines du panel, la famille de métiers « Patrimoine bâti » a fait l'objet d'un transfert, de cinq mises à disposition et de deux cas de prestations de services.

Les domaines « Propreté et déchets » et « Eau et assainissement » font l'objet des transferts les plus importants, ce qui correspond à l'exercice classique des compétences d'une communauté d'agglomération. En termes de mutualisation, ce graphique montre des champs possibles pour de nouvelles mutualisations du domaine « Interventions techniques » : les ateliers et véhicules, et l'imprimerie. Ces domaines peu mutualisés sont porteurs d'économies d'échelle et sans enjeux politiques particuliers.

Autres domaines : « Animation et services à la population », « Sécurité », « Politique d'aménagement et de développement »

Les trois autres domaines du Guide des métiers territoriaux du CNFPT 2010 concernent des compétences soit encore principalement exercées par la commune (prévention et sécurité, animation et services à la population), soit liées à des compétences communautaires (développement économique). Quelques éléments sont à souligner :

- Le domaine culturel fait l'objet d'assez nombreux transferts ou mutualisations, notamment pour les bibliothèques. L'un des intérêts de ce domaine est qu'il renforce la visibilité de la communauté vis-à-vis des citoyens.
- Certains domaines sont très rarement mutualisés :
 - Le domaine de la sécurité, même s'il se limite à la gestion du personnel (seuls cas : CAB et CAVAM selon des modalités différentes), le social/santé (Agglopolys, Reims Métropole, Rennes Métropole), l'état civil¹⁶ et le funéraire (aucun cas). Ces services de proximité pour le citoyen restent fréquemment le domaine réservé du maire, y compris dans l'organisation des services et des moyens.
 - La restauration collective, ce qui peut surprendre car le partage de tels équipements pourrait, dans certains cas, s'avérer nécessaire.
- Sans surprise, une grande majorité des familles du domaine « Aménagement et développement » sont transférées, ce qui correspond au cœur de métier des communautés.

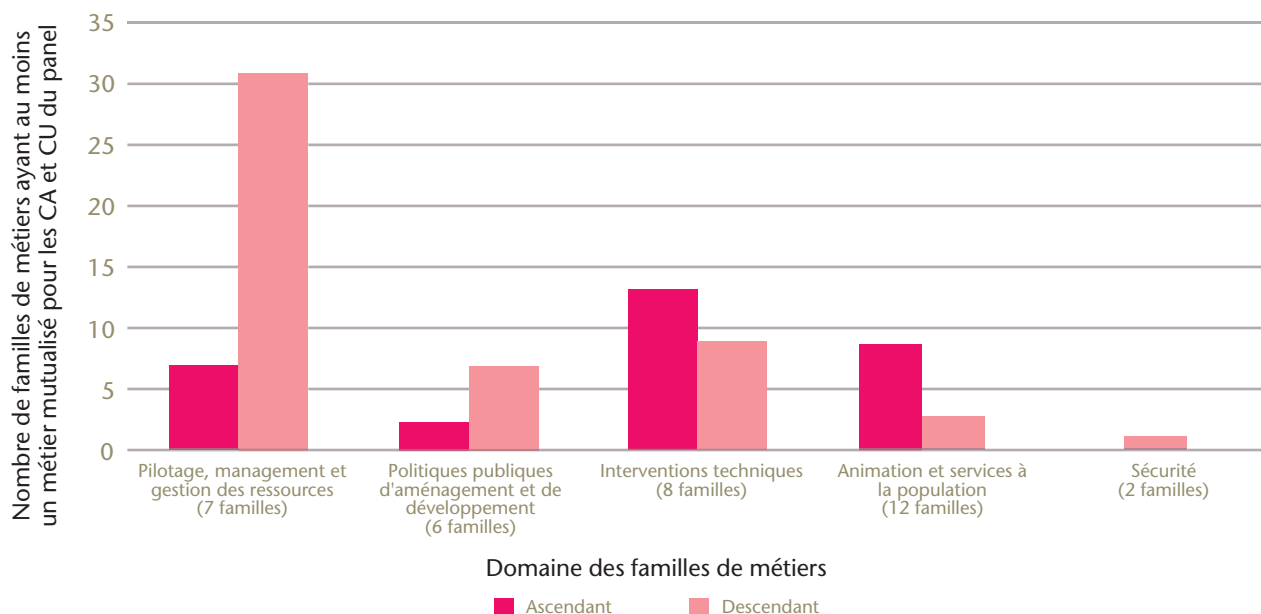
¹⁶ Dans ce domaine, il serait possible de mutualiser le « back office » : logiciels de traitement des demandes d'extraits d'actes de naissance, par exemple.

La forme juridique choisie : le sens de la mutualisation dépend du domaine concerné

Cette partie d'analyse est aussi limitée aux communautés d'agglomération et communautés urbaines du panel, hors Île-de-France.

En examinant uniquement les cas de mutualisation, les mises à disposition ascendantes et descendantes sont en nombre quasi équivalent (quarante-et-un cas ascendants contre quarante-huit descendants). En revanche, il apparaît clairement que le sens de la mutualisation dépend du domaine concerné.

Sens de la mutualisation en fonction des domaines du Guide des métiers territoriaux du CNFPT 2010



Lecture : Dans le domaine « Interventions techniques », vingt-deux familles de métiers ont fait l'objet d'une mutualisation au sein du panel. Treize l'ont été par des mises à disposition ascendantes et neuf par des mises à disposition descendantes.

Les tendances suivantes se dégagent :

- Des mutualisations descendantes pour le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources ». Les services fonctionnels sont en effet plus naturellement mutualisés au niveau de la communauté.
- Des mutualisations ascendantes pour les domaines plus techniques (« Interventions techniques » et « Animation et services à la population »). Ceci peut s'expliquer par le fait que, dans ces domaines (véhicules, espaces verts, patrimoine), la majorité de l'activité se fait pour la ville centre. Il paraît logique que les agents soient alors rattachés à la collectivité pour laquelle l'essentiel des tâches est effectué.

Le cas des services communs

Certaines collectivités ont mutualisé leurs services fonctionnels. Dans le nouveau cadre fixé par la loi du 16 décembre 2010, ces services sont destinés à devenir des « services communs gérés par l'EPCI ». Il convient d'identifier les services mutualisés à ce jour de manière ascendante et ainsi d'estimer l'impact éventuel du choix fait par le législateur de services communs gérés par la communauté.

Même si des services communs peuvent concerner tous les domaines dès lors que la compétence n'est pas transférée, l'étude se concentre ici sur le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources » dont toutes les familles pourront faire l'objet de services communs. Dans ce domaine, le panel comporte quarante-sept familles mutualisées, dont seize de manière ascendante. Ces chiffres sont trop restreints pour conclure à des tendances générales en termes de famille de métiers principalement concernée. Aussi, uniquement à titre d'illustration, il s'agit, pour le panel examiné et par ordre d'importance, de quelques services RH, communication et informatique. De taille parfois importante (Grand Toulouse, par exemple), ces services seront donc concernés par les changements liés à la loi RCT. Une réorganisation avec un rattachement du service à la communauté et une mise à disposition ascendante des personnels seront probablement nécessaires.

■ L'analyse par territoire : les trois types de mutualisation existants

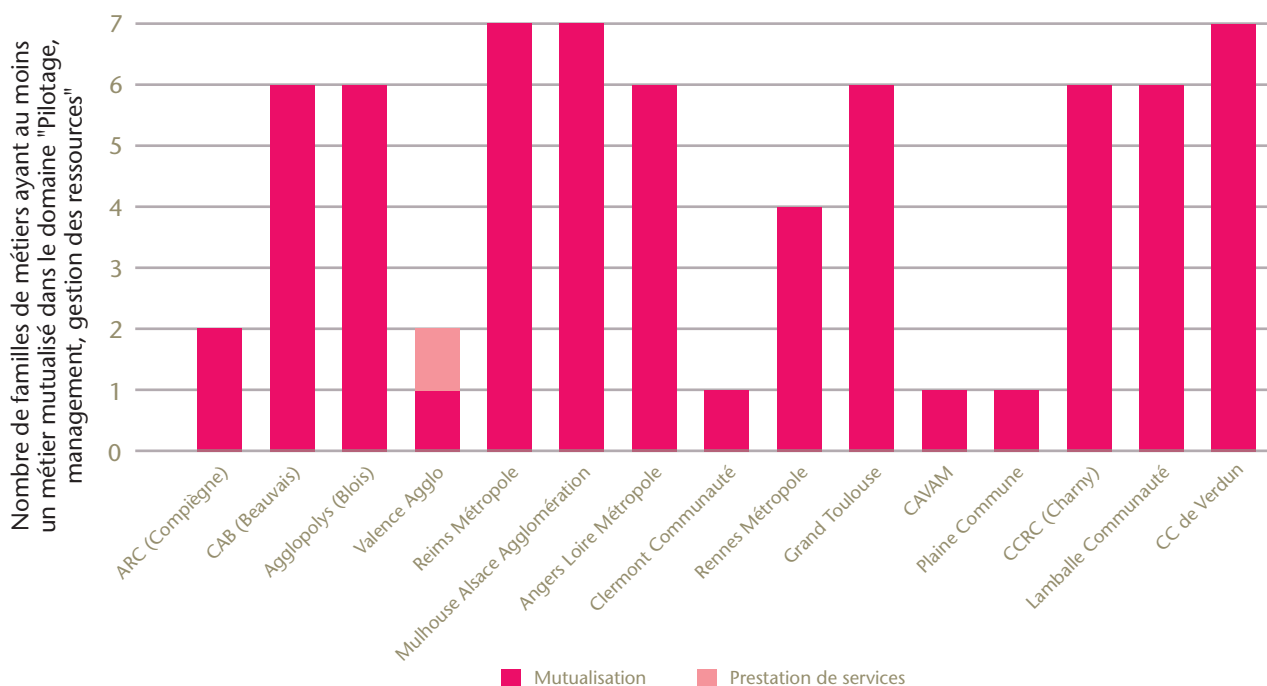
L'objet de cette analyse n'est pas de comparer les expériences entre elles. Il s'agit, à partir des démarches réalisées, de dégager les principaux types de mutualisation. Pour ce faire, la méthode consiste à calculer, pour chacun des cinq domaines identifiés par le Guide des métiers territoriaux, l'indice d'intégration selon la méthode explicitée dans l'encadré page 18. Pour mémoire, cet indice additionne prestations de services, services partagés et transferts afin d'identifier quatre types de mutualisation :

- Le type « pilotage intégré » : mutualisation à dominante pilotage et gestion ;
- Le type « coopération technique » : partage de personnels techniques ;
- Le type « structure intégrée » qui regroupe les types pilotage intégré et coopération technique ;
- Les types en devenir, notamment services culturels et services à la population, qui peuvent se combiner avec les types précédents.

La mutualisation « pilotage intégré »

Cette catégorie se déduit de l'analyse du domaine « Pilotage, management et gestion des ressources » du Guide des métiers territoriaux. Ces fonctions concernent la gestion quotidienne de la communauté (ressources humaines, etc.). Le calcul de l'indice d'intégration par territoire dans ce domaine montre des disparités importantes, synonymes de projets et d'objectifs de mutualisation différents.

Indice d'intégration de chaque communauté du panel pour le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources »¹⁷



On observe que :

- Certaines communautés se limitent à des fonctions supports (informatique ou communication). S'il permet l'échange de pratiques, ce premier stade de coopération conduit difficilement à l'édification d'une culture commune.
Exemple : Clermont Communauté, Valence Agglo. Via une prestation de services, cette dernière a recours aux ressources humaines de la ville, notamment pour l'édition des bulletins de paie. C'est aussi le cas des communautés d'Île-de-France. En effet, dans le cas d'une agglomération multipolaire, partager des services ressources humaines ou finances semble difficile.
- D'autres communautés partagent toutes les fonctions de pilotage. L'intégration des services est alors forte : elle permet l'harmonisation des pratiques et des politiques de gestion communes.

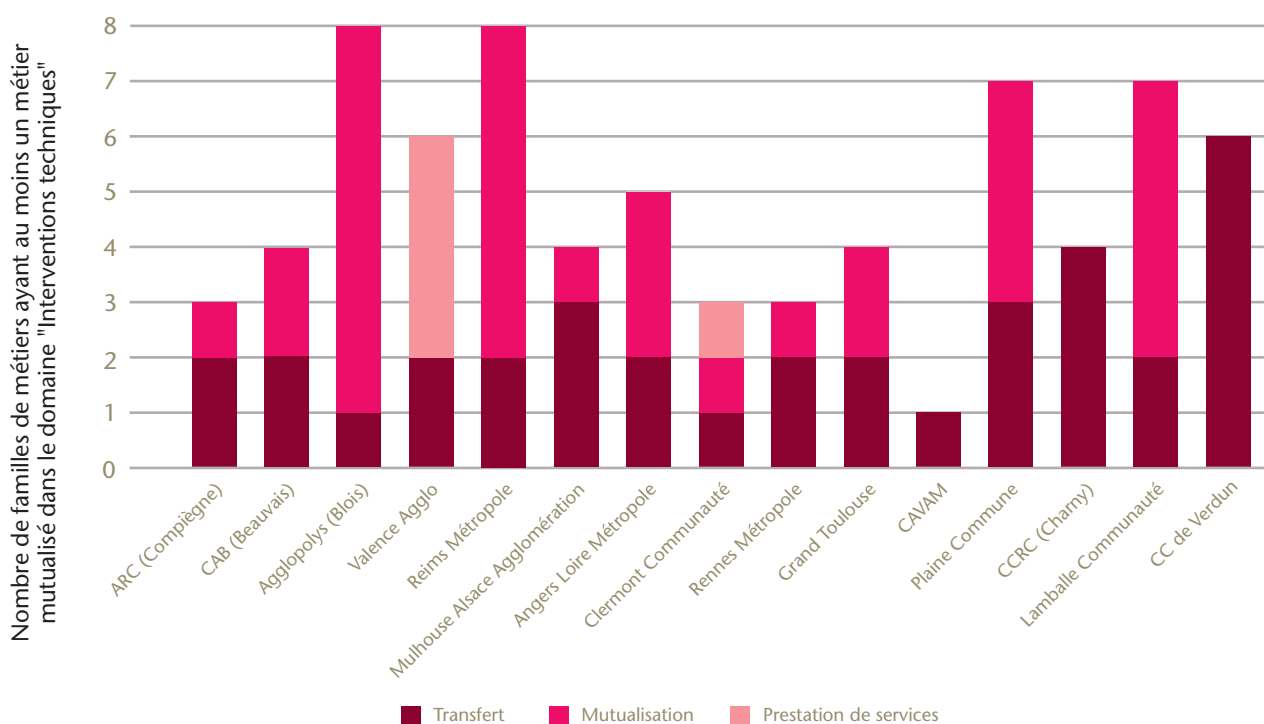
Cette dernière forme permet de dégager le premier type de mutualisation : celui du « pilotage intégré », où le nombre de fonctions de pilotage partagées est important (de quatre à sept sur les sept familles de métiers). Au vu du panel, trois facteurs semblent favorables à cette configuration :

- Un territoire adapté (présence d'une ville centre ou territoire d'une communauté de communes) ;
- Un équilibre politique trouvé entre la ville centre et les communes périphériques. Il faut souligner qu'aucun des cas de « pilotage intégré » ne couvre un périmètre de mutualisation comprenant les communes périphériques ;
- Une impulsion politique forte, qui peut aussi se retrouver dans le cas d'un maire et d'un président différents (Agglopolys).

La mutualisation « coopération technique »

Ce second type se déduit du calcul, par territoire, de l'indice d'intégration dans le domaine « Interventions techniques ».

Indice d'intégration de chaque communauté du panel pour le domaine « Interventions techniques »¹⁸



Ce graphique révèle des choix de coopération différents :

- Fort partage technique avec des services communs ou des prestations de services (exemple : Agglopolys, Plaine Commune, Reims Métropole) ;
- Partage technique pratiquement limité aux transferts de compétences (exemple : Mulhouse).

La coopération technique apparaît moins intégratrice : nul besoin de partager des procédures ou une culture communes, l'objectif est uniquement la réponse à un besoin technique. Ainsi, la situation de coopération peut rester longtemps en l'état sans aller plus loin dans l'intégration.

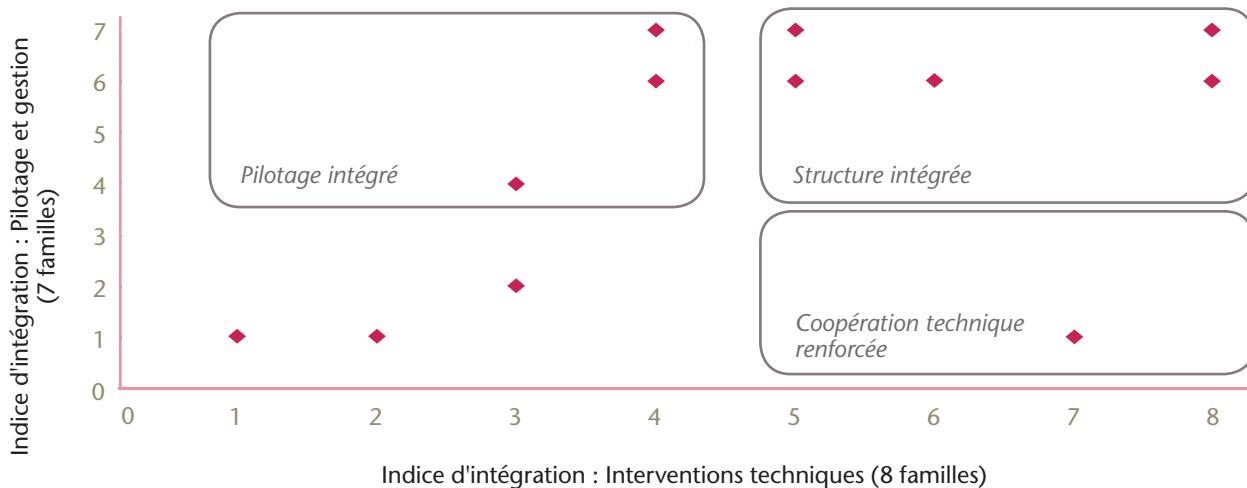
La mutualisation « structure intégrée »

Le modèle le plus abouti combine les deux types précédents. En effet, certaines communautés présentent à la fois un pilotage intégré et une coopération technique renforcée : c'est notamment le cas pour Reims Métropole, Agglopolys, Angers Loire Métropole et la communauté de communes de Verdun. C'est le type de « structure intégrée » où toutes les activités s'interpénètrent.

¹⁸ Huit familles de métiers – voir tableau page 16

Ainsi, les trois types de mutualisation peuvent se résumer par le graphique suivant :

Mutualisation de types « pilotage intégré », « coopération technique renforcée », « structure intégrée »



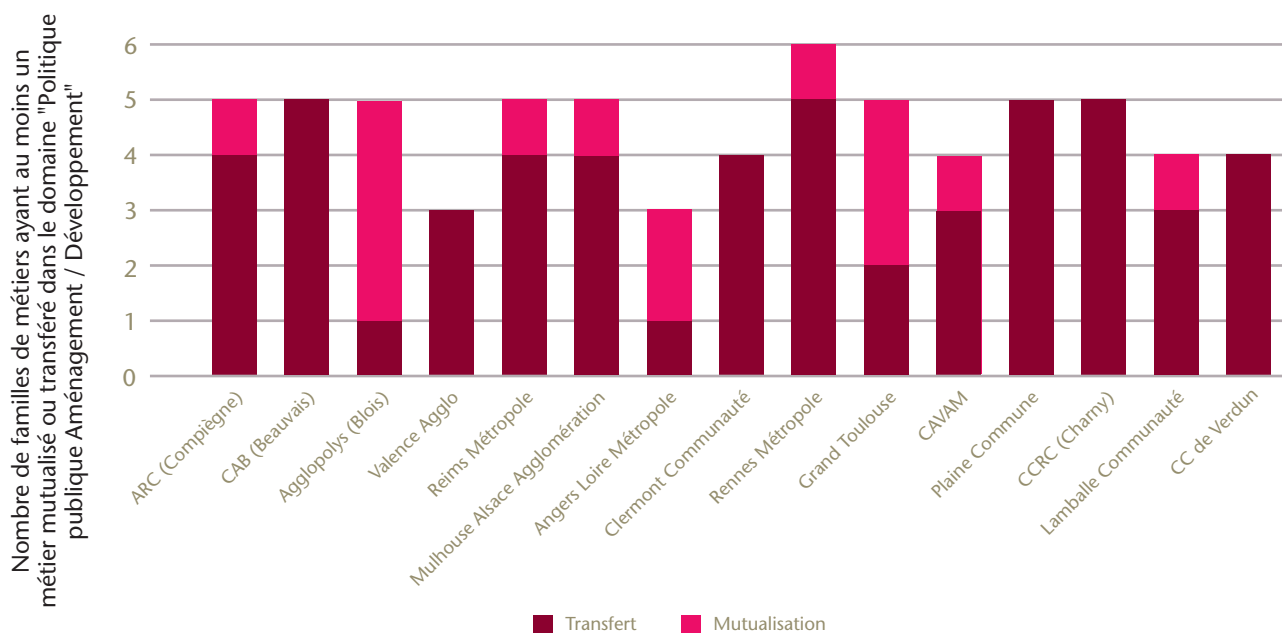
Lecture : Cinq communautés font l'objet d'une mutualisation de type « structure intégrée », car l'indice d'intégration est supérieur à 5 dans le domaine « Interventions techniques » et supérieur à 4 dans le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources ».

Les autres domaines correspondent aux transferts de compétences réalisés ou conduisent à des types de mutualisation potentielle pour l'avenir.

Ces autres domaines restent très liés aux compétences de chaque niveau de collectivité. À quelques exceptions près, ils ne permettent pas de dégager une forme spécifique significative de mutualisation.

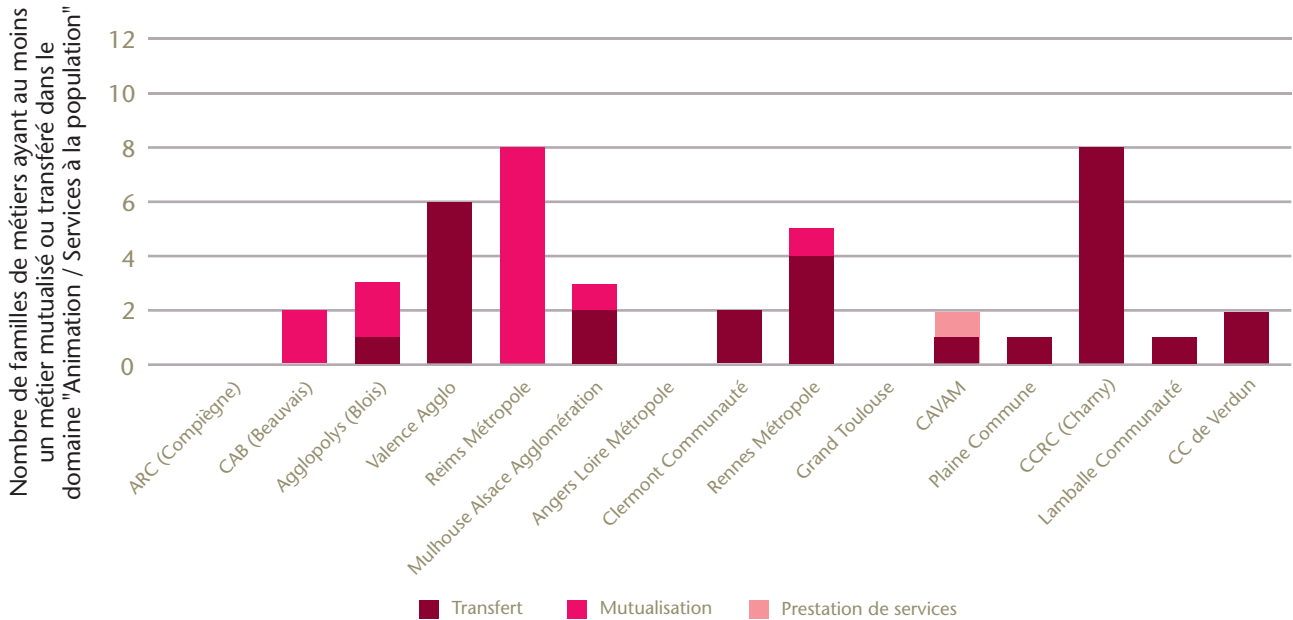
Le domaine « Politiques publiques d'aménagement et de développement » est en quelque sorte le cœur de métier des communautés, ce que reflète l'importance des transferts dans ce domaine.

Indice d'intégration pour le domaine « Politiques publiques d'aménagement et de développement »¹⁹



Le domaine « Animation et services à la population » regroupe, quant à lui, des compétences historiques des communes (services de proximité).

Indice d'intégration pour le domaine « Animation et services à la population »²⁰



Si ce domaine comprend peu de coopérations à l'heure actuelle, les exceptions montrent peut-être l'émergence de nouvelles formes de mutualisation à venir. Il s'agit en particulier d'une « mutualisation culturelle » par le transfert des services culturels et des bibliothèques (cas de Rennes Métropole, Clermont Communauté et Valence Agglo).

L'indice global d'intégration : un indice qui ne peut se suffire à lui-même

À l'issue de cette analyse par territoire déclinant chaque domaine du Guide des métiers territoriaux du CNFPT, il paraît utile de cumuler l'ensemble des domaines pour obtenir un indice global d'intégration.

Indice global d'intégration pour chaque communauté²¹



20 Onze familles de métiers – voir tableau page 16

21 Trente-cinq familles de métiers - voir tableau page 16

Cette vue globale permet simplement d'estimer quantitativement le nombre de thèmes faisant l'objet de partages. L'indice reflète ainsi un niveau global d'intégration. Pourtant, il ne permet pas de caractériser le type de mutualisation auquel la communauté a recours : pilotage, technique, culture ou combinaison. Il ne reflète pas non plus le nombre d'agents mutualisés. Plus extensif qu'intensif, cet indicateur ne peut donc pas se suffire à lui-même.

■ ■ Conclusion : proposition d'une typologie des mutualisations

Trois types de mutualisation se dégagent de cette analyse :

Type	Exemples
Structure intégrée	Agglopolys (Blois) Angers Loire Métropole CCRC (Charny) Reims Métropole CUS (Strasbourg) Communauté de communes de Verdun
Pilotage mutualisé	CAB (Beauvais) Lamballe Communauté Mulhouse Alsace Agglomération Rennes Métropole Grand Toulouse
Coopération techniques	Clermont Communauté ARC (Compiègne) Plaine Commune Valence Agglo

À plus ou moins long terme, d'autres catégories pourraient venir compléter cette typologie, notamment dans le domaine culturel ou des services à la population.

La question consiste alors à identifier les causes ayant motivé ces choix. Celles-ci sont à la fois liées au territoire et à ses équilibres politiques. Ainsi, il apparaît que pour :

- Les communautés urbaines ou d'agglomération avec ville centre : la mutualisation développée entre la ville centre et l'intercommunalité revêt des formes diverses (techniques, pilotage ou les deux) découlant directement de l'équilibre politique.
- Les communautés urbaines ou d'agglomération sans ville centre : seules les mutualisations techniques sont favorisées et les mutualisations de pilotage sont rendues plus difficiles.
- Les communautés de communes rurales : la mutualisation peut être très avancée, voire prendre la forme d'une administration locale unique sur tout le périmètre de la communauté.

Cette typologie peut servir à construire un schéma de mutualisation en fixant les choix et scénarios possibles. Pourtant, utilisée seule, cette typologie présente des limites importantes : tout d'abord, elle ne reflète qu'imparfaitement l'intégration, notion qui reste subjective. Ensuite, elle ne permet pas de mesurer l'efficacité du service rendu, ni en termes d'économies ni en termes de qualité. Aussi, pour les élus et les administrations, la mise à disposition d'outils complémentaires de compréhension et de décision est nécessaire.

II - La mutualisation : facteur d'intégration territoriale et humaine

Découlant du contexte politique local, la mutualisation permet une intégration communautaire et implique une évolution profonde de l'administration et du service rendu.

2.1 - Le renforcement des liens entre communes et communauté

2.1.1 - L'insuffisance de la mesure du renforcement par le biais de coefficients objectifs

La volonté d'accroître l'intégration communautaire apparaît généralement en fil rouge du processus de mutualisation, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'une motivation explicite. Néanmoins, la mutualisation, lorsqu'elle est ascendante, peut parfois constituer un confortable entre-deux permettant de concilier le fonctionnement de l'intercommunalité et la sauvegarde des prérogatives des maires. La mutualisation garantit-elle effectivement une meilleure intégration des orientations stratégiques et des politiques de la communauté et de ses communes ?

■ *La nécessaire définition de la notion d'intégration communautaire*

Une notion essentiellement subjective

Intégration et subsidiarité

L'intégration communautaire apparaît comme une notion essentiellement subjective et la question de la subsidiarité est souvent évoquée. Il s'agit de définir le niveau le plus pertinent pour exercer telles ou telles compétences, en fonction des moyens disponibles, de la convergence ou de la complémentarité des orientations politiques, de la conciliation entre l'exigence croissante d'expertise, la problématique des économies d'échelle et le souci de proximité. Par exemple, s'il apparaît indispensable de maintenir un lien de proximité avec les usagers des services publics (caisses des écoles, état civil), la complexité croissante des normes applicables aux collectivités (marchés publics, sécurité, environnement) motive la constitution de pôles d'expertise mutualisés.

Quel est le bon niveau d'intégration ? Où faut-il placer le curseur ? La définition des compétences à transférer à l'intercommunalité, la décision de mutualiser les moyens et les services, voire de constituer une administration unique, sont autant d'axes de travail à inscrire dans une recherche permanente de convergence des projets et des orientations stratégiques.

Des données historiques et géopolitiques entrent en ligne de compte

Avant de s'interroger sur la mutualisation comme facteur d'intégration communautaire, il convient de souligner les écarts existants, d'une communauté à l'autre, dans l'appréhension de cette notion.

Qu'ils soient élus de la ville principale ou d'une commune périphérique, que la communauté soit récente ou déjà bien ancrée sur le territoire, que l'intercommunalité ait eu un moteur naturel incarné dans la personne d'un élu ou qu'elle soit le fruit d'un consensus permanent, les élus communautaires ne définissent pas l'intégration de la même manière.

Les données géopolitiques de la communauté, la structure et l'histoire du territoire ne sont pas étrangères à l'appréhension de l'intégration par les élus. Ainsi, la vision de l'intégration diffère selon que l'on se situe dans un territoire multipolaire ou au contraire dominé par une ville centre. L'ancienneté des coopérations intercommunales est également un facteur important dans le partage d'une vision commune du territoire, comme dans l'exercice coordonné des politiques publiques locales.

À l'inverse, les rivalités politiques ou personnelles, les oppositions historiques entre une ville centre et sa périphérie peuvent constituer des freins à l'intégration. Le fait qu'historiquement, l'intercommunalité ait essentiellement été constituée pour bénéficier des incitations financières peut également expliquer une intégration relativement faible.

L'impact des profondes évolutions de l'intercommunalité sur la mesure de l'intégration

Associé aux contraintes financières croissantes qui pèsent sur la gestion publique locale, le passage d'une intercommunalité de projet à une intercommunalité polymorphe – qui s'étend désormais aux services publics de proximité – conduit à questionner de nouveau la nature de la coopération intercommunale : l'administration communautaire a changé de nature.

Le lien entre l'intercommunalité et l'usager-contribuable est appelé à se resserrer : d'une part, l'introduction du suffrage universel direct va accroître la visibilité des élus communautaires et, d'autre part, l'instauration obligatoire d'une fiscalité mixte va sensibiliser le contribuable aux orientations et aux choix politiques communautaires.

La redéfinition de la carte intercommunale va également impacter la problématique de l'intégration communautaire en modifiant les périmètres intercommunaux de coopération et de solidarité, d'autant plus que ces modifications pourront parfois être ressenties comme subies et auront donc un impact direct sur les compétences transférées.

Enfin, les évolutions à venir en matière de gouvernance vont faire bouger les lignes entre les intercommunalités et leurs communes membres : réduction de la taille de l'exécutif, redéfinition du rôle des délégués communautaires à travers la représentation des oppositions municipales et modification des relations entre les communes périphériques et la commune centre. Toutes ces évolutions ne sont pas sans incidences sur la définition de l'intégration communautaire.

Dans ce contexte, les motivations poussant à la mutualisation ont évolué. Les motivations initiales – parmi lesquelles la recherche d'économies d'échelle, les gains en expertise et en niveau de service –, si elles sont toujours présentes, font peu à peu place à de nouvelles considérations. Face à une contrainte budgétaire plus forte, la mutualisation s'envisage désormais comme le moyen de limiter la réduction possible du niveau de service et d'organiser la redéfinition des priorités politiques. Les pressions exercées au niveau national tendent par ailleurs à présenter la mutualisation comme un passage obligé, une évolution nécessaire à l'amélioration de la cohérence du bloc local.

Une intégration communautaire qui s'apprécie au travers de la réalité du partage des orientations stratégiques et des modalités d'organisation

Il faut souligner le fait que l'intégration peut paraître forte sur la forme – exercice de compétences nombreuses par le biais de moyens et de services communs – et faible sur le fond – peu d'orientations stratégiques partagées. Et inversement.

Par exemple, le fait de partager les documents stratégiques (SCoT, PLU et/ou PLH) n'ont que peu d'impact en termes d'effectifs transférés ou mutualisés, mais donne un contenu politique très fort à la dimension intercommunale. À l'inverse, la mise à disposition, en faveur de l'intercommunalité, d'effectifs techniques communaux volumineux pour l'entretien des espaces communautaires n'est pas nécessairement garante d'une forte intégration communautaire.

En rappelant bien qu'il n'y a là aucun jugement de valeur, l'intégration peut, sur la forme, varier d'un optimum qui consisterait en une administration unique sur l'ensemble du territoire communautaire, à un minimum qui consisterait en un exercice des compétences communautaires non pas par des agents transférés, mais par des agents demeurés communaux mis à la disposition de l'intercommunalité.

**Prestations
de services**

**Coopérations
techniques
renforcées**

**Pilotage
mutualisé**

**Structure
intégrée**

**Administration
unique**

Sur le fond, l'intégration communautaire, selon les choix politiques retenus, peut trouver son aboutissement dans la définition de quelques grands projets d'intérêt communautaire, dans la gestion en commun de politiques publiques ou dans la définition d'un projet unique de territoire faisant la synthèse entre le projet communautaire et les projets communaux.



Dans tous les cas, le pragmatisme impose bien souvent un écart important entre les ambitions initiales et la réalité. À trop vouloir optimiser les organigrammes, le risque de complexifier le fonctionnement des services peut être important.

■ **La mesure objective de l'intégration : un exercice complexe mais en partie possible**

Pour apprécier de façon objective le degré d'intégration existant entre une communauté et ses communes membres, il convient de recourir à des mesures qualitatives autant que quantitatives.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), utilisé jusqu'à présent pour mesurer et stimuler les transferts de compétences aux structures intercommunales par le biais de la DGF, présente un certain nombre de limites. En effet, le reproche lui a souvent été fait de pousser à la constitution d'intercommunalités d'aubaine. Par ailleurs, au fil du temps, des éléments de calculs ont été ajoutés, introduisant distorsions et complexité. Enfin, le CIF ne prend pas en compte les mutualisations de services. C'est pourquoi il apparaît utile et nécessaire de travailler à l'élaboration de nouveaux indicateurs d'intégration.

Trois types d'indicateurs peuvent être utilisés :

- Tout d'abord, un indicateur caractérisant la nature de l'intégration (indice global d'intégration) par l'identification des champs de compétences et des fonctions mutualisées et/ou transférées à l'intercommunalité (cf. I.2.) ;
- Ensuite, un coefficient d'intégration reposant sur plusieurs ratios et s'attachant à la mesure du volume des services transférés et mutualisés en termes d'effectifs (voir *infra*) ;
- Enfin, une analyse détaillée du contexte permettant de prendre en compte les autres formes de mutualisation (plateformes de services, centres de services partagés) et d'intégration (documents stratégiques partagés, en lien notamment avec les réflexions sur le rapprochement des plans locaux d'urbanisme, la péréquation entre communes, la répartition territoriale des équipements et de l'habitat).

L'analyse croisée de ces trois approches permet d'appréhender de la façon la plus objective possible la réalité de l'intégration politique et administrative entre la communauté et ses communes membres (voir encadré page 37), même si des éléments subjectifs, précédemment rappelés, doivent être pris en compte.

Des ratios pour mesurer l'ampleur et la volumétrie de l'intégration des services.

Il s'agit de définir un indicateur permettant de quantifier le degré d'intégration entre les services de la communauté et de ses communes membres.

Des ratios doivent permettre de mesurer non seulement la mutualisation *stricto sensu*, mais aussi le degré d'intégration de la communauté à travers le volume des effectifs communautaires. Ainsi, trois éléments sont à étudier :

- Les compétences communautaires : par qui sont-elles réellement exercées ? Les agents ont-ils été transférés à la communauté ou bien s'agit-il d'agents municipaux mis à disposition ?
- Les compétences municipales : la communauté intervient-elle en appui des communes ? Existe-t-il des mises à disposition d'agents communautaires ?
- Les services fonctionnels : sont-ils exercés conjointement ? Existe-t-il des services communs, des plateformes de services ?

Dans leur rapport « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens »²², les parlementaires Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido²³ ont proposé un coefficient d'intégration des services fonctionnels (CISF) permettant de mesurer la part des services fonctionnels mutualisés.

$$\text{CISF} = \text{Nombre ETP fonctionnel mutualisés} / \text{nombre ETP total fonctionnel (communauté + communes)}$$

Ce ratio, partiel, doit être complété afin d'appréhender toutes les formes possibles d'intégration des services, sur les compétences tant opérationnelles que fonctionnelles. En effet, les mutualisations de type « coopérations techniques renforcées » ne sont pas valorisées par cet indicateur.

Deux coefficients complémentaires permettent de prendre en compte toutes les variétés d'organisations communes des services :

- Un coefficient d'intégration des services transférés (ou CIS Transfert), qui mesure la part des compétences effectivement exercées au niveau communautaire.

$$\text{CIS Transfert} = \text{Nombre ETP communauté} / (\text{nombre ETP communauté} + \text{communes})$$

- Un coefficient de mutualisation (ou CIS Mutualisation), qui mesure la part des effectifs mutualisés sur l'ensemble des compétences du bloc local.

$$\text{CIS Mutualisation} = \text{Nombre ETP mutualisés (communauté + communes)} / (\text{nombre ETP communauté} + \text{communes})$$

Ces deux ratios peuvent se combiner *in fine* pour établir le « coefficient global d'intégration » (ou CIS Global), qui mesure la volumétrie des compétences exercées de façon multilatérale par la communauté et ses communes membres, que ce soit *via* l'intercommunalité (compétences transférées) ou *via* les services mutualisés.

$$\text{CIS Global} = (\text{Nombre ETP communauté} + \text{nombre ETP mutualisés communes}) / (\text{nombre ETP communauté} + \text{communes})$$

Ce coefficient d'intégration offre une vision d'ensemble des rapprochements fonctionnels et opérationnels et permet une mesure « administrative » des solidarités communautaires.

Un certain nombre de précautions méthodologiques doivent cependant être prises. Il ne s'agit bien évidemment pas de distribuer des bons et mauvais points, et les comparaisons hâtives sont à proscrire.

Tout d'abord, il est difficile d'isoler l'impact du facteur « mode de gestion » sur le calcul des ratios d'intégration : les choix en matière de modes de gestion des services publics locaux (délégation de service public, marché public...) peuvent en effet faire pencher les ratios dans un sens ou dans un autre. Ainsi, le recensement et la mesure du poids des effectifs mutualisés dépendent largement d'autres facteurs, indépendants de l'intégration. Par exemple, les volumes d'effectifs transférés et mutualisés (numérateur), tout comme les volumes globaux d'effectifs du bloc local (dénominateur), peuvent varier très fortement d'une communauté à l'autre selon le degré d'externalisation des compétences.

Par ailleurs, il importe de bien distinguer l'intégration forte pouvant exister entre une communauté et sa ville centre et le degré d'intégration nécessairement plus modeste qui prévaut avec les autres communes membres.

Enfin, il convient d'interpréter correctement l'effet « volume » de certaines mutualisations, qui correspond davantage à un refus de transférer les agents suite à un transfert de compétences qu'à une réelle volonté d'intégration. La loi RCT, en imposant le transfert des agents en cas de transfert total de la compétence, limite cette possibilité.

22 Rapport d'information n° 495 (2009-2010) - 25 mai 2010
23 Sur une proposition initiale du sénateur Philippe Dallier.

Mode d'emploi et d'interprétation des indicateurs

N.B. : Les cas présentés ici sont des cas fictifs.

Cas n° 1 : Des effectifs mutualisés importants, mais un choix de mutualisation révélateur de la volonté de maintenir les agents municipaux en place plutôt que de les transférer à la communauté. Une absence de pilotage commun.

- Périmètre des compétences transférées : des agents restés majoritairement municipaux (mutualisation par mise à disposition à l'EPCI)
- Absence de services fonctionnels communs
- Absence d'intervention des personnels communautaires sur les champs de compétences municipales

Coefficient d'intégration : élevé entre la ville centre et l'agglomération en raison des effectifs importants mutualisés, faible si l'on considère l'ensemble du bloc local.

Agents communautaires = 150			Agents ville centre = 6 500		Total ETP bloc local = 15 000
Agents communautaires exerçant sur compétences communautaires	Agents communautaires mis à disposition au sein de services communs	Agents communautaires mis à disposition en appui des compétences communales	Agents communaux mis à disposition sur compétences communautaires	Agents communaux exerçant sur compétences communales	
150	0	0	1 500	5 000	

CIS Transfert	Ratio / ville centre $150 / 6\,650 = 2,2\%$	Ratio / bloc local $150 / 15\,000 = 1\%$
CIS Mutualisation	Ratio / ville centre $1\,500 / 6\,650 = 22,5\%$	Ratio / bloc local $1\,500 / 15\,000 = 10\%$
CIS Global	Ratio / ville centre $(150 + 1\,500) / 6\,650 = 24,8\%$	Ratio/bloc local $(150 + 1\,500) / 15\,000 = 11\%$

Effectifs en ETP

Indice d'intégration : relativement élevé du fait des champs de compétences faisant l'objet de mutualisation (aménagement, services techniques).

Domaines/ familles	Pilotage (de 0 à 7)	Aménagement (de 0 à 5)	Techniques (de 0 à 8)	Services à la population (de 0 à 11)	Sécurité (de 0 à 2)
Transfert	0	0	0	0	0
Mutualisation	0	5	7	0	0
Prestation de services	0	0	0	0	
Total	0	5	7	0	0
Soit 12 sur 35 familles de métiers					

Conclusion : Seule l'analyse du contexte permet de relativiser le degré d'intégration au sein de cette communauté. La mutualisation d'importants effectifs techniques ne traduit pas, dans ce cas, une réelle volonté d'intégration.

Cas n° 2 : Une communauté sans ville centre, des fonctions de pilotage non mutualisées mais d'autres formes de coopération existent entre les communes et la communauté.

- Importants transferts de compétences, accompagnés du transfert des agents
- Appui de la communauté sur certaines compétences communales par mise à disposition d'agents communautaires

Coefficient d'intégration : relativement élevé, d'autant plus que l'on se rapporte à l'effectif total du bloc local.

Agents communautaires = 2 000			Total ETP bloc local = 10 000	
Agents communautaires exerçant sur compétences communautaires	Agents communautaires mis à disposition au sein de services communs	Agents communautaires mis à disposition en appui des compétences communales	Agents communaux mis à disposition sur compétences communautaires	Agents communaux exerçant sur compétences communales
1 700	0	300	0	10 000

CIS Transfert	Ratio / bloc local = 1 700 / 10 000 = 17 %
CIS Mutualisation	Ratio / bloc local = 300 / 10 000 = 3 %
CIS Global	Ratio / bloc local = (1 700 + 300) / 10 000 = 20 %

Effectifs en ETP

Indice d'intégration : élevé du fait du cumul de domaines transférés et de domaines mutualisés (services à la population et sécurité).

Domaines/ familles	Pilotage (de 0 à 7)	Aménagement (de 0 à 5)	Techniques (de 0 à 8)	Services à la population (de 0 à 11)	Sécurité (de 0 à 2)
Transfert	0	5	7	0	0
Mutualisation	0	0	0	3	1
Prestation de services	0	0	0	0	
Total	0	5	7	3	1

Soit un sur 35 familles de métiers

Conclusion : Le fait que les domaines de mutualisation soient limités ne doit pas altérer l'impression d'une réelle volonté d'intégration de cette communauté. Cette volonté se caractérise par des formes non quantifiables (groupements d'achats, documents stratégiques communs) et par des compétences importantes confiées à la communauté. L'analyse détaillée du contexte est ici déterminante pour une appréciation objective de l'intégration.

Cas n° 3 : Une communauté de communes aux fonctions de pilotage partagées via des services communs, et un fort choix d'externalisation des fonctions techniques

- Des services communs importants placés auprès de l'intercommunalité.
- Des services opérationnels peu nombreux dans les communes et la communauté du fait du mode de gestion retenu.

Coefficient d'intégration : très élevé entre la ville centre et l'agglomération, mais aussi relativement élevé avec l'ensemble du bloc local.

Agents communautaires = 150			Agents ville centre = 300		Total ETP bloc local = 1 000
Agents communautaires exerçant sur compétences communautaires	Agents communautaires mis à disposition au sein de services communs	Agents communautaires mis à disposition en appui des compétences communales	Agents communaux mis à disposition sur compétences communautaires	Agents communaux exerçant sur compétences communales	
50	100	0	0	300	

CIS Transfert	Ratio / ville centre = 50 / 450 = 11 %	Ratio / bloc local = 50 / 1 000 = 5 %
CIS Mutualisation	Ratio / ville centre = 100 / 450 = 22 %	Ratio / bloc local = 100 / 1 000 = 10 %
CIS Intégration	Ratio / ville centre = (50 + 100) / 450 = 33 %	Ratio / bloc local = (50 + 100) / 1 000 = 15 %

Effectifs en ETP

Indice d'intégration : élevé du fait de la mutualisation de toutes les fonctions de pilotage.

Domaines/ familles	Pilotage (de 0 à 7)	Aménagement (de 0 à 5)	Techniques (de 0 à 8)	Services à la population (de 0 à 11)	Sécurité (de 0 à 2)
Transfert	0	2	2	0	0
Mutualisation	7	0	0	0	0
Prestation de services	0	0	0	0	
Total	7	2	2	0	0
Soit un sur 35 familles de métiers					

Conclusion : Si les effectifs transférés et mutualisés sont relativement modestes, les ratios et l'indicateur d'intégration apparaissent plutôt élevés dans ce cas. L'effet « mode de gestion » est en partie neutralisé car les choix sont partagés entre la communauté et les communes (numérateur et dénominateur réduits).

À titre illustratif, il est intéressant de noter sur des cas réels que, si le CIS Transfert peut atteindre des valeurs significatives, le CIS Mutualisation peine à atteindre les 15 %, même dans le cas où des effectifs importants ont été mutualisés (services techniques et fonctionnels). Ce nombre très limité peut donc poser question quant à l'émergence d'une culture commune

Effectif (ETP)		A	B	C
Ville centre		965	1000	3300
Intercommunalité		194	287	1156
Total		1159	1287	4456
Mutualisé	Ville (ascendant)	13	0	5
	Intercommunalité (descendant)	2	15	650
CIS (en %)	Transfert	16,74 %	22,30 %	25,94 %
	Mutualisé	1,44 %	1,17 %	14,70 %
	Global	17,89 %	22,30 %	26,05 %
CIF		0,32	0,32	0,41

Cas réels

Dans le tableau ci-dessus, la corrélation imparfaite entre le CIF et le CISF Transfert (A et B ont deux CIF identiques alors qu'elles ont un écart de 5,6 points sur leur CIS Transfert) s'explique pour partie par l'effet « modes de gestion », indifférent pour le CIF et emportant des conséquences pour le CIS Transfert.

En l'espèce, A et B ont transféré leur compétence « assainissement » dont les dépenses sont prises en compte dans le calcul du CIF ; mais contrairement à B, A exerce cette compétence de façon externalisée. Ainsi, comparés à ceux de B, les effectifs transférés à A sont sensiblement moins élevés que ceux transférés à B.

Le recours à ces ratios présente néanmoins des avantages non négligeables, parmi lesquels celui de pouvoir nourrir le schéma de mutualisation des services.

■ Le schéma de mutualisation, une opportunité à saisir pour les communautés

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales prévoit un rapport de mutualisation accompagné d'un schéma, dont le contenu reste à définir.

Sur le fond, l'article 67 de la loi²⁴ prévoit l'élaboration d'un « rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres », ainsi qu'un « projet de schéma » devant notamment déterminer « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

Sur les modalités d'adoption, l'article 67 indique que le rapport doit être présenté pour avis à tous les conseils municipaux et que le projet de schéma doit être approuvé par une délibération de la communauté. L'avancement du schéma doit faire l'objet d'une communication annuelle lors du débat d'orientation budgétaire de la communauté ou, à défaut, lors du vote du budget.

Le schéma de mutualisation est un outil non contraignant, dont la visée essentielle est de permettre aux élus d'échanger sur les efforts engagés par les collectivités en matière de recherche de synergies entre les administrations locales.

Il peut également servir d'outil de suivi et de pilotage en établissant, en début de mandature, le bilan des actions déjà entreprises ainsi que les perspectives à venir.

À ce stade, si le contenu du schéma reste au libre choix des collectivités, l'objectif de ce nouveau dispositif est *a minima* de poser la question de la démarche de mutualisation entre les communautés et leurs communes membres, en associant cette démarche à la maîtrise de la masse salariale et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du bloc local dans son ensemble (cf. annexe 1).

24 Codifié à l'article L. 5211-39-1 du CGCT

Un outil de pilotage et de valorisation du projet de territoire.

L'intérêt bien compris des intercommunalités et de leurs communes membres est de se saisir de cet outil et de construire un projet partagé d'administration reposant sur une maîtrise collective de la masse salariale. En cas d'inaction des collectivités, l'État pourrait répondre par une intervention directive qui risquerait alors de se conclure par la définition d'un cadre général peu adapté aux situations locales. A été également envisagée l'instauration d'un bonus-malus sur la DGF ou d'une dotation incitative spécifique qui reposerait sur des ratios à définir.

L'idée est donc de recourir au schéma de mutualisation pour présenter, dans un document unique, les thèmes à mutualiser (quels champs de compétences et selon quelles modalités?), les outils de suivi et d'évaluation, ainsi que les modalités de gouvernance de la mutualisation (pilotage administratif et politique, clés de répartition).

À cet effet, le schéma de mutualisation se fixe comme objectif de définir l'évolution sur la mandature des modes opératoires retenus pour l'ensemble des compétences du bloc local, afin de garantir la meilleure coordination possible des administrations. Il s'agit de présenter une démarche permettant, en réponse au resserrement de la contrainte financière, d'optimiser les moyens et les équipements sur un territoire donné en fonction de ses caractéristiques.

Dans son contenu, le schéma de mutualisation peut donc servir à détailler l'organisation d'une administration locale au service d'un projet partagé de territoire :

- Dépassement des logiques de services et de collectivités dans le respect du principe de spécialité ;
- Modalités communes d'exercice de compétences :
 - services communs sur les fonctions de pilotage
 - mutualisation
 - modes de gestion : régie, délégations, marchés, partenariat public/privé, satellites
- Traduction RH de ces choix d'organisation
- État des lieux des effectifs communaux et communautaires

Dans une version maximaliste, le schéma de mutualisation s'inscrit dans une perspective plus large. Il traduit en termes administratifs la déclinaison du projet de territoire et du pacte financier entre la communauté et ses communes membres.

À ce titre, les indicateurs présentés plus haut présentent l'avantage :

- par leurs angles d'attaque différents, de permettre d'appréhender la variété des formes que peut prendre l'intégration. Il s'agit bien de valoriser davantage les pratiques innovantes d'intégration et le partage des objectifs stratégiques que les mutualisations d'aubaine ;
- de donner un cadre au pilotage de la masse salariale :
 - Si des comparaisons entre communautés sont peu pertinentes tant le contexte local est déterminant, l'intérêt est bien de faire la preuve de la dynamique engagée sur chaque territoire (comparaisons dans le temps, le schéma étant adopté en début de mandature)
 - Le dénominateur retenu étant les effectifs totaux de l'ensemble du bloc local, l'évolution du ratio s'entend dans une perspective partagée en termes :
 - 1 - De subsidiarité sur l'exercice des compétences respectives (services à faire remonter au niveau de l'intercommunalité, services de proximité, transferts ou mutualisations)
 - 2 - De choix de modes de gestion (régie ou externalisation)
 - 3 - De niveau de service public local (plus, mieux ou priorités à définir)
 - 4 - De solidarité.
 - Si le schéma de mutualisation se fixe pour ambition de procéder à plus de mutualisations et de transferts, les ratios sont indispensables pour mesurer le chemin parcouru et apporter la preuve des résultats atteints en termes d'effectifs globaux.

Au terme de cette première approche de la notion d'intégration communautaire, il convient de conduire une analyse comparative détaillée des réalités locales. En effet, le degré d'intégration communautaire est le fruit de plusieurs déterminants locaux : équilibre politique, maturité de la vision intercommunale, place relative de l'intérêt communautaire par rapport aux intérêts communaux, en lien notamment avec la pertinence du périmètre communautaire et les caractéristiques du territoire et de son histoire.

2.1.2 - L'influence du contexte local sur le degré de mutualisation : le rôle des élus

■ *Les ambitions implicites et explicites*

La mutualisation des services est considérée comme un facteur significatif de réduction des coûts. Que les acteurs s'en défendent (discours tenu en interne) ou qu'ils en fassent un axe de communication (vis-à-vis des citoyens), la réalisation d'économies de fonctionnement est donc toujours, implicitement ou explicitement, l'un des objectifs lorsqu'un groupement et l'une ou plusieurs de ses communes membres décident de se lancer dans une démarche de mutualisation de leurs administrations. Cet objectif peut s'accompagner d'une volonté de redistribution des sommes économisées : à Angers Loire Métropole, notamment, l'objectif était donc moins de réaliser des économies absolues que de dégager des marges de manœuvre pour améliorer le service aux citoyens et aux communes membres du groupement. La motivation financière n'est donc pas à écarter, surtout dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

Mais il est vrai que, dans ce domaine, les résultats n'ont pas été en général à la hauteur des espérances²⁵. Plus exactement, les économies étant difficiles à mesurer avec précision, toute conclusion se révèle délicate. Dans la plupart des collectivités mutualisées depuis quelques années (c'est-à-dire dont la mutualisation est suffisamment ancienne pour permettre un premier bilan), le constat, intuitif à défaut d'être précisément chiffré, incite à relativiser les gains financiers potentiels, du moins dans un premier temps. Reste que l'équation « mutualisation = économies » n'a pas encore perdu tout le crédit dont elle a pu bénéficier voici quelques années, au moment de la naissance des premiers projets. Les débats parlementaires lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en 2010 en apportent la preuve. Cette question est fréquemment revenue en toile de fond sous la forme d'une crainte pour les uns ou d'une ambition pour les autres.

Mais au-delà de la seule mesure chiffrée d'économies, il apparaît surtout qu'un projet de mutualisation ne peut être construit sur ce seul thème. Le constat de résultats globalement décevants traduit surtout la volonté de ne pas communiquer à l'excès sur les économies espérées. Vis-à-vis des élus (et des citoyens), il s'agit en effet de ne pas susciter d'espoirs inconsidérés. Quant aux agents, il est évidemment impossible de les mobiliser sur un projet dont l'effet principal attendu serait de supprimer certains postes. La prudence incite donc à minimiser les conséquences financières de la mutualisation. De ce fait, le discours que tiennent aujourd'hui les collectivités mutualisées à destination de celles qui envisagent de se lancer dans la démarche tient en peu de mots : « N'escomptez aucune économie (à court terme) ».

Si une telle motivation ne peut donc être ouvertement affichée, comment justifier un projet de mutualisation ? Et comment, en conséquence, réussir à mobiliser des acteurs et partenaires dont les intérêts sont par nature divergents ? Avant même de mobiliser en suscitant l'adhésion, l'enjeu principal est bien de désarmer les méfiances, les suspicions et les craintes. En fonction de l'histoire du territoire, des relations entre communes membres du groupement, des rapports de force politiques, des échéances électorales, mais aussi du climat social régnant au sein de la ou les collectivités concernées, les leviers d'action et de communication seront différents.

Première ambition : l'amélioration du fonctionnement administratif.

Si les gains financiers espérés sont passés sous silence – quand ils ne sont pas purement et simplement niés –, l'objectif d'amélioration du fonctionnement administratif demeure. La communication porte alors sur les synergies attendues, la rationalisation des structures, l'amélioration de la coordination entre entités mutualisées, l'harmonisation des procédures, la gestion facilitée des ressources humaines (au bénéfice des agents). Dans ce cas de figure, la mutualisation est d'abord vue comme une affaire essentiellement administrative, respectueuse des prérogatives des maires des communes périphériques et donc, finalement, sans conséquence politique majeure. Ce fut le cas à la communauté d'agglomération du Beauvaisis où la présidente a souhaité un DGS commun avec la ville-centre pour simplifier les circuits de décision. Celui-ci a ensuite décliné cette logique au sein des services.

²⁵ Les sénateurs Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido le constataient dans leur rapport d'information « sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales » (25 mai 2010), en prenant soin, néanmoins, de distinguer le court (« l'intercommunalité et la mutualisation sont généralement génératrices de coûts supplémentaires à court terme ») du long terme. Plus fondamentalement, les sénateurs avertissaient : « Une approche purement comptable, qui consisterait à comparer les économies réalisées à moyen terme avec les coûts de mise en place, n'a donc pas de signification : les économies d'échelle que permettraient, mutatis mutandis, l'intercommunalité et la mutualisation étant transformées en services nouveaux ou améliorés, l'appréciation de la "rentabilité de l'investissement" ne peut se mesurer uniquement en termes financiers. »

Deuxième ambition : l'inscription dans le projet de territoire.

La mutualisation est considérée comme un outil essentiel (elle n'apparaît évidemment jamais comme une fin mais comme un moyen, de surcroît « un moyen parmi d'autres ») au service du projet communautaire. On quitte le seul niveau administratif pour mettre l'accent sur la dimension politique et le service aux citoyens : la mutualisation rejaillit au-delà des appareils administratifs, il ne s'agit pas seulement d'une affaire d'organisation n'intéressant que les techniciens. Au Grand Toulouse, par exemple, la mutualisation a été menée de concert avec une démarche de territorialisation. À la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM), la mutualisation a commencé par celle des polices municipales, permettant du même coup d'améliorer la visibilité de l'agglomération.

Troisième ambition : un facteur fort d'intégration.

L'objectif recherché est le rapprochement très étroit des collectivités afin qu'elles puissent, à plus ou moins long terme, s'appuyer sur une seule administration. À la communauté urbaine de Strasbourg, la mutualisation – opérée sous forme de gestion unifiée – relève de cette logique (qui n'est pas exclusive d'autres motivations plus techniques). Concrètement, pour les agents comme pour les citoyens, il n'y a plus de différence entre la ville et la CUS.

A contrario, la mutualisation peut, dans certains cas et compte tenu du contexte local particulier, être vue comme une alternative au transfert du personnel communal et donc, d'une certaine façon, comme un moyen d'éviter un approfondissement du rapprochement entre les collectivités. En effet, dans certains cas, la loi laisse ouverte la possibilité de mises à disposition ascendantes par dérogation au transfert et prévoit qu'en cas de création de services communs²⁶, nécessairement gérés par le groupement, les agents communaux ne seront pas transférés mais simplement mis à disposition du groupement pour le temps de travail consacré au service commun. La « logique » aurait voulu que tous les agents affectés aux services communs relèvent du groupement, ce qui aurait été dans le sens de la gestion unifiée, donc d'une intégration poussée. Le législateur a préféré la mise à disposition, contre l'avis du gouvernement, notamment parce que la formule retenue évitait l'irréversibilité attachée au transfert.

On peut donc considérer que la mutualisation des services n'est pas, à elle seule, un gage d'intégration. Sur un territoire donné, au-delà du degré et de la forme qu'elle prend, sa signification et sa portée ne peuvent être appréhendées qu'à travers le territoire et son histoire, la nature des relations entre communes appartenant au groupement (et pas seulement entre la ville centre et la communauté) ainsi que le rôle des acteurs politiques. Ce sont là les trois facteurs fondamentaux qui, à l'origine d'une démarche de mutualisation, en déterminent profondément la réalisation et, ultérieurement, en conditionnent le fonctionnement. Quelles que soient les situations particulières, et même dans les quelques cas où la mutualisation a pu être d'origine essentiellement administrative (c'est-à-dire dont l'initiative est revenue aux services), on constate en effet que ces trois facteurs influent toujours profondément, à un moment ou à un autre, sur la nature du projet en jouant, selon les cas, le rôle d'accélérateur ou de frein. Même si elle n'apparaît pas toujours comme telle initialement, la mutualisation est portée par le politique.

Ce premier constat, peu surprenant, est inséparable d'un second élément : la forme et la conduite d'un projet de mutualisation ne peuvent obéir à une série de règles intangibles et toujours identiques, donc reproductibles d'un territoire à un autre sans considération des contingences locales. La mutualisation est un travail d'orfèvre, étroitement soumis aux circonstances et dont la dimension « artisanale » doit être préservée²⁷. D'où la difficulté de tirer des leçons à portée générale des expériences de mutualisation conduites dans les différentes communautés visitées. Incontestablement, l'exercice consistant à dresser une liste de « bonnes pratiques » trouve là ses limites. Tout dépend, d'abord, des déterminants de nature politique auxquels doivent venir s'ajouter, bien entendu, les considérations plus administratives, notamment celles liées à la culture et au fonctionnement des différentes collectivités.

²⁶ Voir paragraphe 1.1.2

²⁷ Les incitations à la mutualisation doivent donc être considérées avec prudence dans la mesure où elles sont susceptibles de dénaturer ce qui, justement, doit relever du « sur-mesure »

■ ■ Le rôle clé du politique

Quelle qu'en soit l'origine, la réussite²⁸ de la mutualisation dépend d'abord de facteurs politiques. Ces derniers tiennent essentiellement au « timing » du projet, à la personnalité des acteurs et à la nature du couple maire-président, ainsi qu'aux équilibres politiques internes du territoire qui, au-delà de la composition du conseil communautaire, se reflètent notamment dans la répartition des postes de vice-présidents.

La mutualisation est un projet structurant, relativement lourd à mener et dont les avantages attendus ne se manifestent pas, en général, immédiatement. Sans surprise, on constate donc que la démarche est souvent initiée en début de mandat, surtout lorsque le maire de la ville centre est aussi président de la communauté. Non seulement pour les raisons évoquées ci-dessus – qui tiennent surtout à la volonté de se laisser le temps du mandat pour initier, conduire et consolider le projet –, mais aussi parce que le maire possède alors une légitimité politique très forte (qui pourrait s'effriter par la suite) lui permettant d'imposer une mutualisation dont les maires des communes périphériques peuvent se méfier. C'est le cas à Reims où, dès 2008, la nouvelle maire-présidente a choisi de mutualiser les services de la ville avec ceux de la communauté d'agglomération, et ce malgré les réticences des autres communes très attachées à l'indépendance de Reims Métropole.

Dans de nombreux cas (Rennes, Valence, Reims, Pau...), la mutualisation fut mise en œuvre au cours d'un premier mandat, parfois après une alternance, ce qui traduit l'enjeu politique fort qui lui est associé.

Ce souci de se donner du temps ou, au contraire, d'avancer vite n'est évidemment pas celui des présidents de communauté en place depuis plusieurs mandats. La décision de mutualiser obéit alors à d'autres préoccupations et peut donc être déconnectée des échéances électorales.

De façon générale, on constate que la mutualisation est initiée soit après une échéance électorale, soit au moment de la création ou de la transformation du groupement. Plus déterminant encore se révèle le rôle personnel d'un élu, en général le président de l'agglomération. Dans certains cas (Strasbourg, Mulhouse, Verdun, Lamballe...), c'est clairement le poids de l'« homme fort » du territoire qui a permis à la mutualisation de se concrétiser. La désignation d'un vice-président à la mutualisation (Plaine Commune) est également un bon indicateur de l'importance politique du projet.

S'agissant des rapports de force politiques entre les communes membres de la communauté, on constate en général qu'ils sont secondaires par rapport au clivage ville centre/communes périphériques, même si le jeu des alliances peut faciliter le lancement du projet de mutualisation. À quelques exceptions près (à Clermont Communauté, notamment, où les maires d'opposition ne sont pas vice-présidents ; au Grand Toulouse où la création de la communauté urbaine et, *a fortiori*, la mutualisation, n'ont été possibles qu'après l'alternance à la mairie de la ville centre), il ne s'agit pas d'un facteur déterminant. Reste à savoir si les changements introduits par la réforme des collectivités territoriales, en permettant la représentation des oppositions au conseil communautaire, modifieront sensiblement la donne. Même si, en tout état de cause, la plupart des communautés fonctionnent sur un mode consensuel, au-delà de la physionomie du conseil communautaire, c'est bien la composition et les attributions du bureau qui sont déterminantes.

28 Reste à définir ce qu'est une mutualisation « réussie ». À proprement parler, il n'existe pas de mutualisation ratée. Certaines mutualisations sont plus ou moins abouties, mais toutes fonctionnent et, au sein du panel, l'éventualité d'une démutualisation totale n'a jamais été évoquée. Les difficultés rencontrées sont toujours considérées comme provisoires (et non consubstantielles à la démarche), d'autant que, même dans les cas les plus aboutis, la mutualisation n'est pas figée : autrement dit, la mutualisation étant un projet en constante évolution, il est impossible d'en tirer un bilan définitif.

Les facteurs politiques de la mutualisation

Communauté	Lancement en début de mandat (mutualisation liée directement à l'élection)	Premier mandat	Alternance	Création du groupement et mutualisation simultanées	Unicité des fonctions maire de la ville centre / président
Angers Loire Métropole (Angers)					X
Communauté d'agglomération du Beauvaisis (Beauvais)	X				X
Agglopolys (Blois)	X (deuxième projet)	X	X		
Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency					
Communauté de communes de la Région de Charny (Charny)	X				
Clermont Communauté (Clermont-Ferrand)					X
Agglomération de la Région de Compiègne (Compiègne)				X	X
Grenoble Alpes Métropole (Grenoble)					
Lamballe Communauté (Lamballe)					X
Mulhouse Alsace Agglomération (Mulhouse)					X (jusqu'à 2004, début de la mutualisation)
Communauté d'agglomération Pau Pyrénées (Pau)	X				X
Plaine Commune				X	
Reims Métropole (Reims)	X	X	X		X
Rennes Métropole (Rennes)	X	X			X
Communauté urbaine de Strasbourg (Strasbourg)					X (au moment de la mise en place de la mutualisation)
Grand Toulouse (Toulouse)					X
Valence Agglo (Valence)				X	X
Communauté de communes de Verdun (Verdun)				X	X

■ Le fort impact de l'histoire et de l'existence d'une ville centre

a) L'historique de l'intercommunalité et les conditions de sa naissance

Tout comme l'intercommunalité dont elle procède, la mutualisation est d'abord une histoire de territoire. Si accorder trop d'importance à des considérations géographiques nationales (telle ou telle région serait plus propice à la mutualisation en raison d'une culture locale imprégnée de coopération) peut être hasardeux, d'autres facteurs territoriaux se révèlent déterminants. Les conditions de naissance de l'intercommunalité et/ou ses perspectives d'évolution expliquent bien souvent la nature, la forme et le fonctionnement de la mutualisation.

Premier déterminant, l'environnement et le climat politique dans lesquels est née l'intercommunalité. Créée en 2004, la communauté d'agglomération Reims Métropole a succédé à une communauté de communes regroupant les six mêmes communes, dotée de compétences minimales et elle-même issue d'un district (datant de 1964) n'exerçant que des compétences techniques. Bien que se connaissant de longue date, les communes membres n'avaient donc pas l'habitude du travail en commun ni, *a fortiori*, d'un destin commun. Reims Métropole a donc vécu ses premières années (jusqu'en 2009) avec sa propre administration, dont l'identité s'est largement construite de manière autonome par rapport à celle de Reims. Ce contexte n'a pas facilité la mutualisation cinq ans plus tard.

Deuxième déterminant, qui pourrait se révéler encore plus décisif à l'avenir, les perspectives d'évolution du périmètre intercommunal. En soi, l'extension du périmètre ne constitue pas un obstacle à la mutualisation : cette dernière n'a pas été remise en cause par la fusion, au 1^{er} janvier 2010, de la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) avec deux autres communautés et l'intégration de quatre communes « isolées ». Mais il n'est pas exclu que dans d'autres cas de fusions, les maires des communes non mutualisées parviennent à obtenir de la ville centre un début de démutualisation, notamment à travers la création d'un poste de DGS spécifique pour la communauté²⁹. C'est d'ailleurs cette menace qui, lors de la fusion de janvier 2010, a pesé un moment sur Mulhouse, l'unicité de la fonction étant finalement acceptée « à titre provisoire ». Un an plus tard, la mutualisation ayant donné satisfaction aux plus sceptiques, plus personne n'avait l'idée de remettre en question l'organisation « provisoire ». Et la mutualisation a sans aucun doute facilité l'intégration de nouvelles communes.

Évidemment, ce constat positif ne doit pas masquer les situations plus difficiles : dans la mesure où Mulhouse dispose d'un poids démographique prépondérant dans la communauté, la fusion n'a pas fondamentalement déplacé le centre de gravité de l'agglomération. Mais d'autres cas de fusions pourraient se révéler plus complexes, comme à Valence. La perspective de fusion entre Valence-Agglomération Sud-Rhône-Alpes (Valence Agglo), la communauté de communes de Bourg-de-Péage et la communauté d'agglomération du Pays de Romans est l'une des raisons du faible degré de mutualisation au sein de Valence Agglo, l'idée étant de ne pas hypothéquer l'avenir.

Au-delà de la dialectique élargissement/approfondissement, la démarche retenue est surtout, dans tous les cas, guidée par le pragmatisme.

Troisième déterminant historique : la concomitance, ou non, entre la création de l'intercommunalité et la mise en place de la mutualisation. Dans certains cas, la mutualisation s'est d'emblée trouvée au cœur du projet intercommunal : à Verdun, notamment, il avait été annoncé en amont de la création de la communauté de communes (1^{er} janvier 2002) que les services de celle-ci seraient mutualisés avec ceux de la ville centre. Il convient de préciser que la communauté de communes s'est constituée par « réaction » à la précédente intercommunalité, au périmètre plus large mais dont les compétences étaient réduites au strict minimum. Après avoir obtenu la dissolution de cette communauté de communes « coquille vide », il a donc été décidé d'en créer une nouvelle aux compétences beaucoup plus étendues, le but étant, dès le départ, de réaliser une intégration maximale³⁰. On peut donc considérer que dans ces conditions, la mutualisation est consubstantielle à l'intercommunalité, ce qui la rend sans doute irréversible.

À Toulouse, la mutualisation faisait également partie intégrante du projet communautaire, puisque conçue comme un moyen d'éviter l'émergence d'une nouvelle administration lourde et coûteuse. Au même titre que la territorialisation (mais à un niveau différent), la mutualisation a donc permis de compenser les inconvénients potentiels liés à la création d'une communauté urbaine.

D'autres communautés ont initié la mutualisation dès la naissance (ou la transformation) du groupement. C'est le cas à Beauvais et Pau où certains services fonctionnels – services ressources humaines, informatiques – étaient mutualisés dès la création de la communauté d'agglomération en 2000, ce qui a facilité l'extension

²⁹ La démutualisation de la direction des finances, principalement du service du budget, pourrait également constituer une revendication des communes issues des autres communautés et donc potentiellement plus méfiantes envers une organisation qui leur est peu familière. En revanche, en cas de fusion et quelle que soit la situation locale, une démutualisation complète paraît peu probable. De façon générale, d'ailleurs, les cas de « démutualisation » sont rares. Reims l'a expérimenté mais ce ne fut qu'une parenthèse (2004-2009).

³⁰ Le but affiché était clairement d'obtenir une bonification de DGF par augmentation du CIF (aujourd'hui de 0,86). Les transferts de compétences étant massifs, la mutualisation s'imposait.

de la mutualisation à d'autres directions à partir de 2008. L'existence d'un socle de services mutualisés facilite la transition, permet un retour d'expérience avant généralisation de la démarche et peut rassurer élus et agents sur le fonctionnement futur de l'administration.

Les cas de mutualisation postérieure à la création de l'intercommunalité (avec des délais de mise en place plus ou moins longs) sont plus nombreux et concernent des groupements aux caractéristiques très différentes. Angers Loire Métropole et Nantes Métropole, par exemple, se sont lancées dans une démarche de mutualisation plus récemment et plusieurs années après la naissance de leur intercommunalité, sans que cela ait une incidence sur la portée du projet. L'exemple de la communauté de communes de la région de Charny montre aussi qu'il est possible d'engager, en cours de mandat, une fusion totale des services sur tout le territoire de la communauté (sous forme de « gestion unifiée » à l'échelle de la communauté).

Ces exemples tendent donc à montrer que l'histoire du territoire est bien déterminante dans les choix opérés pour conduire et faire fonctionner la mutualisation. Un même objectif peut donc exiger des stratégies distinctes, voire en apparence opposées. C'est bien le terrain qui, pour une large part, commande, même si, intuitivement en tout cas, il apparaît pertinent de consolider le plus tôt possible la mutualisation.

b) La structuration de la communauté autour ou non d'une ville centre

A priori, l'étendue du périmètre intercommunal peut apparaître comme secondaire. La « gestion unifiée » fonctionne ainsi au sein de la communauté de communes de la région de Charny (11 communes, 4 000 habitants) comme au sein de la communauté urbaine de Strasbourg (28 communes, 467 000 habitants). Ce constat est plutôt encourageant dans la perspective des fusions de communautés, comme le montre l'exemple de Mulhouse.

En revanche, le type dont relève la communauté semble plus déterminant.

Les communautés multipolaires, sans ville centre (notamment en Île-de-France : CAVAM, Plaine Commune), en sont souvent réduites à des coopérations techniques. La mutualisation de services fonctionnels paraît difficile entre communes de taille comparable, à la fois pour des raisons de localisation et de régulation de l'activité des services.

Les communautés rurales, qui ont fréquemment fait l'objet de transferts massifs de compétences – notamment afin d'obtenir une bonification de DGF, donc avec des motivations principalement financières –, ont souvent conçu la mutualisation comme corollaire de ces transferts. Ces collectivités relèvent du type « structure intégrée ».

Enfin, il apparaît que pour les groupements avec une ville centre dominante, le champ des possibles est plus large. La mutualisation y prend des formes variées et atteint un degré plus ou moins élevé. S'agissant de ce type de communauté, c'est plutôt la relation entre la ville centre et les autres communes membres qui constitue le facteur décisif.

■ **Les relations ville centre/communes périphériques : la nécessité de rassurer**

Le problème central réside dans la méfiance fréquente des communes périphériques envers la ville centre.

Dans certains cas, lorsque la mutualisation est en premier lieu un projet politique, l'objectif d'intégration est clairement affiché. À Verdun, la mutualisation était au cœur du projet de création de la nouvelle communauté de communes ; l'une ne pouvait aller sans l'autre.

A contrario, la volonté de ne pas renforcer l'intégration, donc de préserver l'autonomie et l'identité propre de chaque collectivité partie prenante au projet, peut expliquer directement les choix faits en matière de mutualisation.

Lorsqu'est née, en 2004, la communauté d'agglomération Reims Métropole (par transformation de la communauté de communes), les maires des communes périphériques ont posé comme condition à leur adhésion la constitution d'une administration communautaire distincte de l'administration de Reims, pour bien marquer leur différence et permettre à l'agglomération de s'affirmer. Alors que les services de la communauté de communes et de la ville centre étaient mutualisés, la création de Reims Métropole s'est ainsi accompagnée d'une « démutualisation ». Laquelle a été négociée au même titre que la mise en place d'une identité visuelle forte et l'emménagement dans un « hôtel de la communauté ».

Au-delà des différences de situation, les relations entre la ville centre et les communes périphériques sont très souvent au cœur des enjeux associés à la mutualisation et, partant, conditionnent directement la mise en œuvre et le fonctionnement de celle-ci. Les relations entre communes membres du groupement, leur rapport à la communauté, leur perception de la ville centre sont donc déterminants, à la fois dans la décision de mutualiser ou non et, le cas échéant, dans la forme prise par la mutualisation. À Valence, la communauté a succédé (sur un périmètre différent) à un SIVOM (Valence Major) dont les membres s'étaient déjà opposés à la mutualisation des services avec ceux de la ville. À Reims, ce sont bien les tensions entre la ville et les communes périphériques qui expliquent la « démutualisation » de 2004-2009 et les difficultés rencontrées lors de la « remutualisation » en 2009. De façon générale, sans aller jusqu'au conflit

ouvert, les communes périphériques (en général non mutualisées) craignent toujours que la mutualisation ne permette à la ville centre de renforcer son emprise sur la communauté. Ces arrière-pensées, qui tournent parfois à la suspicion, sont une constante de la mutualisation intercommunale.

Au final, trois niveaux de difficultés peuvent être identifiés.

L'existence ou non d'une ville centre. À l'exception notable de l'Île-de-France, la quasi-totalité des communautés, qu'elles soient de caractère urbain ou rural, comptent une ville centre même si, indépendamment de leur poids relatif, les situations de la communauté de communes de la région de Charny et de la communauté urbaine de Strasbourg ne sauraient être comparées. Au-delà du constat, c'est davantage aux évolutions induites par les fusions de communautés qu'il convient de s'intéresser. Ainsi, à Valence-Agglomération Sud-Rhône-Alpes, la fusion avec la communauté d'agglomération du Pays de Romans donnerait naissance à une communauté multipolaire.

Le poids de la ville centre. Si l'existence d'une ville centre est déjà un premier déterminant, c'est surtout le poids de celle-ci qui influe sur le projet de mutualisation. Ce poids se mesure d'abord démographiquement, puis politiquement à travers la répartition des sièges au conseil communautaire. Les craintes des communes périphériques sont naturellement d'autant plus vives que le poids de la ville centre est fort. En termes de population, Reims représente ainsi 85 % de l'agglomération. L'enjeu est donc de désarmer ces craintes sans dénaturer le projet. *A contrario*, une ville centre insuffisamment puissante peut constituer un obstacle au développement de l'intercommunalité : « pesant » moins de 40 % de son agglomération, Grenoble peine à jouer le rôle de locomotive qui incombe normalement à la ville centre.

Communauté	Poids de la ville centre (population)	Poids de la ville centre (délégués communautaires)
Angers Loire Métropole (Angers)	57 %	47 %
Communauté d'agglomération du Beauvaisis (Beauvais)	70 %	40 %
Agglopolys (Blois)	54 %	16 %
Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency	Pas de ville centre	
Communauté de communes de la région de Charny (Charny)	43 %	17 %
Clermont Communauté (Clermont-Ferrand)	50 %	32 %
Agglomération de la région de Compiègne (Compiègne)	56 %	14 %
Grenoble Alpes Métropole (Grenoble)	38,5 %	18 %
Lamballe Communauté (Lamballe)	42 %	23 %
Mulhouse Alsace Agglomération (Mulhouse)	44 %	27 %
Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées (Pau)	57 %	32 %
Plaine Commune	Pas de ville centre	
Reims Métropole (Reims)	85 %	40 %
Rennes Métropole (Rennes)	52 %	40 %
Sophia Antipolis (Antibes)	48 %	33 %
Communauté urbaine de Strasbourg (Strasbourg)	58 %	56 %
Grand Toulouse (Toulouse)	62 %	49,5 %
Valence Agglo (Valence)	53 %	37 %
Communauté de communes de Verdun (Verdun)	80 %	63 %

La nature du « ticket » maire-président, l'unicité des fonctions apparaissant en général favorable. La dissociation semble presque toujours être un frein voire un obstacle à une mutualisation plus poussée (Grenoble Alpes Métropole). Des contre-exemples existent toutefois comme à Mulhouse et Blois, ou encore Strasbourg où, à trois reprises (1997-2000, 2001-2008 et depuis 2008), le maire n'est pas président de la communauté urbaine (depuis 2008, le président n'est plus un élu issu de la ville centre) alors que la mutualisation y est très forte ; mais il s'agit bien d'un cas particulier. La mutualisation, qui remonte à 1972, est suffisamment ancienne – dès l'origine, instaurée sous forme de gestion unifiée (donc ancrée dans les esprits et les habitudes) – pour surmonter cet obstacle. C'est d'ailleurs davantage au moment du lancement et de la mise en œuvre du projet que l'unicité des fonctions se révèle souhaitable, sinon indispensable³¹. La décision de les dissocier répond cependant à un souci de ne pas marquer l'hégémonie de la ville centre (communauté de communes de la région de Charny) et cette préoccupation peut être, dans certains cas, encore plus déterminante.

Les éventuelles tensions entre la ville centre et les autres communes se manifestent prioritairement dans trois domaines où la mutualisation est toujours plus sensible, donc plus délicate à réaliser :

Les finances. C'est naturellement dans le domaine financier que se cristallisent les craintes d'un « impérialisme »³² de la ville centre, surtout si la situation financière de cette dernière diffère sensiblement de celle de la communauté. La ville centre peut être facilement accusée de vouloir reconstituer sa santé financière au détriment des autres communes, même si, pour sa défense, elle fait valoir les charges de centralité qu'elle supporte. Au-delà de ces craintes et plus généralement, il s'agit de préserver la liberté d'action et les prérogatives des deux collectivités. D'où, souvent, le choix de ne pas mutualiser la direction des finances (Angers Loire Métropole, Rennes Métropole) ou de laisser subsister deux cellules budget distinctes (Reims Métropole).

L'urbanisme. S'il est un domaine où la mutualisation n'a encore rien d'évident, c'est bien celui de l'urbanisme. L'instruction des permis de construire fait partie de ces compétences régaliennes que les maires refusent en général de confier aux services de la communauté. Pourtant, comme le constataient déjà les sénateurs Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido dans leur rapport d'information de mai 2010, « la mutualisation de l'instruction des permis de construire n'entraîne pas *ipso jure* le transfert des décisions d'attribution ». Les communautés proposent parfois cette prestation pour pallier le désengagement de l'État mais, pour autant, le service instructeur est rarement mutualisé. Sans généraliser à partir de ce domaine emblématique, il est évident que cette limite trahit une méfiance latente sinon manifeste. Une mutualisation pourrait pourtant présenter un avantage en terme politique en diluant la responsabilité respective de la communauté et de la commune. Vis-à-vis des administrés, le maire peut ainsi faire endosser la responsabilité d'un refus aux services communautaires ; un cas d'école, extrême certes, mais qui ne peut être exclu.

La police municipale, du fait de la nature régaliennne de cette compétence³³. Au sein du panel, la CAVAM a réalisé cette mutualisation qui consiste surtout, pour la communauté, à coordonner les polices municipales (les agents étant des agents communautaires mis à disposition des communes) et à gérer la vidéo protection sur l'ensemble du territoire.

L'établissement d'une relation de confiance

La méfiance des communes périphériques envers la ville centre peut constituer un frein puissant à la mutualisation. Les solutions passent d'abord par des aménagements organisationnels.

La première des solutions pourrait consister à conserver deux DGS (Rennes Métropole, Agglopolys...). Lorsque cette solution n'est pas retenue, le DGS commun doit être le premier garant des équilibres, en particulier si le maire de la ville centre n'est pas le président de la communauté (cas de Mulhouse Alsace Agglomération). D'où l'importance d'établir un plan de charge annuel précis et transparent (c'est le cas, entre autres, à la communauté urbaine de Strasbourg où la mutualisation, sous la forme très aboutie de gestion unifiée, est pourtant ancienne et complètement entrée dans les mœurs), voire de formaliser ces équilibres dans une charte de la mutualisation.

Le calcul de la répartition des charges de mutualisation est également un enjeu stratégique : au forfait ou au réel, le choix entre les deux options dépend beaucoup du degré de confiance entre les communes membres. Si le forfait apparaît préférable pour des raisons de simplicité, le réel peut être nécessaire dans certains cas, car il a le mérite de dissuader les critiques. Les intercommunalités ayant choisi le forfait soulignent que le résultat de leur clé de répartition n'est, au final, sans doute pas plus inexact qu'un calcul au réel. Mais plus que le fond, c'est, dans ce domaine, la forme qui prime. Pour désamorcer toute critique, certaines communautés vont même jusqu'à choisir une clé de répartition légèrement plus favorable à l'intercommunalité ; c'est le cas à la communauté de communes de Verdun. Mais cette solution n'est envisageable que lorsque le président est aussi maire de la ville centre.

31 C'est l'un des enseignements incontestables des études de terrain.

32 Rapport Lambert

33 La mutualisation des agents de police municipale et des gardes champêtres fait l'objet de dispositions spécifiques (respectivement articles L. 2212-5 et L. 2213-17 du CGCT).

Le calcul de la répartition des charges et son actualisation peuvent aussi faire l'objet d'un suivi des élus (communauté urbaine de Strasbourg, Grand Toulouse, CAVAM, communauté d'agglomération du Beauvaisis, Rennes Métropole, Agglomération de la région de Compiègne...).

La forme de la mutualisation est évidemment essentielle. Les mutualisations ascendantes sont en général moins souhaitables car elles prêtent plus facilement le flanc au reproche de mainmise de la ville centre sur la communauté. *A contrario*, les mutualisations descendantes vont davantage dans le sens d'une prééminence de l'intercommunalité.

Quelles que soient les solutions organisationnelles retenues, il est très difficile de désarmer les craintes. Seule l'exemplarité des comportements est susceptible d'y parvenir et donc d'éviter, notamment, la constitution de réseaux parallèles au sein de l'administration : exemplarité des élus, des agents en général et des cadres de direction en particulier. À cette condition, la confiance peut être vite acquise : aujourd'hui, à Mulhouse Alsace Agglomération, personne n'a l'idée de réclamer deux DGS. L'unicité de cette fonction, mise en place « à titre provisoire », a convaincu en moins d'un an.

À un niveau plus politique, la préservation des identités peut passer par la dissociation des délégations, notamment pour la gestion du personnel : l'adjoint au personnel à la ville n'est pas le vice-président chargé du personnel à la communauté, ce qui nécessite d'anticiper d'éventuels problèmes managériaux.

Le respect des équilibres ville centre/communes périphériques se reflète aussi dans la place faite aux maires de celles-ci au sein du bureau communautaire et, plus largement, dans la répartition des sièges au conseil : un « rééquilibrage » politique peut se révéler nécessaire ou souhaitable. À Toulouse, la répartition des sièges, plus favorable aux communes périphériques, a conditionné la naissance de l'intercommunalité. À Blois, la commune centre représente 54 % de la population et compte seulement 16 % des conseillers communautaires. Cette répartition devrait être sensiblement modifiée avec l'entrée en vigueur de la loi RCT.

La confiance peut également être nourrie par un discours politique centré sur le territoire et son projet.

Enfin, les effets bénéfiques de la mutualisation pour les communes non mutualisées doivent être inscrits au cœur du projet communautaire, d'autant que les maires de celles-ci peuvent légitimement craindre une perte de leur pouvoir. Cette crainte est, de façon générale, celle qui accompagne tout transfert de compétences. Dans le cas particulier de la mutualisation, les maires peuvent être réticents à partager « leur » administration communautaire avec la ville centre. La mutualisation conduit toujours à harmoniser des habitudes de travail et des procédures, donc à modifier les repères des élus des communes périphériques. Cette « perte » doit être équilibrée par des « gains » ou des compensations, la valeur ajoutée perçue étant essentielle.

Un premier niveau consiste à préserver les prérogatives du maire ou des maires dont les services ont été mutualisés avec ceux de la communauté. À la communauté de communes de la région de Charny, où la gestion unifiée est complète (une seule administration sur tout le territoire), le suivi des travaux relevant de compétences communautaires est ainsi délégué aux maires concernés (il n'y a pas de directeur général des services techniques (DGST) à la communauté). Bien que n'ayant plus d'autorité directe sur des services propres, les maires conservent ainsi un certain pouvoir et une maîtrise de ce qui se passe sur le territoire de leur commune. De façon générale, la disparition des services municipaux est l'un des principaux obstacles aux projets d'extension de la mutualisation. On considère en effet, en particulier dans les communautés rurales où ces projets seraient sans doute plus pertinents et, en théorie, plus aisés à mettre en œuvre qu'au sein d'une communauté d'agglomération (et *a fortiori* d'une communauté urbaine), que le maire doit conserver un bras armé fort, le contrôle des services étant un enjeu très sensible. Autrement dit, s'il n'existe pas, dans la plupart des communautés – et ce quelle que soit la configuration politique locale –, de projet de mutualisation au-delà de la ville centre, c'est tout simplement parce que l'on sait qu'un tel projet se heurterait à l'opposition catégorique des maires des communes périphériques. Pour s'en tenir à notre panel, la communauté de communes de la région de Charny est la seule exception (voir la fiche) : la mutualisation, lancée à l'initiative du président pour des raisons essentiellement financières, a été réalisée sans réelle participation des communes membres. Une telle démarche n'est sans doute que difficilement reproductible, en tout cas dans une communauté de taille plus importante. Au sein de la communauté urbaine de Strasbourg, certaines communes se sont dites intéressées par la possibilité de rejoindre la gestion unifiée, mais cette éventuelle extension (qui ne concernerait qu'une partie d'entre elles) n'en est qu'au stade des études préliminaires. Toujours à la CUS, il est par ailleurs envisagé de confier aux DGS des communes l'autorité fonctionnelle des services communautaires sur leur territoire. Ces différentes formules facilitent l'intégration en confortant le positionnement de chaque acteur.

Un deuxième niveau consiste à tirer partie de la mutualisation pour améliorer le service rendu aux communes non mutualisées, la mutualisation se traduisant toujours par une hausse du niveau d'expertise des services, en particulier dans le domaine juridique. En général, cette expertise est mise, de manière informelle et gracieuse³⁴, à la disposition des communes non mutualisées pour lesquelles il s'agit d'un avantage appréciable³⁵, même si cette expertise accrue peut être « contreproductive » dans la mesure où elle se traduit souvent par un allongement des délais d'instruction des dossiers. Un arbitrage politique peut alors se révéler nécessaire pour fixer un équilibre entre expertise et réactivité (cette dernière répondant davantage aux attentes des maires, surtout lorsqu'il s'agit de réaliser des travaux sur le territoire de leur commune).

Si les relations entre communes déterminent fortement la forme, le degré et le fonctionnement de la mutualisation, il ne faut pas en déduire que cette dernière n'est possible que dans un environnement apaisé et consensuel. Certes, l'Alsace, marquée par une culture du consensus, abrite deux exemples de mutualisation très abouties (Strasbourg et Mulhouse) ; mais l'existence de tensions entre communes n'est pas rédhibitoire. D'abord parce qu'en fonction de son poids relatif, la ville centre a, malgré tout, souvent les moyens d'imposer la mutualisation. Il lui revient de convaincre les communes périphériques que la mutualisation n'aura pas d'incidence pour elles et, au mieux, qu'elle leur sera bénéfique (*via*, par exemple, un renforcement de l'expertise administrative et juridique, souvent gracieusement mise à disposition des communes non mutualisées). Ensuite, parce qu'au-delà des tensions inévitables, l'un des facteurs clés de réussite tient à l'existence ou non d'une tradition de coopération entre entités mutualisées. Les tensions sont surmontées dès lors que les cadres et les agents ont pris l'habitude de travailler ensemble. Ainsi à Reims Métropole, malgré des débuts difficiles, la mutualisation fonctionne, entre autres, parce que les agents issus des deux collectivités se connaissent parfaitement : ceux de la communauté sont eux-mêmes issus de l'administration municipale. En résumé, on pourrait presque dire que pour faire avancer un projet de mutualisation, il vaut parfois mieux, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations.

À la base de toute démarche de mutualisation se trouvent donc toujours le degré de confiance/méfiance entre communes, l'habitude ou non du travail en commun et la conception que celles-ci se font de leurs propres prérogatives. On peut considérer qu'à l'aune de ces trois déterminants, certaines communautés abordent la mutualisation avec un sérieux handicap, même si le facteur essentiel reste du côté politique dans la mesure où la volonté des élus est à même de surmonter tous les obstacles techniques.

La forme, le degré et le fonctionnement d'une organisation mutualisée sont donc, avant tout, le résultat d'une conjonction de déterminants politiques relevant du territoire et de son histoire, de la nature des relations entre communes membres du groupement et des rapports de force. Et, au-delà des typologies, seule une analyse précise de ces déterminants permet d'évaluer la volonté intégratrice du projet : la mutualisation peut traduire une ambition intégratrice très forte aussi bien que la volonté de limiter les transferts. Cette ambivalence se répercute sur le fonctionnement courant des services mutualisés. L'intégration ne découle pas naturellement de la mutualisation et le grand défi consiste donc à faire émerger une culture commune, ou une « troisième culture ».

³⁴ À la CUS, où la mutualisation est ancienne, on réfléchit cependant à une formalisation de cette assistance.

³⁵ À Angers Loire Métropole, par exemple, la mutualisation s'est accompagnée de la mise en place d'une plate-forme de services au profit des communes membres (intranet juridique).

2.2 - Le renforcement des liens entre équipes techniques et entre administration et usagers

2.2.1 - Les conséquences managériales ou l'émergence d'une troisième culture

L'intercommunalité est jugée positivement par ses agents. Selon une étude de la Mutuelle nationale territoriale d'octobre 2010³⁶, la mise en commun des moyens et équipements ainsi que des compétences constituait, selon eux, le facteur décisif du succès des communautés.

Étonnamment, la perspective de mutualisation verticale (entre communes et communauté) engendre une opinion bien plus nuancée. En effet, près de 70 %³⁷ des agents se déclarent circonspects au sujet des procédures de mutualisation des services.

Le caractère réservé des agents sur la mise en œuvre de la mutualisation transparaissait dans les réunions organisées avec les personnels, puisque les thématiques relatives aux conditions de travail (régime ARTT, congés, récupérations, locaux ou régime indemnitaire) cristallisaient de nombreuses craintes.

Dès que la mutualisation est évoquée, les organisations syndicales – tant au niveau local que national – se montrent particulièrement vigilantes sur le volume d'emploi public, veillant avant tout à ce que celui-ci ne se dégrade pas. Les communications des organisations syndicales s'inquiètent d'ailleurs de l'entrée en vigueur de la loi portant réforme des collectivités territoriales. Cette réticence montre la nécessité d'associer au maximum les agents au processus de mutualisation afin, d'une part, de leur offrir des garanties en termes de discussion (notamment par l'intermédiaire des organisations syndicales) et, d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en évoquant de façon transparente l'ensemble des modes de gestion entre la communauté et ses communes membres. D'une façon générale, la consultation des personnels permet de démystifier la mutualisation en l'expliquant clairement à l'ensemble des personnels.

Au final, il existe bien un paradoxe de la mutualisation révélé lors de sa mise en œuvre, puisque le principe de rationalisation et d'homogénéisation recueille l'adhésion des agents tandis que le projet de mutualisation les rend attentistes voire dubitatifs lorsqu'il touche leurs conditions de travail.

Aussi les difficultés de la mutualisation sont multiples. Soumise à deux autorités distinctes, les agents provenant d'origines variées, l'administration mutualisée requiert des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger une culture commune.

■ *Une régulation nécessaire des circuits de décision et de la gestion quotidienne*

Une relation renouvelée entre les élus et l'administration

La mutualisation constitue une opportunité pour revisiter la relation entre élus et agents. En effet, les modes de fonctionnement de la ville centre et de la communauté diffèrent bien souvent ; et la manière de travailler des agents avec les élus varie sensiblement d'une communauté à l'autre. Généralement, les vice-présidents sont des maires, aux cultures et pratiques différentes et ne constituant pas « l'équipe » du président (à la différence des adjoints pour un maire), d'où une exigence de dialogue et de concertation beaucoup plus forte qu'au sein de la ville. Ces différences, potentiellement défavorables à la mutualisation, nécessitent un effort d'adaptation des agents, et notamment des cadres.

L'instauration d'une administration mutualisée permet à l'exécutif de s'appuyer sur une administration plus forte et plus incisive. À la communauté d'agglomération du Beauvaisis, Caroline Cayeux la maire-présidente considère cette nouvelle relation comme un facteur de confort. En effet, elle a pu trouver au cœur de l'administration mutualisée un correspondant unique, compétent, possédant la connaissance et les compétences requises pour appliquer au mieux les politiques publiques. En ce sens, la relation élu/administration semble gagner en cohérence.

36 Sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de 740 agents communautaires et publié par la Mutuelle nationale territoriale en octobre 2010.

37 Plus précisément, 39,4 % pensent que la mutualisation ne va ni améliorer ni dégrader les conditions de travail et 28,9 % déclarent ne pas savoir.

Du côté de l'administration, sauf dans l'hypothèse où l'exécutif serait commun, l'agent devra rendre compte à deux autorités distinctes, selon qu'il intervient sur un champ de compétence municipal ou communautaire. Dans ce prolongement, la coexistence de deux structures et d'une administration mutualisée contribue à la multiplication des réunions (conseils municipaux et communautaires, réunions de bureau ou thématiques). Cette évolution alourdit le fonctionnement d'ensemble et s'avère, pour un DGS mutualisé, d'autant plus sensible lorsque celui-ci aura à rendre compte à un maire et à un président distincts.

Bien entendu, ces relations varient en fonction du degré de mutualisation de l'administration (direction générale, pilotage, services opérationnels) et de l'exécutif (ticket ou personne unique).

La complexification des procédures administratives rend indispensables des espaces de régulation

Pour l'administration, la mutualisation peut conduire à des conséquences diverses. Tout d'abord, elle constitue un facteur d'enrichissement puisque les cadres sont amenés à épouser des problématiques plus vastes, ce qui contribue à renforcer leur vision sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, la mutualisation est souvent décrite par les cadres comme stimulante et enrichissante. De surcroît, lorsque l'élu référent (communauté/ville) n'est pas unique, les différences de méthodes de travail ou de personnalités peuvent constituer, pour le cadre, un facteur d'enrichissement personnel.

Toutefois, si les agents embrassent un champ d'action plus étendu, les procédures administratives et les circuits décisionnels s'avèrent plus complexes. En effet, la mutualisation, qui s'analyse comme un outil de cohérence, n'en génère pas moins une complexification de l'action administrative, notamment par l'alourdissement de la charge de travail. Par ailleurs, l'absence de répartition claire des domaines d'intervention amènera à s'interroger sur le service compétent pour traiter de la problématique et risque de contribuer à brouiller les lignes de partage. Par exemple, le service RH de l'agglomération de Valence s'appuie pour partie sur les ressources humaines de la ville. Pour les agents, malgré les principes dégagés (le contact de proximité s'effectue à la collectivité d'origine), une confusion peut demeurer.

De surcroît, les services communs peuvent se heurter à des injonctions contradictoires. Ainsi, les deux exécutifs imposent bien souvent un calendrier budgétaire identique, générant un pic de charge pour la direction des finances mutualisée. Les exigences techniques peuvent aussi être contradictoires (exemple de la voirie).

Paradoxalement, si l'émergence d'une telle organisation contribue à renforcer la dimension d'expertise, elle conduit à dégager une surqualité au niveau de l'expertise qui aura pour conséquence de retarder d'autant la prise de décision. Face à cette complexification croissante, les collectivités ont dégagé des pratiques innovantes.

En premier lieu, elles s'efforcent de déterminer la structure ou le service compétent dans un domaine précis. L'élaboration d'une charte de gestion (communauté urbaine de Strasbourg) déclinant de façon beaucoup plus précise l'intérêt communautaire et indiquant le service compétent pour chaque type d'action permet de lever les ambiguïtés.

Dans le même ordre d'idées, à Rennes Métropole, afin de pallier les inconvénients d'un double commandement, les modes de pilotage (précisant les processus décisionnels, de validation et de régulation du plan de charge) ont été clairement définis selon le type de service. Ainsi, pour les services travaillant de façon prépondérante pour l'une des deux collectivités, par exemple la ville, il est convenu que 100 % de la charge est assumée par celle-ci. En contrepartie, Rennes Métropole devra obtenir l'accord de la ville pour recourir aux services en question.

Agglopolys a, quant à elle, mis en œuvre un management par objectifs contractualisés afin de mieux répondre aux ambiguïtés de compétences liées à la mutualisation. L'objectif était double : évaluer la charge de travail prévisionnelle et acter formellement des priorités avec les élus. Pour ce faire, suite à des échanges avec le maire et le président, les deux DGS ont élaboré une plateforme commune dès septembre de l'année n-1. Après échange avec les DGA, cette plateforme a été adoptée en décembre. Les objectifs ont ensuite été déclinés à l'occasion des entretiens individuels annuels. Les demandes émergeant en dehors de cette plateforme doivent faire l'objet d'un arbitrage au niveau de l'exécutif.

Autre forme de régulation : l'intervention du cadre. Il évalue l'ordre reçu, s'adapte à chaque gouvernance et constitue alors un filtre entre sa hiérarchie et ses subordonnés (cas notamment pour le DGST mutualisé à Reims Métropole).

Plus globalement, les réunions communes entre cadres et directeur général, ou les comités de direction uniques pratiqués dans la plupart des grandes collectivités, contribuent à préciser l'ensemble des procédures et permettent de confronter les différentes expertises afin de dégager des décisions et solutions consensuelles.

Une réunion annuelle de bilan de fonctionnement permet aussi d'engager un cycle d'amélioration. Valence Agglomération organise ce type de réunions avec les services concernés.

Ces réunions offrent un double apport : outre l'amélioration du fonctionnement de l'administration mutualisée, elles permettent d'échanger entre cadres et favorisent la connaissance de la culture de l'autre structure (cf. *infra* « L'émergence progressive d'une culture commune » page 57).

L'évolution des modes de management

Les agents de direction ou les cadres intermédiaires se heurtent à de multiples difficultés qui complexifient quotidiennement la gestion de leurs équipes. Ils peuvent en effet être perçus comme des « ex-ville » ou « ex-communauté » et doivent adapter leur management à l'ensemble des agents composant leur structure. Le positionnement peut ainsi s'avérer délicat, non pas en termes de relations humaines mais en termes de gestion quotidienne lorsque procédures, méthodes et culture diffèrent entre le cadre et ses agents.

L'égalité de traitement entre les personnels d'origines différentes passe notamment par l'harmonisation des procédures d'évaluation (mise en place d'un document unique notamment) et une stricte neutralité dans les relations avec les agents.

Par ailleurs, le cadre s'expose à des difficultés proprement matérielles ; l'une d'entre elles réside dans l'inachèvement de la mutualisation. Par exemple, la modification de l'organigramme ne s'accompagne pas toujours de déménagements concomitants, les équipes demeurant souvent éclatées sur plusieurs sites.

En définitive, la cohérence et la lisibilité d'ensemble s'accompagnent bien souvent d'un alourdissement des procédures administratives. D'une façon plus générale, il convient de s'interroger sur l'impact à long terme d'un fonctionnement reposant sur une administration dirigée par deux autorités (cf. encadré ci-après).

À la tête de l'administration mutualisée : un ou deux DGS ?

Le directeur général des services (DGS) porte la culture de la collectivité territoriale. Le choix d'opter pour un ou deux DGS est donc une décision stratégique. Il doit s'analyser en distinguant la mise en œuvre de la mutualisation de son fonctionnement quotidien.

S'agissant tout d'abord de la mise en œuvre, le choix de l'une ou l'autre des options peut se justifier : le maintien de deux DGS peut constituer une garantie pour les communes membres et, plus généralement, une volonté de recueillir l'adhésion de ces dernières au processus de mutualisation (cas à Rennes Métropole par exemple). L'absence de maturité du projet et de culture partagée plaide également pour cette option.

Le choix d'un seul DGS dans la mise en œuvre entraîne certaines difficultés, la plus significative résidant dans le nécessaire reclassement d'un des deux DGS lorsque l'autre poursuit sa mission dans le cadre d'une administration mutualisée. Bien souvent, les départs en retraite peuvent aider à surmonter la difficulté, mais cette opportunité ne s'applique pas, bien entendu, à toutes les hypothèses. *A contrario*, le choix d'un seul DGS dans cette première phase trouve sa justification lorsqu'il doit mettre en œuvre la mutualisation. Dans cette optique, il possède toute légitimité pour trancher les litiges liés aux réorganisations des services (cas à Angers Loire Métropole).

Au final, aucune des deux solutions ne paraît l'emporter sur l'autre dans cette première phase.

S'agissant du fonctionnement quotidien, la préférence irait plutôt à un DGS unique. Ce choix impose une grande impartialité, notamment lorsque le nouveau DGS mutualisé est issu d'une des deux composantes, ville ou communauté, puisque le reproche d'une plus grande proximité avec ses anciens services pourra lui être opposé. Idéalement, pour éviter ce reproche et donner des gages indiscutables de neutralité, le DGS sera recruté à l'extérieur. Mais, pour des raisons pragmatiques, c'est rarement le cas (sauf à la communauté d'agglomération du Beauvaisis).

En dépit de cette difficulté, les avantages du DGS unique sont significatifs. En premier lieu, la bonne visibilité de la hiérarchie administrative permet de trancher un litige entre deux services sans difficulté. De plus, le DGS placé à la tête de l'administration constitue un référent unique pour les élus qui savent vers qui orienter leurs instructions.

D'ailleurs, la coexistence de deux DGS correspond à des hypothèses précises : ticket maire-président (Agglopolys) ou encore absence de ville centre (CAVAM, Plaine Commune).

L'approfondissement du lien avec les agents des communes périphériques

La réunion des cadres dirigeants (conférence des DGS) permet d'associer les communes membres à l'ensemble des problématiques du territoire.

Plus précisément, la réunion de l'ensemble des DGS et des secrétaires généraux du territoire permet de tisser un lien avec l'ensemble des communes, ce qui contribue à affermir la collaboration entre communes membres qui ne seraient par ailleurs pas parties prenantes dans le processus de mutualisation. Dans ce cadre, on peut constater que le DGS mutualisé cherche à maintenir ce lien. En effet, la problématique de territoire, conçue dans son ensemble, oblige celui-ci à adopter une démarche globale qui ne peut être centrée sur le couple ville centre/communauté.

Ceci explique la nécessaire proximité du DGS mutualisé avec les DGS des communes membres. À la communauté urbaine du Grand Toulouse, le DGS de la ville centre a instauré le principe d'une rencontre bilatérale annuelle sur le terrain avec chacun de ses collègues. Cette rencontre doit lui permettre de mieux s'imprégner des problématiques des communes composant la communauté urbaine.

La création des plateformes de services contribue à renforcer le lien entre les communes membres et la communauté.

L'approfondissement des liens entre communes membres va au-delà de la mutualisation *stricto sensu* qui, le plus souvent, concerne surtout le binôme ville centre/communauté.

Dans ce prolongement, plusieurs collectivités se sont distinguées par la mise en place de plateformes de services.

Mais bien souvent, ces plateformes apparaissent embryonnaires et n'ont d'autre objet que d'apporter une aide ponctuelle à la décision, notamment par le biais de bases de documentation partagées.

Concrètement, elles peuvent prendre la forme d'un site intranet accessible à l'ensemble des communes membres et alimenté par la communauté. À Angers Loire Métropole, la plate-forme se compose notamment d'une aide juridique comprenant l'ensemble des actes juridiques ayant passé, avec succès, le contrôle de légalité.

À Rennes Métropole, les plateformes de services mettent essentiellement en relation les communes membres de l'agglomération sans intégrer cette dernière. De manière générale, elles constituent un champ multiforme de coopérations infracommunautaires entre communes (groupements d'achats, coordination des programmations au niveau des équipements culturels, réflexion sur la constitution de pôles d'ingénierie techniques). Ces services communs sont contractualisés et peuvent faire l'objet de refacturation des communes entre elles.

La mise en place de plateformes apparaît fondamentale pour l'intégration intercommunale. Celles-ci peuvent constituer un préalable à une mutualisation plus étendue. De plus, elles permettent aux communes membres d'avoir une vision plus large et une cohérence renforcée dans les actions menées par le binôme ville/communauté. Ces actions permettent de consolider son rôle moteur et de ne plus l'exposer à une accusation de partialité. Selon le projet porté par les plateformes, les activités réalisées peuvent donner lieu ou non à un remboursement.

Les plateformes ont donc un double apport, puisqu'elles facilitent les échanges entre communes et enrichissent l'expertise et les leviers d'actions des communes membres. Par ailleurs, parce qu'elles favorisent l'émergence de procédures homogènes et partagées, elles participent à la construction d'une culture commune.

■ ■ L'émergence progressive d'une culture commune

La culture commune trouve son fondement dans la volonté de dépasser le clivage communes membres/communauté.

Trois déterminants permettent de caractériser la culture administrative commune : le partage d'une histoire entre collectivités, une projection dans l'avenir, mais aussi une harmonisation des pratiques, des méthodes ou la création d'un langage commun. La principale difficulté réside dans l'absence d'un passé commun. Le DGS de Lamballe Communauté résumait cette situation par cette formule : « Chacun sait toujours d'où il vient ». Malgré la mutualisation, l'attachement des agents à leur structure d'origine reste prégnant, notamment dans les services techniques municipaux (le principe d'intervention sur les infrastructures communautaires a dû être rappelé à la communauté d'agglomération du Beauvaisis).

Aussi, faire émerger une culture commune nécessitera de dépasser cette difficulté afin de construire un intérêt général partagé par tous.

Confrontée à une identité forte des collectivités, la culture commune peut peiner à émerger. Dans certaines hypothèses, les rivalités politiques peuvent constituer un frein à son développement. De plus, la volonté d'affirmer sa propre identité peut constituer un objectif lorsque la communauté est encore récente et en construction.

Même si certaines communautés ont indiqué que l'émergence d'une troisième culture n'était pas forcément souhaitable car source de complexifications inutiles, la plupart ont initié une démarche proactive.

Cette dernière consiste essentiellement dans la diffusion d'une culture commune au travers d'actions ciblées. L'exemple cité plus haut relatif aux comités de direction pour les cadres (ou DGS) de l'ensemble des communes membres, ou la mise en place d'un cycle de formation commun des cadres ville/communauté sur le management (Agglopolys), constituent une fluidification des procédures et donc un facteur de renforcement du « vivre ensemble ». Ceci favorise l'émergence de la troisième culture. Même si les comités de direction rassemblent essentiellement les agents de catégorie A, la culture commune concerne aussi les catégories B et C. La mise en œuvre d'une charte de management de ces catégories à Mulhouse Alsace Agglomération participe de cette démarche.

Dans ce prolongement, les actions pratiques (accueil commun des nouveaux agents ville et agglomération à Rennes Métropole) s'accompagnent d'actions plus symboliques mais néanmoins fortes (par exemple, vœux communs aux personnels ou magazine interne unique).

Au-delà, la culture commune peut émerger par une construction des directions sur la base d'un croisement des origines (directeur issu d'une structure et son adjoint de l'autre). Cette technique permet de diffuser efficacement une double culture aux agents (cas de la communauté d'agglomération de Reims, de Rennes Métropole et d'Agglopolys).

Si elle constitue un objectif légitime, l'émergence de la culture commune, dans le cadre d'une bonne administration du territoire, ne doit cependant pas occulter certaines difficultés d'homogénéisation des procédures. Il convient donc d'admettre, comme signe de pragmatisme, qu'aligner l'ensemble des procédures n'est pas toujours possible (cas de Rennes Métropole où le calendrier du plan de formation est distinct de celui de la ville centre). Parfois, la troisième culture est freinée par la crainte, exprimée par les élus, d'un affaiblissement de leurs prérogatives (la problématique de l'urbanisme ou de la direction des finances constitue à ce sujet un exemple marquant dans de nombreuses collectivités).

En définitive, la troisième culture se fonde sur des initiatives structurelles et ponctuelles qui renforcent la cohésion d'ensemble.

Le développement d'une culture commune implique une homogénéisation des procédures de gestion

L'harmonisation nécessaire des méthodes, procédures et modes de gestion

L'harmonisation des méthodes et procédures se trouve parfois facilitée par le contexte dans lequel s'inscrit la mutualisation. Tel est le cas lorsque les deux structures possédaient, avant la mutualisation, des liens plus ou moins étroits entre elles. L'exemple d'Angers Loire Métropole où une délégation de gestion en matière de ressources humaines existait au bénéfice de la ville centre constitue, à ce propos, un exemple éclairant : ce lien fort, historique, a contribué à faciliter le processus ultérieur de mutualisation.

Bien entendu, ce lien préexistant n'aplanit pas l'ensemble des problématiques. Pour autant, il permet souvent de travailler sereinement à l'harmonisation des procédures. L'existence d'outils communs tels qu'un système d'information des ressources humaines facilite le rapprochement ; plus généralement, l'informatique est un point central d'intégration. Ainsi, à Lamballe Communauté, l'usage d'outils bureautiques différents à la communauté et à la ville centre a freiné le processus de rapprochement des cultures : le logiciel utilisé révélait la collectivité d'origine de l'agent.

Outre le matériel commun, c'est parfois l'inégale importance des deux structures qui a facilité la mise en place de la mutualisation et contribué à l'émergence d'une troisième culture. Dans le cas de M2A, le service RH de la ville était très structuré et celui de la communauté plus embryonnaire. Cette différence a conduit à harmoniser les procédures en prenant pour référence la ville centre, permettant ainsi de ne pas déséquilibrer l'ensemble. Toutefois, cette forme de mise en œuvre s'expose à la critique d'une homogénéisation par absorption plus que par véritable mutualisation (qui suppose un échange de points de vue et un alignement des procédures). S'agissant des conditions de travail des agents (notamment ARTT, congés annuels, évaluation, astreintes et restauration), une harmonisation entre les deux structures a été recherchée. À Angers Loire Métropole, à l'issue de la consultation des personnels, la DRH a rédigé des fiches techniques et synthétiques portant sur les différents aspects de la vie quotidienne et notifiées à l'ensemble des agents (avec un courrier explicatif du DGS joint aux documents).

L'émergence d'un consensus s'avère parfois délicat, notamment en matière d'harmonisation du régime indemnitaire. Ce point doit néanmoins être tranché rapidement car il peut contribuer à rendre l'une des collectivités plus attractive par rapport à l'autre et générer des distorsions au niveau de la mobilité.

Deux solutions sont envisageables en ce domaine : la première d'entre elles, consensuelle, consiste à aligner le régime indemnitaire sur la base du régime le plus favorable. Mais cette solution, si elle paraît être idoine, a pour effet mécanique d'alourdir la masse salariale. De surcroît, elle n'est pas envisageable pour les collectivités possédant des marges financières particulièrement réduites. Malgré tout, de nombreuses collectivités ont procédé suivant ce schéma (Nantes Métropole par exemple). L'autre solution réside dans le gel du régime indemnitaire en volume (pas d'augmentation indexée sur l'inflation) et l'alignement progressif des deux régimes. Cette solution, si elle contribue à l'érosion progressive du pouvoir d'achat d'une catégorie des personnels et bénéficie essentiellement à l'une des deux structures, possède néanmoins le mérite d'un certain lissage dans le temps et d'une grande linéarité (elle a été utilisée notamment à Mulhouse Alsace Agglomération et à la communauté de communes de la Région de Charny).

Au-delà des facteurs favorisant une gestion homogène, la mutualisation a aussi permis une remise à plat de l'ensemble des procédures et une refondation, dans bien des cas, de l'ensemble de la politique RH des collectivités. Dans ce prolongement, Angers Loire Métropole s'est interrogée, lors de la négociation de la détermination du régime indemnitaire des agents, sur le fondement même de ce dernier et sa pertinence d'ensemble. Pour cette raison, la DRH a souhaité procéder à un classement des postes de l'ensemble des deux structures selon leur degré de responsabilité. Cette classification a ensuite servi de base au versement du régime indemnitaire. Cette solution a le mérite de dépassionner le débat relatif aux modalités de l'alignement, mais pourra également servir de base à un classement des postes dans une optique de promotion professionnelle.

Il apparaît ainsi que, par sa transversalité, l'harmonisation des procédures des services fonctionnels, et notamment de gestion des personnels, renforce la culture commune des agents en appliquant à chacun d'entre eux les mêmes règles. En ce sens, les liens entre les services RH et les agents doivent être renforcés, notamment dans le domaine de la mobilité.

La mutualisation et le rapprochement des structures communales et intercommunales doivent pourtant être appréhendés comme une opportunité pour les agents d'effectuer une mobilité, de diversifier et d'enrichir leur carrière. La ville de Beauvais et la communauté d'agglomération ont, dans cette optique, mis en place une charte de la mobilité. Elle permet à tous les agents qui le souhaitent d'être reçus par les services de la DRH une fois par an pour faire le bilan sur leur carrière et faire part de leurs aspirations. Ceci constitue l'occasion d'augmenter significativement les mobilités interstructures et participe à la diffusion de la culture commune.

Le processus de mobilité entre administrations constitue le facteur le plus significatif de l'émergence d'une troisième culture. Ce processus doit donc être encouragé. Dans ce prolongement, la DRH possède une véritable fonction de médiateur permettant d'apaiser les tensions entre les agents des deux structures et d'instaurer une vraie culture d'impartialité. Il apparaît donc nécessaire qu'elle soit mutualisée assez rapidement.

Un autre exemple instructif est celui de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency. La mutualisation des services de police municipale a conduit à une augmentation des moyens ainsi que du matériel et, de fait, a valorisé l'action des personnels. L'amélioration des perspectives en termes de conditions de travail a ainsi permis de fidéliser les agents.

La question des commissions administratives paritaires communes

Les commissions administratives paritaires (CAP) ont pour objet le traitement des situations statutaires individuelles relatives aux personnels (avancements, promotions, mobilité ou mesures disciplinaires).

Deux textes, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ont donné la faculté à la communauté et à une ou plusieurs de ses communes membres d'instaurer un comité technique paritaire. En revanche, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales n'a pas conduit à l'instauration de CAP communes, et ce malgré les débats parlementaires sur cette problématique.

Avec l'interaction de plusieurs CAP, certaines structures vivent une situation difficile. À Beauvais ou Rennes par exemple, les agents ville dépendent de la CAP ville, tandis que les agents de la communauté d'agglomération sont gérés par le centre départemental de gestion (CDG). De ce fait, au sein d'un service mutualisé, la carrière de deux agents peut évoluer de façon distincte alors qu'ils exécutent les mêmes tâches. Bien entendu, les règles statutaires restent identiques mais l'organisation par la structure ville de sa propre CAP procure à cette dernière une visibilité qu'elle n'aurait pas si la gestion était du ressort de la compétence du CDG. Ceci peut entraîner une rupture dans la gestion de la carrière des personnels et favoriser une mobilité entre structures dans un seul sens.

Au-delà, même si la distorsion apparaît moins prégnante, le maintien de CAP distinctes (ville/communauté), sans intervention du centre de gestion, différencie malgré tout les évolutions de carrières. Les entrées dans le cadre d'emploi d'une structure donnée emportent détermination du nombre de promotions au sein de cette dernière. Or, les « pyramidages » communautés/villes s'avèrent différents avec une proportion significative de cadres en communauté et de catégories B et C en ville. Les volumes d'entrée étant distincts, les promotions le seront donc aussi. Concrètement, les perspectives d'avancement pourraient être moins favorables pour des catégories B et C en communauté et pour les catégories A en ville, par exemple.

Plus généralement, les transferts d'agents d'une structure vers une autre diminuent d'autant les possibilités d'avancement dans la collectivité d'origine qu'elles les augmentent dans la collectivité d'accueil.

Mulhouse Alsace Agglomération a tenté de pallier les difficultés dues à l'absence d'une CAP commune en adoptant une démarche particulièrement innovante : si les CAP ne peuvent être communes, la préparation, l'organisation et la tenue de ces dernières peuvent être fusionnées et se déroulent le même jour.

Ainsi, des pré-CAP sont organisées indistinctement pour la ville et l'agglomération. La tenue même de la CAP fait intervenir, quant à elle, l'ensemble des membres des deux CAP (administration et élus). Elle permet d'avoir une vision plus globale des modes de gestion ainsi que l'adhésion des organisations syndicales sur place.

Bien entendu, cette organisation, certes intéressante, ne permet pas de pallier l'ensemble des difficultés : la coexistence de deux cadres d'emploi distincts contribue à maintenir une relative distorsion. En outre, l'exemple de Mulhouse ne peut être transposé à toutes les collectivités car les effectifs de l'agglomération et de la ville dépassent le seuil emportant compétence du CDG. Au final, si le dispositif de Mulhouse atténue la lourdeur administrative – conséquence de la tenue de CAP distinctes –, il ne peut en supprimer tous les effets.

L'amendement à l'article 34-III du projet de loi RCT, qui emportait possibilité de créer des CAP communes, a été supprimé en seconde lecture au Sénat.

Trois arguments étaient invoqués à l'appui de cette suppression : la multiplication prévisible des CAP, le risque de favoritisme qui pèserait sur des CAP organisées au niveau local ainsi que l'évolution du rôle des centres de gestion.

D'aucuns regrettent que les dispositions du projet de loi n'aient pu être adoptées. L'argument précité de la multiplication des CAP leurs apparaissant peu convaincant : bien souvent, les villes possèdent leur propre CAP. Une CAP commune avec la communauté n'emporterait donc pas de création nette de commissions : la CAP serait évidemment plus importante, dotée d'un ordre du jour plus chargé et plus complexe, mais la cohérence d'ensemble s'en trouverait renforcée. De surcroît, les organisations syndicales locales pourraient soutenir ce projet puisqu'il permettrait de renforcer leur connaissance de la gestion des ressources humaines par l'administration mutualisée.

Au surplus, si la question des CAP communes devait être reconsidérée, il serait nécessaire de réexaminer la loi n° 84-53 portant compétence des centres de gestion en fonction de la taille de la structure.

Pour conclure, si le concept de culture commune est largement soutenu et partagé, il semble que le temps constitue le moyen le plus sûr d'assurer son émergence. L'administration fonctionne de façon unifiée entre Strasbourg et la CUS depuis 1972 et plus aucun sentiment d'appartenance distinct à l'une ou l'autre des collectivités n'existe. D'ailleurs les grands projets, notamment festifs ou sportifs (les rallyes par exemple), mobilisent les deux structures sans reversement financier d'une collectivité au profit de l'autre. Cet exemple souligne bien que le projet et la dimension d'action pour le territoire constituent un axe central de l'intervention. La culture commune ne nécessite pas forcément plusieurs décennies pour se mettre en place. À Mulhouse Alsace Agglomération, la mutualisation relativement récente (2004) emporte les mêmes sentiments d'appartenance au territoire qu'à Strasbourg, preuve que quelques années de pratique accompagnées d'un portage politique fort peuvent suffire. L'émergence de cette culture commune participe par ailleurs à un objectif précis : celui d'une action publique étroitement liée au territoire et au service rendu aux habitants.

2.2.2 - La mutualisation, facteur de qualité du service rendu aux habitants

La mutualisation peut s'accompagner d'une amélioration du service rendu, ce qui légitime la démarche auprès des élus. Néanmoins, certains écueils doivent être évités (complexification, éloignement entre le lieu de décision et l'usager). Parmi les réponses possibles : la territorialisation ou la création d'espaces de régulation.

■ *Rappels sur la notion de qualité et son caractère subjectif*

La qualité du service public local semble être par nature une notion subjective, et par conséquent difficilement mesurable à l'aune de référentiels chiffrés. Pour autant, depuis la fin des années 1990, les collectivités territoriales appliquent elles aussi des normes de qualité type Afnor, notamment en matière de qualité d'accueil du public (la première certification ISO 9002 accordée à une commune dans ce domaine remonte à 1999). De plus, des enquêtes de satisfaction ou des outils de démocratie participative tels que les comptes-rendus de mandats permettent de ressentir, voire de mesurer avec exactitude la satisfaction des habitants d'un territoire. À cet égard, il semble important de distinguer l'usager de l'habitant, en indiquant que mesurer la satisfaction d'un usager à l'égard d'un service précis s'avère par définition plus facile que mesurer celle d'un habitant.

Ce préambule a pour objet de rappeler le caractère aléatoire d'une mesure de satisfaction des habitants à l'égard d'un service public exercé par une commune, une intercommunalité ou un service mutualisé. Cette limite de notre analyse est de surcroît renforcée par la méconnaissance, par les citoyens, des différents échelons administratifs. À de rares exceptions près, l'échelon communal demeure le point d'entrée privilégié pour les citoyens en matière de service public, même lorsque des compétences ont été transférées ou mutualisées. Ainsi, en cas de problème relatif à la collecte des ordures ménagères, les citoyens continuent souvent d'interpeller leur maire au lieu du président du groupement, même si la compétence a été transférée à ce dernier. Il est néanmoins envisageable d'essayer d'identifier si la mutualisation des services municipaux et communautaires s'est traduite par un renforcement de l'offre de services (exemple : renforcement de l'offre petite enfance à Lamballe Communauté, amélioration de l'entretien des espaces verts à Plaine Commune, etc.) ou par une dégradation du service public.

On peut avancer que la mutualisation contribue au renforcement du service public local, notamment en permettant aux citoyens de communes faiblement peuplées d'accéder à des équipements que leur municipalité n'aurait pas eu la possibilité de financer seule. Dans cette optique, la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand a pris la décision d'implanter dans chaque commune, quelle que soit sa taille, un équipement d'intérêt communautaire à vocation culturelle dont le fonctionnement repose sur des agents mutualisés. Afin de légitimer une démarche d'intégration communautaire basée sur la mutualisation, les élus doivent donc s'appuyer sur l'argument d'une amélioration de la qualité du service rendu à la population, malgré le caractère subjectif de cette notion.

Dans la mesure où la motivation des agents constitue l'un des paramètres de la qualité du service, une enquête de satisfaction a été organisée à Lamballe Communauté auprès des agents qui, dans leur grande majorité, ont bien vécu le processus, même si certains agents de la ville centre ont toutefois le sentiment d'avoir été absorbés par la communauté.

■ **Les principaux écueils à éviter : la crainte de l'éloignement et de la lourdeur administrative**

La mutualisation des services fait naître la crainte d'un éloignement des centres de décision et de l'émergence d'une « technostructure ». Cette crainte semble toutefois infondée. Comme indiqué dans les points précédents, la mutualisation s'accompagne souvent d'un renforcement des capacités d'expertise au sein des services concernés, ce qui semble être *a priori* un gage d'amélioration de la qualité du service rendu. D'une certaine manière, une mutualisation réussie constitue la promesse d'agents territoriaux mieux formés, mieux équipés et faisant montre d'une motivation renouvelée grâce, notamment, à des perspectives d'évolution de carrière élargies.

Toutefois, ce risque d'éloignement semble devoir être pris en compte et anticipé afin de mettre en place les mesures correctives ou préventives adéquates. Compte tenu de la diversité des acteurs impliqués et de l'autorité territoriale parfois différente dont ils dépendent, l'existence d'un organigramme unique fait partie des conditions de réussite d'une démarche de mutualisation. Au-delà de ce préalable, à l'instar d'une démarche ISO, il semble utile de rédiger un guide de procédures ou une charte de fonctionnement des services mutualisés précisant les responsabilités et attributions de chacun, tout en prévoyant une évaluation périodique auprès des agents et de la population.

En cas de dysfonctionnement, certains agents ont parfois tendance à en imputer la responsabilité à la mutualisation, même si ce n'est pas le cas. De même, la répartition des missions entre l'intercommunalité et les communes mérite d'être précisée, faute de quoi le syndrome de la « feuille dans la cour d'école » risque de se produire. Cette expression, utilisée à Plaine Commune, résume la situation dans laquelle les agents techniques ne traiteraient pas un problème pour lequel il ne leur aurait pas clairement été indiqué qu'il relevait de leur responsabilité ; au point que des lignes floues de partage de tâches pourraient susciter des ratés. Par exemple, une feuille morte dans une cour d'école risque d'être (ou de ne pas être) ramassée par les agents communaux ou communautaires en fonction de l'endroit où elle est tombée.

La mutualisation permet de concilier un renforcement de la coopération intercommunale avec la préservation des spécificités communales. La diversité des contextes dans les différentes intercommunalités ne permet pas de concevoir un modèle unique universellement applicable. Toutefois, il est possible de mettre en avant des exemples de pratiques innovantes rencontrés dans les monographies réalisées à l'occasion de la présente étude.

Une territorialisation originale : la mise en place de pôles de proximité au Grand Toulouse

L'exemple de la communauté urbaine de Toulouse comporte plusieurs particularités. Sur le plan du calendrier, tout d'abord : à la faveur de l'alternance politique intervenue lors des élections municipales de mars 2008 et du climat de confiance entre le maire-président et les autres maires, la mutualisation a été menée à bien en à peine plus d'un an. La brièveté de ce délai, par rapport à nombre de collectivités, mérite d'être soulignée : cette dernière a sans doute été rendue possible par la conjonction de plusieurs facteurs essentiels, tels que l'impulsion politique en début de mandat et le consensus entre les maires des communes du territoire concerné. Les cadres de la ville de Toulouse ont été particulièrement sollicités pour contribuer à la réussite de ce projet, notamment en réalisant un important travail de pédagogie et de communication auprès des agents. Au niveau de la répartition des rôles entre élus et personnels d'encadrement, un bon équilibre a été trouvé, que le DRH illustre par la formule : « Chacun à sa place, et une place pour chacun ».

Ces efforts de pédagogie n'ont pas empêché quelques tensions sociales, et un temps d'adaptation a été nécessaire avant que les agents retrouvent leurs repères et se familiarisent avec la nouvelle organisation.

En outre, l'approche territorialisée de la mutualisation semble pertinente et évite de donner un sentiment d'éloignement ou de complexité aux citoyens. Pour ce faire, le territoire de la communauté urbaine s'est vu découpé en huit pôles de proximité, correspondant chacun à une population de 50 000 habitants environ. Chaque pôle est animé par un directeur, souvent recruté parmi les cadres communaux, en charge de compétences essentiellement techniques telles que la propreté urbaine ou la voirie. Les maires de chaque commune membre conservent la faculté d'avoir les directeurs de pôles comme interlocuteurs directs ; les agents peuvent donc parfois avoir deux référents hiérarchiques.

Même s'ils continuent parfois à s'adresser à leur maire, les citoyens ont la garantie d'une réponse adressée par le pôle territorial compétent. Sans prétendre à une fiabilité statistique, la ville constate que les citoyens ont le sentiment d'une amélioration du service rendu grâce à cette réorganisation.

■ **Vers une plus grande efficacité des services pour les citoyens**

La police municipale intercommunale de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM)

La mutualisation des quatre-vingt-dix policiers municipaux des huit villes membres de la CAVAM a contribué à améliorer l'efficacité générale du dispositif : les problématiques d'incivilité et de délinquance se posent souvent à l'échelle d'un bassin de vie, au-delà des strictes frontières communales. Il semble dès lors intéressant de souligner cet exemple valdoisien, d'autant qu'il s'est traduit par des effets réels dans les statistiques de la délinquance. Dans ce cas précis, la mutualisation peut donc être considérée comme l'un des facteurs d'amélioration de l'efficacité des politiques municipales de prévention de la délinquance.

D'autre part, comme évoqué précédemment, par un effet multiplicateur, le mieux communautaire s'est traduit par la capacité des communes d'accéder à des niveaux de matériels impossibles à financer sur leurs budgets propres (tels que des moyens conséquents de vidéo protection communautaire).

À Strasbourg, une logique de « services partagés » au service du citoyen

La CUS expérimente le développement de « services partagés », conçus comme une alternative aux transferts de compétences (les maires souhaitent faire une pause dans les transferts) et à la métropole, et comme une réponse à l'attente de proximité. Conduit par un groupe de travail dédié, le projet a identifié quatre grands axes de développement : la réactivité et la territorialisation, la mutualisation d'outils fonctionnels, l'expertise – boîte à outils et gestion partagée de services communaux (gestion des enseignants des écoles de musique, par exemple). Aujourd'hui, dix projets sont en phase active et quatre en cours de mise en place. Au titre de l'objectif « réactivité - territorialisation », le principe consiste, pour certaines compétences (réfection des voies communautaires, dégradations sur le mobilier urbain...), à permettre aux communes volontaires d'intervenir si la CUS n'est pas en capacité de le faire dans un certain délai (sur la base de conventions fixant les compensations financières). Cette démarche exige, d'un point de vue technique, une profonde implication de la DRH de la CUS et des DGS des communes concernées et, sur le plan politique, un portage politique très fort au sein de ces mêmes communes. En ce sens, les DGS des communes membres œuvrent pour la communauté. La réussite de cette logique semble toutefois avoir été facilitée par des spécificités locales, si bien que ce dispositif apparaît difficilement transposable.

La gestion mutualisée des ressources humaines des agents de la petite enfance à Lamballe Communauté

À la faveur d'habitudes anciennes de coopération communautaire, la ville de Lamballe et Lamballe Communauté sont parvenues à offrir de nouveaux services aux habitants de leur territoire grâce à la mutualisation. Cet apport positif s'exprime tout particulièrement dans le domaine de la petite enfance. Compte tenu de la technicité particulière de ce secteur et des qualifications requises pour travailler dans des structures d'accueil de jeunes enfants, l'intérêt de la mutualisation y est d'autant plus grand. Gérer les agents de la filière petite enfance à l'échelle d'une intercommunalité facilite le bon fonctionnement de ces services (gestion des absences, organisation des formations continues, amplitudes d'ouverture au public), ce qui permet d'améliorer la qualité des prestations offertes aux familles et de développer l'offre d'accueil.

■ *Outre ces exemples, les perspectives suivantes méritent d'être explorées*

La mutualisation, source de renforcement de la proximité avec les citoyens

Contrairement à l'idée reçue évoquée précédemment, la mutualisation des services constitue un outil pertinent pour renforcer ou, à tout le moins, préserver la proximité de l'action publique locale avec les citoyens.

Elle donne en effet l'opportunité de mettre en place des points de contacts uniques territorialisés, qui peuvent prendre différentes formes : pôle territorial technique, guichet unique (lorsque des services communautaires s'installent dans les locaux communaux, comme par exemple les points emplois de la CAVAM), accueil téléphonique unique avec un numéro dédié ou référent communal clairement identifié pour une politique communautaire.

Ainsi, si la territorialisation reste une approche privilégiée pour maintenir ou renforcer la proximité avec les citoyens, d'autres pistes existent, dont celles citées ci-avant. De même, il semble intéressant de réserver systématiquement, dans les journaux d'information municipale, une rubrique pour la communauté de communes ou d'agglomération.

Favoriser l'émergence d'une culture commune au service des habitants

Sans revenir sur les aspects de gestion des ressources humaines évoqués dans les parties précédentes de la présente étude, il semble intéressant de rappeler que l'existence d'une culture commune impacte positivement le service public local.

Pour les citoyens, les agents publics locaux qui interviennent sur un territoire donné sont rarement différenciés selon qu'ils travaillent pour la commune ou l'intercommunalité. La cohérence et l'efficacité de leur action, dont dépend la qualité du service rendu aux habitants, est favorisée par l'émergence d'une culture commune.

Les moyens d'y parvenir restent variés :

- Diffuser largement le trombinoscope des agents, comme au Grand Toulouse ;
- Mettre en place des outils de communication communs tels que des journaux internes, un réseau intranet partagé ou une cérémonie de vœux commune ;
- Développer la polyvalence des points d'accueil du public pour leur permettre d'être mutuellement informés des compétences et des pratiques de leurs homologues et de distribuer des brochures d'information (par exemple, en mettant un calendrier de collecte des ordures ménagères à disposition dans tous les hôtels de ville) ;
- Proposer des sessions de découverte pour les agents, en faisant visiter les services communautaires aux agents d'origine communale et réciproquement ;
- Harmoniser les rythmes de la vie locale en uniformisant les jours des différentes réunions (bureaux municipaux, conseils municipaux, commissions thématiques, etc.).

Explorer de nouveaux champs de mutualisation pour offrir de nouveaux services aux habitants

Comme nous l'avons vu précédemment, grâce au changement d'échelle qu'elle provoque, la mutualisation permet de développer ou de renforcer certains services à la population. Ces domaines, encore assez peu mutualisés, apparaissent comme des perspectives intéressantes :

- La petite enfance
- L'action et la programmation culturelles, notamment la politique de lecture publique mais aussi les fêtes et cérémonies
- Le renforcement de l'e-administration
- L'instruction des permis de construire
- Les centres intercommunaux d'action sociale

Élargir le cercle des partenaires associés à un processus de mutualisation afin de mieux coordonner l'action publique locale et la centrer autour de la prise en compte des besoins des populations

Induits par la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le renforcement de la coopération intercommunale et le rapprochement des assemblées délibérantes des départements et des régions laissent entrevoir des évolutions profondes dans la gestion de l'action publique locale. Le paysage institutionnel local qui se dessine s'articulera vraisemblablement autour du pôle local, d'une part, et du pôle départements-région, d'autre part. En s'inspirant des exemples allemands et espagnols de régionalisation, il paraît intéressant de proposer que les intercommunalités deviennent le pivot des politiques publiques locales mutualisées initiées par les conseils généraux et régionaux. Sans attendre ces évolutions profondes, des mutualisations entre différents échelons de collectivités semblent souhaitables pour renforcer l'efficacité de certaines politiques publiques.

Par exemple, dans le domaine de l'action sociale territorialisée, il semble légitime d'envisager des mutualisations entre le conseil général et les centres communaux d'action sociale afin de réunir, au sein d'une chaîne cohérente, les différents volets de l'insertion sociale et intercommunaux (logement, aides à la recherche d'emploi, secours d'urgence, prestations sociales).

De même, pour optimiser les créations d'emplois sur un territoire, des mutualisations entre les intercommunalités en charge du développement économique et les conseils régionaux mériteraient d'être étudiées.

Enfin, la coopération intercommunautaire constitue une piste sans doute appelée à se développer. En particulier, la possibilité offerte aux communautés d'organiser des ententes sur des sujets relevant de leur compétence, mais dépassant leurs aires géographiques, présente des avantages car elle favorise le travail en commun sur de nombreux projets et permet des économies d'échelle substantielles. Actuellement, elle peut prendre la forme de recrutements conjoints par deux intercommunalités afin de mieux répondre à certains besoins des populations.

Conclusion

La mutualisation revêt des formes multiples. Elle peut s'inscrire dans différents cadres juridiques, comme les services communs, la mise à disposition de services ou la prestation de services. Elle se décline par ailleurs sur des thématiques diverses (fonctions de pilotage et/ou fonctions techniques). Le degré de mutualisation, enfin, est plus ou moins poussé selon le nombre d'agents et les domaines concernés.

Quelle que soit la forme qu'elle prend, la mutualisation est à la fois un indicateur et un facteur de l'intégration intercommunale.

Elle constitue un indicateur d'intégration car, en tant que décision de partage de l'autorité sur un même service et sur un même agent, la mutualisation traduit le degré de maturité des relations entre les intercommunalités et leurs communes membres, tant au niveau des élus que des directions générales. Le choix de mutualiser les fonctions de pilotage ou uniquement les fonctions techniques renvoie, dans le premier cas, à l'idée d'une intégration forte sur le fond (partage des grandes orientations stratégiques) et, dans le second cas, à l'idée d'une intégration forte sur la forme (une administration commune au service de projets distincts).

Par ailleurs, la mutualisation est un facteur d'intégration, car le fonctionnement en services mutualisés conduit nécessairement à l'évolution des pratiques administratives et managériales vers une certaine harmonisation et l'émergence d'une troisième culture. À défaut d'une simplification institutionnelle sans doute trop complexe³⁸, la mutualisation des services permet d'aplanir les frontières administratives pour se placer dans la perspective d'une cohérence d'ensemble de l'action publique locale. À terme, elle pourrait se traduire par l'organisation suivante : une administration unique au service d'un projet de territoire porté par plusieurs collectivités.

Pour autant, il convient de rappeler que la mutualisation des services n'est pas, en soi, le gage d'une intégration accrue entre la communauté et ses communes membres. En effet, il ne faut pas négliger les cas de recours à la mutualisation motivés par le seul souci d'éviter le transfert des personnels lors des transferts de compétences à l'intercommunalité. Plus que le degré de la mutualisation, ce sont par conséquent les objectifs qui l'ont motivée, l'implication des politiques et la manière dont elle fonctionne qui permettent d'en identifier l'esprit, entre une simple volonté de rationalisation et une démarche ambitieuse au service du projet de territoire.

Les études de terrain ont apporté de nombreux enseignements. Le principal d'entre eux réside dans l'absence de règles universelles. De fait, en matière de mutualisation, il ne saurait être envisagé de fixer des contraintes législatives ou réglementaires déconnectées des réalités locales. Il convient de se garder des effets d'aubaine qui pourraient naître de dispositifs d'incitation, notamment financière. En revanche, le schéma de mutualisation introduit par la loi RCT aura le mérite de forcer la réflexion sur le sujet, en obligeant chaque communauté à exprimer ses objectifs et ses ambitions. La combinaison d'indices et de ratios de mutualisation, tels que proposés dans cette étude, devrait, à cette fin et en appui du schéma, permettre aux collectivités d'identifier leurs marges de manœuvre en fonction de leur contexte local.

38 Voir les échecs récurrents des tentatives de réforme d'ampleur des collectivités.

Fiches de présentation des communautés

1. Agglomération de la région de Compiègne
2. Agglopolys (Blois)
3. Angers Loire Métropole
4. Communauté d'agglomération du Beauvaisis
5. Communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency
6. Communauté de communes de la région de Charny
7. Clermont Communauté
8. Lamballe Communauté
9. Mulhouse Alsace Agglomération
10. Plaine Commune
11. Reims Métropole
12. Rennes Métropole
13. Sophia Antipolis
14. Communauté urbaine de Strasbourg
15. Communauté urbaine de Toulouse
16. Valence Agglomération
17. Communauté de communes de Verdun

1. Agglomération de la région de Compiègne (ARC)

Date de création : 2004

Nombre de communes : 15

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 73 975 / 41 714

Ratio ville centre / communauté : 56 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Philippe Marini (sénateur de l'Oise)

Maire de la ville centre : Philippe Marini

2008 : renouvellement du mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : premier projet 2005 – second projet 2010

Forme de la mutualisation : mutualisations ascendante et descendante avec la ville centre

Activités mutualisées : instruction des autorisations d'urbanisme, bureau d'études voirie, service des marchés publics, informatique, SIG

Une expérience déjà ancienne qui a intégré les communes périphériques dès l'origine

La première démarche de mutualisation lancée dès 2005 a conduit à créer, notamment par le transfert de personnels de la ville, trois services communautaires mis à disposition des communes selon les besoins : un service du droit des sols (instruction des permis de construire), un service des marchés et un bureau d'études voirie. Pour certains de ces services, l'une des préoccupations de ces services est de répondre au bon niveau de besoins des communes. Pour ce faire, des réunions techniques annuelles sont organisées – pour la plupart directement dans les communes – entre ces services et les communes. Afin de poursuivre cette démarche et d'adapter les réponses aux besoins, une réflexion est en cours pour la mise en place d'une enquête de satisfaction.

D'autres domaines font l'objet de partages réguliers : l'informatique et la communication avec la ville centre, ainsi qu'un système d'information géographique (SIG) partagé avec toutes les communes.

Une nouvelle phase d'intégration avec la ville centre pour la communication et l'informatique

Limitées au domaine technique, ces premières mutualisations n'ont pas permis de construire une culture commune. Afin d'accroître l'intégration intercommunale, mais aussi en lien avec les contraintes budgétaires, une nouvelle phase est en cours de lancement. Cette phase, qui se concentre sur le couple communauté/ville centre, vise, dans un premier temps, à mutualiser les services de la communication et de l'informatique, ce qui a conduit à redéfinir un projet de service pour chaque domaine. Les autres services fonctionnels (finances et contrôle de gestion) ont également entamé une réflexion sur les possibilités de mutualisation de moyens et de méthodes.

Pour la communication, la mise en place d'un service commun permettra, entre autres, d'unifier le contact pour la presse, ce qui facilitera les relations. Le rapprochement déjà entamé des publications (journaux) sera également poursuivi *via* l'unification des sites Internet et le renforcement de la communication interne.

Pour le service informatique, la mutualisation doit permettre de développer les services d'e-administration (téléprocédures) et de fournir des outils rénovés. Des gains économiques sont attendus rapidement grâce au regroupement des abonnements téléphone, Internet...

Une démarche d'écoute des communes similaire à une écoute client pour assurer l'adéquation des services mutualisés aux besoins des communes

L'amélioration des activités des services mutualisés nécessite de veiller à l'adéquation des réponses par rapport aux besoins des communes périphériques. Deux points sont tout particulièrement à assurer : le besoin d'assistance technique ou juridique à renouveler régulièrement en raison de l'évolution des normes, et la nécessité de savoir répondre aux besoins avec le bon niveau de réponse technique, sans « surqualité ». Afin d'assurer ce lien, certains services mutualisés de l'ARC ont mis en place un réseau avec des correspondants des communes périphériques. Ainsi, une à deux fois par an, le service du droit des sols anime une réunion technique sur les évolutions du code de l'urbanisme. Le service des marchés organise, quant à lui, des réunions dans les communes pour expliquer les procédures. Plusieurs étapes à venir sont en cours de réflexion : envoi d'une enquête de satisfaction (bureau d'études), mise en place d'outils informatiques partagés permettant de suivre l'avancement des dossiers de permis de construire...

2. Communauté d'agglomération de Blois (Agglopolys)

Date de création : 2003 (1963 SIVOM, 1999 communauté de communes)

Nombre de communes : 26

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 88 270 / 47 850

Ratio ville centre / communauté : 54 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Christophe Degruelle (maire adjoint de Blois à la culture)

Maire de la ville centre : Marc Gricourt

2008 : alternance à la ville de Blois, avec affichage d'un ticket maire/président

Année de lancement du projet de mutualisation : premier projet 2005 – second projet 2008/2009

Forme de la mutualisation : mutualisations ascendante et descendante avec la ville centre, prestations de services par les communes membres pour l'entretien de la voirie communautaire.

Activités mutualisées : communication interne, imprimerie, conseil de gestion, moyens et ressources (RH, finances, juridique, systèmes d'information), aménagement/développement durable (habitat, urbanisme, foncier, gestion immobilière), services techniques, culture, archives

Une première expérience de mutualisation totalement revue suite à l'alternance de 2008

La communauté d'agglomération de Blois, dite Agglopolys, a été créée en 2004. La période 2004-2008 a été marquée par une extension rapide de l'agglomération vers le sud. Une première expérience de mutualisation a été menée dès 2005 par la mutualisation du directeur général des services et des ressources humaines. Si cette première étape a permis de faciliter la perception d'un processus de mutualisation, elle a rapidement montré ses limites : organigramme parfois en déphasage avec les activités, maîtrise imparfaite des effectifs, etc.

L'alternance de 2008 a fait suite à une campagne au cours de laquelle un ticket maire/président distincts avait été clairement affiché. Sur ces bases, l'organigramme a ensuite été revu. Celui-ci s'est appuyé sur des principes clairs : un organigramme unique placé sous la direction de deux nouveaux directeurs généraux des services, une organisation privilégiant les métiers, et la mutualisation de tous les services communs dans un souci d'efficacité et d'économie (quatre DGA sur six sont ainsi mutualisées, dont la direction générale des services techniques). La distinction des DGS, qui correspond à celle maire/président, permet à la fois de conduire deux projets distincts et d'éviter qu'une collectivité prenne le pas sur l'autre. C'est ainsi un gage de confiance pour les maires des communes périphériques. Une convention ville de Blois/Agglopolys encadre l'ensemble de cette organisation ; cette convention, qui génère des flux croisés entre les deux entités, est révisée semestriellement.

Une intégration forte, mais qui nécessite des espaces de régulation

Le processus a été mené en veillant tout particulièrement à l'intégration des services mutualisés. Ainsi, une action de formation de longue durée a concerné tous les agents en position de management. Dans le but de créer une culture de management commune, les groupes formés étaient nécessairement d'origines diverses (provenant de la ville ou de l'agglomération, ou encore du centre intercommunal d'action sociale – CIAS – et de directions différentes).

En réaction à l'étanchéité préexistante entre services communaux et communautaires, à « l'entre-soi », plusieurs services ont été délibérément réorganisés pour imposer une forme de mixité (par exemple le service comptabilité). La polyvalence des agents est fortement encouragée.

Autre marque de l'intégration, les documents RH sont totalement communs (par exemple, les formulaires d'entretien d'évaluation comportent les trois logos : ville, Agglopolys et CIAS). De même, les réunions managériales sont toutes communes : comité de direction unique (avec présence des deux DGS), vœux au personnel, etc. Au niveau des services mutualisés, si l'identité des collectivités d'origine reste forte, notamment dans les services techniques, une culture commune se crée peu à peu.

Cette intégration ne va pas néanmoins sans difficultés. La principale d'entre elle portait sur la charge de travail, difficulté qui a tout particulièrement concerné le management. En effet, face à des services plus importants du fait de la mutualisation des services ville et agglomération, les élus municipaux ou communautaires ont parfois multiplié les demandes, sans priorisation. En quelque sorte, chacun ne voit que « son côté de la montagne ». Autre facteur de surcharge : les conflits de calendrier. Ainsi, pour la direction des finances, les calendriers d'élaboration budgétaire ville et agglomération sont identiques. Des espaces de régulation ont tenté de diminuer ces difficultés : réunion hebdomadaire des deux DGS avec le maire et le président, réunion bilatérale de chaque DGS avec chaque DGA. Cette tension est aussi limitée lorsque l'élu est « mutualisé » : c'est le cas des ressources humaines où l'adjoint au personnel est aussi vice-président en charge du personnel. Face à ce premier retour d'expérience, la ville de Blois et Agglopolys ont lancé, pour 2011, une nouvelle phase basée sur un management par objectifs (voir encadré ci-dessous).

Comme dans nombre de territoires, l'intégration suite à la mutualisation reste également limitée au couple ville centre/agglomération. Cependant, les communes périphériques ont pris en 2010 un nouveau rôle : dorénavant, l'entretien courant des voiries et zones d'activités communautaires revient aux agents des communes.

Le schéma de mutualisation : une opportunité pour renforcer la cohérence

Le schéma de mutualisation prévu par la loi du 16 décembre 2010 va s'inscrire dans le cadre de cohérence fixé par deux documents en cours d'élaboration au sein du territoire : le premier est un projet de territoire détaillant les objectifs globaux du territoire ; le second, document « pivot », consiste en un pacte financier et fiscal permettant de décrire à la fois les moyens nécessaires et les ressources disponibles pour réaliser le projet de territoire. Le schéma de mutualisation vient ainsi en support en expliquant finement la répartition des compétences et l'organisation retenue

Le management par objectifs contractualisés : un moyen pour répondre aux difficultés des premières mutualisations

Par nature, les services mutualisés sont pris en tenaille entre des demandes multiples et parfois contradictoires provenant de chaque collectivité. Aussi, Blois a entamé une nouvelle phase avec un double objectif : évaluer la charge de travail prévisionnelle et acter formellement des priorités avec les élus. Pour ce faire, suite à des échanges avec le maire et le président, les deux DGS ont élaboré dès septembre une plateforme commune. Après échange avec les DGA, cette plateforme a été adoptée en décembre. Les objectifs qui s'y trouvent inclus sont ensuite déclinés au travers des entretiens annuels. Les demandes qui émergeront en dehors de cette plateforme feront l'objet d'un arbitrage au niveau de l'exécutif.

3. Communauté d'agglomération Angers Loire Métropole

Date de création : 1968 (district de l'agglomération angevine, puis Angers Loire Métropole en 2001)

Nombre de communes : 31

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 272 807 / 151 108

Ratio ville centre / communauté : 55 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Jean-Claude Antonini (depuis 2001)

Maire de la ville centre : Jean-Claude Antonini (depuis 1998)

2008 : Renouvellement du mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008

Forme de la mutualisation : mises à disposition croisées ville et agglomération

Activités mutualisées : Cabinet : chef de cabinet, communication ; direction générale : administration générale, conseil de gestion ; aménagements et déplacements : déplacements, transports et mobilités, développement durable ; ressources internes : affaires juridiques, commande publique, service informatique, ressources humaines ; direction emploi, tourisme et innovation : tourisme ; espace et équipement publics : patrimoine bâti, parcs jardins et paysages

Une mutualisation facilitée par un contexte politique favorable

Historiquement, la mutualisation à Angers repose sur une démarche d'économies d'échelle, ainsi qu'une volonté de regrouper équipes et expertises pour mieux servir le projet de développement du territoire. La mutualisation s'est effectuée à budget constant.

La démarche de mutualisation a été facilitée par la stabilité de l'exécutif local. En effet, le maire d'Angers, Jean-Claude Antonini, est aussi président d'Angers Loire Métropole depuis plus d'un mandat, ce qui constitue un gage de stabilité. Angers a donc bénéficié d'un contexte politique plus que favorable. La démarche de mutualisation a été impulsée peu après la réélection du maire-président.

Une mutualisation pragmatique qui doit être poursuivie

La mise en place de la mutualisation s'est réalisée suivant un ordre souple. Hormis la mutualisation préalable de la direction générale qui semblait être un prérequis, les projets de mutualisation ont été menés sans ordre prédéfini entre les services opérationnels et les services fonctionnels.

La ville et la communauté d'agglomération ont opté pour des mises à disposition croisées entraînant des flux financiers.

S'agissant du processus même, on peut observer que si la mutualisation des services fonctionnels apparaît comme facilitant une mutualisation plus profonde, elle peut se heurter à plusieurs difficultés. La première réside dans la tentation de stopper la mutualisation dès l'achèvement de celle des services fonctionnels ; la seconde résiderait dans le ralentissement du processus global.

En ce sens, une mutualisation plus générale, touchant de façon concomitante les services fonctionnels et opérationnels, peut apparaître préférable. C'est cette solution qui a été privilégiée à Angers.

L'aspect RH n'a pas constitué un frein à la mutualisation. En effet, depuis la création du district, la gestion des ressources humaines faisait l'objet d'une délégation aux services de la ville. En outre, bien que s'effectuant par l'intermédiaire de deux CAP (commissions administratives paritaires) distinctes, la gestion de la carrière des agents ne fait pas intervenir le centre de gestion, ce qui permet une organisation « en interne » de cette problématique.

Subsiste un élément qui se retrouve dans toute organisation mutualisée : celle des doubles réunions ville et agglomération. Ainsi, en matière de ressources humaines, la préparation des commissions administratives paritaires et leur tenue au sein d'une direction unifiée amèneront une surcharge de travail incontestable.

La refonte des organigrammes et la nécessité de faire adhérer l'ensemble des personnels au projet ont parfois abouti à un partage des fonctions (directeur ville / adjoint communauté d'agglomération), sans que cette organisation soit transposable à tous les services.

Des pratiques innovantes

Deux pratiques innovantes sont à relever : la première réside dans l'harmonisation des règles RH (régime ARTT, tickets restaurant...) qui a fait l'objet de fiches de synthèse communiquées à chaque agent (avec lettre d'explication du DGS) ; la seconde réside dans l'instauration de plateformes de services pour l'ensemble des communes membres. Il s'agissait de mettre en place un intranet recensant tous les actes ayant passé le contrôle de légalité.

Plus généralement, cette plateforme devrait permettre d'augmenter la dimension d'expertise à l'attention des communes membres (ex. : service d'aide aux communes en matière d'instruction dans le domaine de l'urbanisme).

Dans l'ensemble, la démarche de mutualisation s'avère acceptée et comprise par les agents, mais la troisième culture n'est qu'émergente puisque le processus est relativement récent.

Au final, la mutualisation à Angers repose sur une approche non dogmatique consistant, après le prérequis de la mutualisation de la direction générale, à opérer une mutualisation « tous azimuts » sans s'intéresser à l'ordre des services opérationnels ou fonctionnels devant être mutualisés.

4. Communauté d'agglomération du Beauvaisis (CAB)

Date de création : 1^{er} janvier 2004 (auparavant communauté de communes du Beauvaisis à laquelle 14 communes se sont rattachées)

Nombre de communes : 31

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 79 342 / 55 230

Ratio ville centre / communauté : 70 %

Type AdCF : urbain intégré

Présidente : Caroline Cayeux (depuis 2004)

Maire de la ville centre : Caroline Cayeux (depuis 2001)

2008 : Renouvellement du mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008

Forme de la mutualisation : mises à disposition descendantes et ascendantes

Activités mutualisées : ressources humaines, finances, systèmes d'information et télécommunication, assemblées, élections, juridique et contentieux, marchés publics, commerce, eau et assainissement, jeunesse et sports, prévention

La communauté d'agglomération du Beauvaisis a vu le jour le 1^{er} janvier 2004. Le poids significatif de Beauvais, la ville centre, au sein de la structure intercommunale (70 % de la population) et la taille limitée de la première commune périphérique (Auneuil, 2 760 habitants) impliquent un fort prisme ville centre/communes membres. La démarche consistait, à l'origine, à améliorer la cohérence d'ensemble. À cette fin, l'objectif était, *a minima*, de mutualiser l'ensemble des services fonctionnels. C'est dans cette optique que les ressources humaines ont été mutualisées dès 2007.

Un projet lancé après le renouvellement de mandat de la maire-présidente et mené dans des délais très courts

Après sa réélection, la maire-présidente a souhaité, pour fluidifier le processus de décision, la mutualisation de la direction générale avec la nomination d'un nouveau DGS provenant d'une autre agglomération. Cette solution a notamment permis de ne pas s'exposer à la critique d'une orientation pro-ville ou pro-agglomération de celui-ci.

Après sa nomination, le nouveau DGS a complété cette impulsion. Il a proposé une équipe de direction unique pour la ville et la CAB, et une réorganisation de l'organigramme par la mise en place de six pôles avec, à leur tête, des DGA mixant les compétences services ville et agglomération.

Très rapide (deux à trois mois seulement), le processus a été rendu possible à la fois par l'implication significative de la présidente et une culture favorable suite à l'expérience antérieure du service RH mutualisé. Une large concertation a été menée : partage avec les cadres de direction de l'agglomération et de la ville, présentation en bureau municipal et bureau communautaire, ainsi que mise en place de trois comités techniques paritaires avec présence de la présidente.

La volonté de construire peu à peu une culture commune confrontée à l'historique

Au niveau de l'émergence d'une culture commune, divers outils ont été mis en œuvre : l'instauration d'un comité de direction unique et, au niveau communication, la publication d'un journal interne unique La Salamandre. De plus, des projets transverses ambitieux comme le programme Prospective territoriale 2030 permettent de réunir des équipes des diverses structures et ainsi rapprocher un peu plus les deux cultures.

Cependant, le sentiment d'appartenance – à la ville principalement – reste important, notamment au sein des services techniques. L'une des difficultés pour l'émergence d'une culture commune est liée à une gestion des personnels ville/agglomération différenciée. En effet, les commissions administratives paritaires chargées d'examiner la situation individuelle et statutaire des agents (avancements, promotions, mobilité...) relèvent de la compétence ville pour les agents de cette structure, mais de la compétence du centre départemental de gestion pour la communauté d'agglomération. Ceci induit une disparité entre les deux structures et complexifie l'harmonisation de la gestion des carrières.

La charte de la mobilité : favoriser la mobilité pour créer une culture commune

À Beauvais, la charte de la mobilité repose sur une idée simple : celle de mieux connaître les agents ainsi que leurs aspirations en matière de carrière. La direction des ressources humaines permet ainsi à chaque agent de la structure ville ou agglomération qui le souhaite d'obtenir un entretien individuel et d'exposer ses attentes, envies ou perspectives. Outre l'aspect valorisant pour l'agent, cette méthode permet de mieux connaître dans quels services celui-ci pourrait ou souhaiterait évoluer. Ces entretiens sont très bénéfiques et apportent des enseignements utiles sur les désirs des agents. Au final, l'agrégation des entretiens devrait permettre d'obtenir une cartographie précise des aspirations des personnels des deux structures et des compétences disponibles.

De surcroît, cette charte bénéficie de la mutualisation des deux structures et donc de l'éventail beaucoup plus large de postes offerts aux mouvements. Elle permet ainsi de valoriser la carrière des agents en leur offrant de plus nombreux débouchés.

Les perspectives : approfondir la mutualisation tout en veillant à l'implication des communes périphériques

En termes de perspectives, l'approfondissement de la mutualisation est à l'étude : de nouveaux thèmes sont envisagés, tels que l'instruction des permis de construire, qui constituerait alors le premier service partagé avec les communes périphériques. Toutefois, si les relations entre ville centre et communes membres sont satisfaisantes, l'émergence de tels projets reste difficile. Aussi, le passage à une gestion unifiée n'est pas d'actualité.

Afin de créer du liant avec les communes, la présidente a choisi de maintenir un cabinet distinct ville et communauté d'agglomération.

Au-delà, le futur schéma de mutualisation prévu par la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales est attendu comme un outil utile de communication à l'attention de l'ensemble des élus, améliorant la transparence du niveau communautaire. Il pourrait renfermer un plan d'actions de la communauté détaillant les compétences à transférer et les mutualisations envisageables. Il pourrait s'agir aussi de dresser le bilan de ce qui a été réalisé. Néanmoins, une indication de l'évolution des effectifs avec des objectifs pourrait être mal interprétée hors de son contexte.

Enfin, le fléchage des conseillers communautaires conduira, au prochain renouvellement municipal, à l'émergence d'une opposition communautaire, ce qui fut déjà le cas lors du précédent mandat. Ceci pourrait avoir pour effet de rendre plus difficile les débats au sein de la communauté, mais n'aura vraisemblablement aucun impact sur l'administration mutualisée, preuve que cette dernière est bien installée.

Au final, sur un plan politique, la mutualisation à Beauvais a été jugée comme « apaisante et reposante » pour l'élu qui n'a plus à rechercher une information ou une compétence dans deux administrations distinctes. Quand bien même cette mutualisation serait difficile à gérer au niveau administratif (doublement des réunions, des conseils ou des élus référents...), elle procure une vision plus large aux cadres qui la composent et favorise l'émergence de cette troisième culture. Si la mutualisation a pu être coûteuse dans un premier temps, la plus grande fluidité dans le circuit de décision, l'expertise accrue et certaines synergies en termes de personnel ont démontré l'efficacité de ce choix.

5. Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM)

Date de création : 1^{er} janvier 2002

Nombre de communes : 8

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 102 000 habitants sur l'agglomération, absence de ville centre (même si Montmorency continue à bénéficier de son influence d'ancien chef lieu d'arrondissement), 4 communes ont une population autour de 20 000 habitants.

Type AdCF : urbain sans ville centre

Président : Luc Strehaiano, maire de Soisy-sous-Montmorency (17 400 habitants)

2008 : l'actuel président succède à Jean-Claude Noyer, pas d'alternance politique

Année de lancement du projet de mutualisation : 2003

Forme de la mutualisation : mise à disposition de services descendante

Activités mutualisées : police municipale, instruction des autorisations d'urbanisme, assainissement

Un territoire à dominante résidentielle, en déficit d'emplois faute de foncier disponible

La communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency est située dans la grande couronne de l'Île-de-France, aux portes du département du Val-d'Oise.

Son territoire connaît un fort déséquilibre logement/emplois, 80 % des actifs vivant sur la CAVAM travaillant en dehors de son territoire. C'est pourquoi la richesse fiscale reste avant tout basée sur les ménages, celle assise sur l'activité économique s'avérant faible.

La CAVAM se caractérise par une forte homogénéité politique.

Des maires et des cadres des communes membres fortement impliqués dans le développement de l'intercommunalité

Malgré leurs différences, les huit villes de la CAVAM partagent de nombreux intérêts. Lorsqu'ils le souhaitent, les services des communes membres s'impliquent fortement dans la vie de l'intercommunalité : certains cadres communaux volontaires mutualisent une partie de leur temps de travail en exerçant un rôle de chargé de mission sur un projet précis. Ainsi, le DGS de l'une des communes a suivi la création de la police municipale intercommunale, la DGA d'une autre a été nommée référent pour la mise en réseau des bibliothèques, etc. De plus, les huit DGS se réunissent chaque mois autour du DGS de la CAVAM, ce qui facilite le partage d'informations ainsi qu'un fonctionnement transversal. Cette gouvernance, efficace tant sur le plan politique qu'administratif, s'inspire en partie de la volonté du président de ne pas considérer que les communes doivent se désintéresser des compétences exercées pleinement ou de manière mutualisée par la communauté. Elle explique sans doute pour partie la réussite des mutualisations et transferts de secteurs réputés difficilement transposables à l'échelon communautaire : l'instruction des permis de construire et la police municipale.

La création d'une police municipale intercommunale

Traditionnellement « domaine réservé » du maire qui dispose de pouvoirs propres de police dans de nombreux secteurs, la politique de sécurité s'exerce à l'échelon communautaire sans que les maires des communes membres ne se sentent tenus à l'écart de ce champ de leur mandat. Dotée d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance intercommunal, la CAVAM a décidé de déployer un réseau de vidéo protection sur l'ensemble du territoire communautaire.

Entre 2005 et 2007, les agents de police municipale des huit villes ont été transférés à la CAVAM, ainsi que les agents de surveillance de la vie publique et les agents administratifs affectés aux postes de police municipale, soit au total près d'une centaine d'ETP, faisant de la CAVAM la première police municipale communautaire de France.

Les moyens techniques (véhicules, matériels divers, vêtements de travail) sont acquis par la communauté et impactés aux communes *via* leur attribution de compensation.

Les agents sont donc employés par la communauté d'agglomération et mis à disposition de chaque maire. Ce dernier reste le décideur en termes du choix des moyens dont il souhaite disposer (véhicules, nombre d'agents) et finalise chaque entretien de recrutement, même si les actes relatifs à la carrière des agents (nomination, évaluation, avancements d'échelons ou de grades, etc.) sont signés par le président de la CAVAM. Dans 90 % des cas, les agents travaillent pour la commune dans laquelle ils sont mis à disposition et respectent les spécificités éventuelles voulues par leur maire. Il leur arrive toutefois de participer à des opérations organisées à l'échelle communautaire (par exemple : sécurisation d'une manifestation de dimension communautaire) et se trouvent alors provisoirement sous l'autorité hiérarchique du coordinateur des polices intercommunales de la CAVAM ou du responsable du poste de police municipale du territoire où cette opération se déroule. Bien entendu, l'accord préalable du maire auprès duquel l'agent est habituellement mis à disposition s'avère nécessaire avant toute affectation provisoire à une mission communautaire, et les heures supplémentaires payées aux agents font l'objet d'une compensation à N+1 sur l'attribution de compensation.

Grâce à cette mutualisation, les agents de police municipale disposent de perspectives de carrières plus intéressantes et d'une diversité potentielle de tâches à accomplir qui constitue un levier de motivation. En matière de matériels, les équipements sont homogènes et les volumes de commandes permettent d'optimiser les prix.

Des pratiques innovantes en matière d'urbanisme et de pilotage des projets

Une cellule communautaire d'instruction des permis de construire a été constituée en regroupant des agents de plusieurs communes membres. Si le maire reste le signataire du permis de construire et si les habitants continuent à déposer leur dossier dans leur hôtel de ville, c'est la CAVAM qui instruit celui-ci avant de proposer un projet d'arrêté au maire de la commune concernée.

Malgré l'absence d'une direction générale unique, la CAVAM a mis en place un système original de mutualisation d'une partie du temps de travail de certains cadres dirigeants de ses communes membres pour le portage de projets communautaires. Ainsi, le DGS de l'une huit villes a-t-il été nommé chargé de projets à la CAVAM afin de suivre l'intégration des polices municipales, de même que la DGA d'une autre commune a suivi la mise en réseau des bibliothèques municipales. Cette volonté de s'appuyer sur les talents présents dans les services des communes membres renforce les liens entre la communauté et ses composantes et permet d'adapter au plus juste les frais de structures communautaires en fonction du rythme des projets.

6. Communauté de communes de la région de Charny

Date de création : 1^{er} janvier 1997

Nombre de communes : 11

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 4 020 / 1 729

Ratio ville centre / communauté : 43 %

Type AdCF : rural sans pôle

Président : Michel Courtois (maire de Perreux)

Maire de la ville centre : Éric Jublot

2008 : 1^{er} mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008 (réalisation au 1^{er} janvier 2009)

Forme de la mutualisation : gestion unifiée

Activités mutualisées : tous les services

Une mutualisation rendue nécessaire par un cadre économique dégradé

La mutualisation trouve son origine dans un audit financier commandé, peu après les élections municipales de 2008, par le président de la communauté. Le constat établi à cette occasion mettait en évidence de mauvaises perspectives financières en raison du développement et de l'exercice de nouvelles compétences sans ressources suffisantes. Le transfert de nouvelles compétences et des ressources financières correspondantes s'est alors imposé comme la solution permettant de sortir de cette impasse. S'agissant d'une communauté de communes, la mutualisation apparaissait comme le corollaire de ces nouveaux transferts. La bonification du coefficient d'intégration fiscale (CIF) a donc constitué la première motivation, la seconde portant plus sur la rationalisation des structures existantes. L'« objectivité » du constat, établi par un cabinet extérieur, a facilité la décision et la conduite du processus de mutualisation dont les communes ont vu essentiellement l'aspect technique et les bénéfices financiers qu'elles pouvaient en tirer.

Une gestion unifiée souhaitant protéger les prérogatives des communes membres

D'emblée, le choix s'est orienté vers la gestion unifiée. En l'absence d'organisations syndicales et portée fortement et conjointement par le président et son DGS, sa mise en œuvre n'a pas posé de problèmes malgré des obstacles techniques assez classiques (contrairement à ceux des autres communes, les agents de Charny bénéficiaient d'un régime indemnitaire). Seules quelques tensions avec la commune centre sont apparues, le maire n'étant pas président de la communauté¹.

Ce choix résulte d'un compromis politique « historique » afin de ne pas marquer l'hégémonie du bourg centre. S'il facilite les relations entre les autres communes et la communauté, il n'est cependant pas sans inconvénients sur les rapports entre cette dernière et Charny.

Le passage en gestion unifiée a augmenté significativement le nombre d'agents communautaires (de dix à cinquante-deux) : si l'organigramme traduit bien une gestion unifiée sur l'ensemble de la communauté, des aménagements organisationnels se sont imposés afin de faciliter l'acceptation du projet par tous les acteurs, politiques et administratifs. D'un point de vue politique, au-delà de la simple mutualisation, il a notamment été décidé de laisser aux maires le choix et le suivi des travaux réalisés sur le territoire de leur commune (il n'y a pas de DGST communautaire). En outre, le DGS de la communauté ne traite pas des dossiers communaux. Enfin, dans la pratique, chaque commune conserve ses équipes, même si celles-ci s'habituent peu à peu à la mutualisation dont elles mesurent tous les avantages pour leur travail quotidien. C'est le cas des équipes techniques mais aussi des secrétaires de mairie : l'adhésion de ces dernières au nouveau fonctionnement induit par la mutualisation est de plus en plus forte, ce qui n'avait rien d'évident au départ du fait de leur positionnement particulier auprès du maire. Aujourd'hui, après appel au volontariat, toutes les secrétaires sont aussi en charge d'un domaine (RH, finances...) au profit de la communauté. Cette organisation exige une grande rigueur dans la répartition des charges de travail et beaucoup de psychologie pour éviter les blocages, le système reposant donc largement sur une plus grande disponibilité des secrétaires de mairie, d'une part, et sur l'adhésion et la bonne volonté des maires, d'autre part. À terme, l'objectif serait de disposer d'agents spécialisés et mobiles sur l'ensemble du territoire.

¹ Exerçant par ailleurs une activité professionnelle, il n'est pas membre du bureau communautaire.

Le bon fonctionnement d'une organisation mutualisée exige ainsi un fort investissement managérial pour respecter les équilibres, beaucoup de transparence dans l'explication des décisions, la fixation de la clé de répartition pour le remboursement des charges (celle-ci, assez souple, n'empêche pas les conflits) et, enfin, de la patience dans la conduite du projet : ce sont notamment les prochains départs à la retraite (30 % des agents dans les cinq ans) qui permettront de surmonter les blocages qui subsistent et d'approfondir la mutualisation. D'ici là, la coordination repose largement sur les relations personnelles et, de façon plus formelle, sur la conférence des secrétaires de mairie que réunit, tous les trois mois, le DGS de la communauté.

La construction progressive d'une culture communautaire

Au final, au-delà des bénéfices financiers, la mutualisation a permis l'émergence de la notion de territoire (toutes les communes sont sur un pied d'égalité), ainsi qu'une montée en gamme en termes d'expertise, notamment en matière de gestion des ressources humaines, les pratiques ayant en outre été harmonisées dans un souci de rigueur et d'équité. En contrepartie, certaines habitudes, plus souples car moins formalisées, ont du être abandonnées, ce qui a pu heurter les agents qui en bénéficiaient jusqu'alors. La mise en place d'un règlement unique pour les congés est l'un des résultats de cette harmonisation, qui conditionne l'émergence d'une culture communautaire. Celle-ci se construit aussi par des détails techniques (le logo apposé sur les panneaux et la chasuble des agents de la voirie). Malgré les différences de pratiques qui subsistent encore d'une commune à l'autre, les agents se sentent ainsi d'abord « communautaires » et forment l'architecture de base devant servir au développement du projet de territoire.

7. Communauté d'agglomération Clermont Communauté

Date de création : 1^{er} janvier 2000

Nombre de communes : 21

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 281 000 / 141 000

Ratio ville centre / communauté : 50,2 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Serge Godard (depuis 2000), sénateur

Maire de la ville centre : Serge Godard (depuis 1997)

2008 : Renouvellement de mandat (l'ensemble des vices-présidents appartiennent à la majorité communautaire)

Année de lancement du projet de mutualisation : 2004

Forme de la mutualisation : mise à disposition de services ascendante, qui se rapproche dans les faits d'une prestation de services. Conventions de mutualisation avec 16 communes

Activités mutualisées : missions techniques (voiries d'intérêt communautaire, assainissement, patrimoine bâti communautaire) ; fêtes et manifestations

Un territoire marqué par un fait intercommunal en cours d'affirmation

Avec un total de 281 000 habitants, la population de « Clermont Co » réside environ pour moitié (141 000 habitants) dans la ville centre. La communauté d'agglomération regroupe vingt-et-une communes et a pris le relais en décembre 1999 d'une communauté de communes (COMAC). Son président est le sénateur-maire de la ville centre. Deux DGS différents sont en poste à Clermont-Ferrand et à Clermont Communauté.

550 agents travaillent à Clermont Communauté et 2 500 environ à la ville centre. Le DGS de l'agglomération réunit chaque trimestre ses homologues des communes membres et anime un groupe de travail relatif à l'amélioration du dispositif de mutualisation a été confiée à un cadre A de la filière technique. Le groupe de travail dédié à la mutualisation doit rendre sa copie en juin 2011.

Aucune demande politique forte en faveur d'une extension de la mutualisation n'est encore ressentie, au point de risquer de laisser passer quelques opportunités.

Une mutualisation de certaines fonctions techniques qui donne l'impression d'une forte intégration

Dans le domaine technique, Clermont Communauté semble en avance sur d'autres collectivités en matière d'intégration communautaire. Lorsque les voiries sont devenues communautaires, les agents qui entretenaient ces routes pour le compte des communes ont continué à le faire pour Clermont Communauté, sans impact significatif sur les modes de gouvernance ou leur organisation de travail.

Les mutualisations, ou plus précisément les mises à disposition, ont donc surtout concerné les services techniques à partir de 2004. Le contexte local demeure marqué par l'habitude de recourir aux régies communales qui, dans certains domaines, génèrent des coûts de fonctionnement souvent supérieurs au secteur privé. Ainsi, un processus de mutualisation avait-il été lancé pour l'informatique, mais qui ne sera pas mené à son terme car la communauté d'agglomération s'est rendue compte que le recours à l'entreprise privée s'avérait moins coûteux que le service informatique de la ville centre.

Dans le domaine de la formation, Clermont Communauté vient de signer un accord cadre avec la délégation régionale du CNFPT, mais la ville centre ne s'y est pas associée : or, quel meilleur levier que la formation pour créer une culture professionnelle commune ? La sensibilisation des maires au fait intercommunal se révèle progressive.

Une intercommunalité à la croisée des chemins

Le futur schéma de mutualisation devrait trancher entre deux visions de l'intercommunalité :

- Une coopérative de moyens ;
- Ou un territoire intercommunal de projets (exemples : un PLH, un réseau à très haut débit communautaire, une politique de développement économique communautaire, une carte unique pour les bibliothèques et les piscines, etc.).

L'objectif majeur demeurera l'émergence d'une culture communautaire parmi les personnels communaux, et l'idée d'un schéma de mutualisation devrait, à partir de 2014, amener les élus à prendre date sur ces enjeux. La ville centre, notamment, aura tout intérêt à s'inscrire dans cette démarche.

8. Communauté de communes Lamballe Communauté

Date de création : 1^{er} janvier 2001

Nombre de communes : 17

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 26 038 / 11 705

Ratio ville centre / communauté : 42 %

Type AdCF : rural avec ville centre

Président : Loïc Cauret (depuis 2001)

Maire de la ville centre : Loïc Cauret, maire de Lamballe (depuis 1995)

2008 : Renouveau

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008 et 2010

Forme de la mutualisation : mises à disposition de services ascendante et descendante

Activités mutualisées : fonctions supports (DG, DRH, communication, etc.) et opérationnelles (services techniques, sports, fêtes et cérémonies)

Une intégration communautaire reposant sur des bases anciennes ; l'impulsion du président de la communauté dans le processus de mutualisation

Grâce aux premiers travaux cantonaux en 1959 et la création d'un SIVOM en 1966, des coopérations anciennes s'exercent au niveau du canton de Lamballe : ainsi existe-t-il, hérités de cette époque, un journal interne commun, une amicale du personnel commune, des locaux sportifs communs ainsi que des services rendus aux associations par la ville centre en coopération avec une ou plusieurs communes périphériques.

L'impulsion politique est clairement venue du maire de Lamballe, qui s'est inspiré des exemples de Quimper et de Mulhouse. Il a su créer un consensus autour de ce projet de rationalisation. Les motivations de la démarche ont été les suivantes :

- Fusionner deux administrations et optimiser des moyens ;
- Faire partager plus équitablement les charges de centralité (compenser l'effet « ville centre » pour des équipements sportifs et culturels), cette motivation ayant été principalement implicite ;
- Prendre un coup d'avance sur les obligations imposées par l'État avec la volonté de préparer l'avenir plutôt que de le subir ;
- Améliorer la qualité du service public, sécuriser juridiquement des procédures (par exemple, le garage municipal entretenait les véhicules de la communauté de communes) et développer les compétences au sein des services (par exemple, la mutualisation du plan de formation).

Des facteurs de réussite : fabriquer du consensus, faire œuvre de pédagogie et savoir saisir les opportunités de transfert lorsqu'elles se présentent

La réussite d'un tel processus implique de savoir saisir les opportunités qui se présentent : un départ à la retraite, la loi de 2007 sur le DIF qui a permis à la communauté de prendre en charge une mission nouvelle dans le domaine des RH, ou lorsque des renouvellements de matériels informatiques sont nécessaires (changer de logiciel, réécrire un cahier des charges global, trouver le bon fournisseur puis faire migrer tout le personnel sur un outil commun).

Parce qu'ils sont parties prenantes de la mutualisation, tous les secrétaires de mairie participent, deux fois par an, à une réunion spécifique dédiée à cette problématique. Ces réunions se déroulent alternativement dans toutes les communes membres de la communauté (choisies par ordre alphabétique). En préambule de cette réunion, la commune invitante fait un point sur son actualité locale et la communauté communique sur ses projets en cours, si bien qu'il s'agit plutôt d'une circulation d'information descendante.

Malgré ce contexte favorable à l'intégration communautaire, une inquiétude sur la réduction du périmètre de responsabilité des communes reste présente en toile de fond : les communes ne veulent pas disparaître, si bien des domaines comme la police municipale ou l'urbanisme ne seront pas mutualisés.

L'instance de décision et de régulation est le bureau communautaire : presque tous les maires y siègent, presque tous sont vice-présidents. Il s'agit d'ailleurs d'une forme de reconnaissance pour eux ainsi que d'un véritable « plus » pour leur qualité de mandat.

Des pratiques innovantes qui méritent d'être mises en exergue, le rôle de l'informatique comme facteur d'intégration des services à ne pas négliger :

- Une mission d'audit a été confiée à un cabinet extérieur afin de mesurer le ressenti des agents par rapport à la mutualisation. Cette mission a confirmé que la mutualisation était bien acceptée par eux.
- La cérémonie annuelle des vœux au personnel est commune.
- Un comité de direction unique se réunit une fois par mois (les réunions des chefs de services ont, quant à elles, lieu deux fois par an).

Un aspect clé d'intégration : l'unification des systèmes bureautiques

L'élaboration d'un réseau bureautique commun avec une charte graphique commune est en cours. Cet aspect n'ayant pas été jugé prioritaire au lancement du projet, la communauté et la ville avaient donc continué à utiliser deux types de logiciels bureautiques différents. Mais au quotidien, cette différenciation marquait la collectivité d'origine dans chacun des échanges et renforçait la persistance du sentiment de savoir « d'où chacun vient ». Aussi, cet aspect souvent négligé s'est avéré un frein à l'intégration. Le projet en cours permettra d'uniformiser les logiciels utilisés et de rassembler les adresses de messagerie.

9. Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)

Date de création : 2001, (création de la communauté d'agglomération mulhousienne ; 2004, création de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud-Alsace (CAMSA) ; janvier 2010, fusion de trois intercommunalités et quatre communes isolées pour aboutir à Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)).

Nombre de communes : 32

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 255 300 / 111 400

Ratio ville centre / communauté : 44 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Jean-Marie Bockel (depuis 2010)

Maire de la ville centre : Jean Rottner (depuis mai 2010)

Année de lancement du projet de mutualisation : 2004

Forme de la mutualisation : mises à disposition descendantes

Activités mutualisées : coexistence de trois types de services sous une direction générale unique : des services mutualisés (surtout fonctionnels), des services communautaires et des services municipaux

Une mutualisation marquée par un portage politique et administratif fort

Mise en œuvre en 2004, la mutualisation à Mulhouse s'avère relativement ancienne.

L'aboutissement du projet a été favorisé par deux facteurs : d'une part par le portage politique très fort du maire-président de l'époque, et d'autre part par les circonstances. En effet, la mutualisation s'est effectuée entre deux administrations, l'une significative (celle de la ville) et l'autre embryonnaire (celle de la communauté d'agglomération).

Une mutualisation pragmatique laissant toute leur place à l'ensemble des communes membres

La direction des ressources humaines a réussi à pallier les inconvénients du caractère dual de l'organisation. Ainsi, on peut noter une bonne pratique dans l'organisation et la tenue des CAP : si la loi ne permet pas de tenir des CAP fusionnées, ces dernières sont organisées de façon commune (préparation et tenue) tout en maintenant leur caractère distinct (rédaction de deux procès verbaux). Cette procédure fait l'objet d'un consensus et permet, notamment, d'obtenir une vision améliorée de la gestion entre les deux structures. Dans ce prolongement, l'existence d'un système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) commun a facilité la mutualisation.

Au-delà de l'aspect purement RH, on peut noter l'ambition d'inculquer aux agents une culture de territoire. La constitution d'une réunion nommée « la collégiale », regroupant la DG de M2A et les DG des communes membres, permet de fluidifier les pratiques, d'améliorer la circulation de l'information et d'aborder des thématiques communes.

De plus, les DG des communes membres non concernées par la mutualisation jouent le rôle de correspondants de la communauté d'agglomération dans la mesure où cette dernière n'a pas encore territorialisé son action.

Dans ce prolongement, une charte du management destinée à l'ensemble des cadres a pour objet de faire partager les valeurs communes à l'ensemble des collectivités fédérées en charge des fonctions de management. Cette charte doit être déclinée aux catégories B et C.

Par ailleurs, il est à noter que si la mutualisation amène une nécessaire simplification des procédures, il n'en demeure pas moins qu'elle induit, au niveau administratif, une plus grande disponibilité : spécificité mulhousienne, la DG est ainsi amenée à rendre compte à deux autorités, le maire de la ville centre et le président de la communauté d'agglomération.

Pour autant, cette dualité, au-delà de la charge de travail supplémentaire pour les agents, permet un enrichissement du travail et une meilleure connaissance du territoire.

Par ailleurs, les communes autres que la ville centre et non concernées par la mutualisation peuvent bénéficier de l'expertise de la communauté d'agglomération.

Une mutualisation particulièrement aboutie

Il apparaît que la mutualisation à Mulhouse semble achevée. Une mutualisation (par transfert d'agents puis mise à disposition descendante) n'est pas envisagée, car elle pourrait être assimilée à une prise en main par la communauté de la gestion RH de la ville centre.

Au-delà, il apparaît donc que la gestion de type unifiée, si elle constitue la forme la plus intégrée de la mutualisation, n'en est pas pour autant l'objectif ultime.

Au final, on peut citer l'exemple mulhousien comme une forme très aboutie de mutualisation. La fusion de 2010 n'a, par ailleurs, pas remis en cause la mutualisation telle que pratiquée à Mulhouse, même si l'arrivée de nouvelles communautés a conduit à revoir la répartition des exécutifs au sein de la communauté.

10. Communauté d'agglomération de Plaine Commune

Date de création : 2000 (communauté de communes le 1^{er} janvier 2000, puis communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2001)

Nombre de communes : 8

Nombre d'habitants communauté et ville centre (Saint-Denis) : 350 000 / 100 000

Ratio ville centre / communauté : 29 %

Type AdCF : banlieue sans ville centre

Président : Patrick Braouezec (depuis 2005), conseiller municipal de Saint-Denis, maire de Saint-Denis jusqu'en 2004

Maire de la ville centre : Didier Paillard

2008 : Renouvellement de mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2003

Forme de la mutualisation : mises à disposition croisées s'agissant des services techniques dès 2003, puis création d'un service informatique commun en 2011

Activités mutualisées : services techniques (entretien de l'espace public) et service informatique

Éléments de contexte

La création de Plaine Commune remonte à 2000. Cette communauté d'agglomération regroupe huit villes représentant 350 000 habitants environ (Saint-Denis 100 000 habitants et Aubervilliers 74 000 habitants). Jusqu'en 2005, le président de Plaine Commune était le maire de Villetaneuse (12 000 habitants), la commune la moins peuplée de l'agglomération à l'époque de la création de Plaine Commune. L'actuel président est l'ancien maire de Saint-Denis, Patrick Braouezec.

Une intégration communautaire ancienne, accompagnée d'une mutualisation massive d'agents et bien ancrée dans les esprits

Les premières conventions de mutualisation remontent à 2003. Il s'agissait de mutualisations ascendante et descendante.

Pour des questions de simplicité (services non sécables) et de bonification du CIF, les espaces verts ont été transférés en bloc des communes vers la communauté d'agglomération, avec une répartition de la prise en charge financière en fonction du type d'espaces considéré : espaces publics à la charge de Plaine Commune, espaces privés à la charge des communes. Le nettoyage des espaces publics et des cours d'écoles ainsi que le déneigement ont également été transférés en bloc afin de ne pas créer de doublon.

À cette occasion, quelque 800 agents ont été transférés à la communauté d'agglomération. Ainsi, dans le sens descendant, les services techniques de l'agglomération sont mis à la disposition des communes pour l'entretien de leur patrimoine. Si ce choix de transfert en masse des personnels a permis d'assurer la continuité du service, le *back office*, dans un premier temps, n'a pas suivi.

Dans le sens ascendant, les services d'entretien des bâtiments et les garages sont restés municipaux et mis à disposition de la communauté d'agglomération en tant que de besoin.

À la faveur de la nomination, en 2008, d'un vice-président à la mutualisation et sur la base d'une collaboration existante, le chantier de la mutualisation de l'informatique a été lancé, ainsi qu'une simplification administrative *via* la rédaction d'une seule convention de mise à disposition par ville membre (au lieu de soixante-dix conventions auparavant). À cette occasion, un important travail a été effectué pour trouver des modes de facturation réalistes au moyen d'indicateurs globaux et chiffrables.

Au total, ce sont 3 millions d'euros qui transitent chaque année entre l'agglomération et les communes membres dans un sens comme dans l'autre. Les flux sont quasiment à l'équilibre.

Malgré leur crainte de perdre d'un peu de leur pouvoir, les maires ont pleinement compris l'intérêt de faire émerger un véritable projet de territoire.

Une mutualisation informatique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011

Le nouveau service informatique est mutualisé entre Plaine Commune, Saint-Denis et Villetaneuse.

Cette évolution concerne 31 agents, mutés à Plaine Commune depuis Saint-Denis et Villetaneuse. La mutualisation a conduit à la création de six postes, un nombre qui aurait sans doute été plus important sans cela. Le service mutualisé est composé de 52 agents en comptant les 13 déjà présents à l'agglomération.

Cette mutualisation reposait notamment sur des principes forts :

- L'idée du « mieux communautaire » : mutualiser pour améliorer la qualité des prestations et en proposer de nouvelles aux utilisateurs ;
- La nécessité de faire converger les choix techniques et les matériels afin de changer d'échelle et d'atteindre une masse critique suffisante.

Depuis le milieu des années 1980, une prestation de services dans le domaine informatique existait entre Saint-Denis et Villetaneuse : la gestion financière et ressources humaines de cette dernière était en effet assurée par la ville chef-lieu d'arrondissement, prestation qui concernait aussi Plaine Commune depuis sa création. De même, jusqu'en 1996, Saint-Ouen était le prestataire d'Aubervilliers ; de son côté, La Courneuve est membre du Syndicat intercommunal informatique de Bobigny.

L'impulsion a donc été triple : politique avec le vice-président en charge de la mutualisation, technique avec un besoin croissant d'extension et de modernisation des systèmes d'information, et administrative avec le nouveau DSI de la ville de Saint-Denis qui a pris ses fonctions en 2007, le tout sous la coordination de la DGA finances et administration générale de la communauté d'agglomération. Une large concertation a eu lieu avec tous les acteurs, d'autant plus nécessaire que l'accord des agents était requis.

Prise en 2005, la décision ne s'est pas faite sans heurts compte tenu d'un passif important dans les relations interpersonnelles.

Il est intéressant de noter que le pilotage de cette mutualisation a été assumé par deux vice-présidents issus de deux communes non directement concernées (La Courneuve et Pierrefitte-sur-Seine).

Autres formes de mutualisation

L'instruction des permis de construire est assurée par Plaine Commune pour le compte des communes qui le souhaitent. Toutefois, il ne s'agit pas d'une mutualisation à proprement parler, mais d'une délégation de compétence.

Le fonctionnement de la mutualisation des services techniques au jour le jour

Les agents techniques sont répartis en 12 unités techniques, implantées dans 80 locaux (l'agglomération compte en tout 25 unités techniques – y compris les médiathèques, qui ne sont pas mutualisées).

Au-delà de la simplicité juridique apparente (une seule convention par ville, un transfert en bloc des agents), des difficultés sont apparues au niveau fonctionnel. Ainsi la distinction, dans l'entretien, entre espaces publics et privés a posé sur le terrain des problèmes très concrets d'identification de la frontière des responsabilités et des compétences entre les communes et la communauté d'agglomération.

L'adaptation constante des conventions pour préciser chaque situation a conduit à introduire une complexité croissante dans le système.

Compte tenu d'une réduction de l'activité, les garages des villes ont récemment été « démutualisés ».

Perspectives

La mutualisation de la DSI pourrait être élargie à d'autres villes (Stains, L'Île-Saint-Denis). En revanche, il n'existe aucune perspective d'extension du champ de la mutualisation à court terme.

À plus long terme, il faut envisager d'aller plus loin sur la mutualisation des services fonctionnels. Du fait de l'évolution rapide des normes, un besoin croissant d'expertise et de technicité se fait sentir.

Le développement des réseaux de coopération administrative peut constituer une première étape de rapprochement des équipes, des pratiques et des orientations stratégiques, comme par exemple :

- des formations d'accueil et d'intégration des agents
- des groupes d'échange d'expériences (DF, DAC)
- un réseau de la commande publique (élargi aux opérateurs locaux)

Ces pratiques participent d'une interpénétration et d'une intégration accrue des administrations.

Schéma de mutualisation, DGF bonifiée et indicateurs d'intégration

La bonification de DGF pour les EPCI les plus intégrés se heurte à la difficulté de construire des indicateurs pertinents : comment comparer, par exemple, l'intégration des services fonctionnels avec celle des services opérationnels ?

La DGF ne représentant que 5 % des ressources de fonctionnement, l'impact de son éventuelle bonification ne constituerait pas un facteur de décision pour accroître ou non la mutualisation.

Le schéma de mutualisation va donner l'opportunité de réfléchir à de nouvelles pistes : la prévention des risques professionnels (ACMO, ACFI, etc.), la médecine professionnelle. Il ne faut cependant pas écarter le risque qu'à l'agglomération de se substituer au centre de gestion.

Un indicateur intéressant consisterait sans doute à comparer, pour une compétence donnée, le nombre d'agents avant et après mutualisation.

11. Communauté Reims Métropole

Date de création : 1^{er} janvier 2003

Nombre de communes : 6

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 219 000 / 185 000

Ratio ville centre / communauté : 84,5%

Type AdCF : urbain intégré

Président : Adeline Hazan

Maire de la ville centre : Adeline Hazan

2008 : alternance politique, premier mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008

Forme de la mutualisation : double : à la fois « gestion unifiée » (dans le sens CA – ville) et mises à dispositions ascendantes.

Activités mutualisées : toutes, sous l'une des deux formes.

Une mutualisation impulsée par la ville centre

La situation rémoise se distingue par trois caractéristiques ayant des conséquences directes sur la démarche de mutualisation des services :

- Une communauté regroupant un nombre très faible de communes (six), avec une ville centre qui représente 87% de la population (13% de la population, mais 60% des voix pour les autres communes)
- Des compétences transférées peu nombreuses
- Des situations financières disparates entre la communauté et les communes membres

Paradoxalement, la mutualisation des services entre la ville de Reims et la communauté d'agglomération (RM) a été réalisée malgré des relations compliquées entre les deux collectivités. Conséquence du poids démographique très lourd de la ville, cette complexité remonte au moins au 1^{er} janvier 2002, soit à la transformation du district en communauté de communes réunissant les six mêmes membres. À l'époque, les compétences communautaires sont assurées par les services de la ville. La transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération, au 1^{er} janvier 2003, se traduit par la création d'une administration communautaire autonome. Celle-ci est essentiellement constituée d'agents de l'administration municipale, cette dernière vivant ainsi le départ d'une partie de son encadrement. Rapidement, l'administration de RM se forge une identité très forte. Les relations entre les deux administrations finissent par en souffrir.

L'alternance politique aux élections municipales de 2008 est marquée par un mouvement de remutualisation souhaité par la nouvelle maire-présidente désireuse de rapprocher les deux collectivités dans un sens conforme au poids « écrasant » de la ville centre. Même si la nécessité de revoir l'organisation d'alors faisait l'objet d'un large consensus, ce chantier se révèle complexe à mener sur le terrain, compte-tenu des relations entre la ville et RM et de l'importance de l'évolution organisationnelle opérée, Reims se distinguant, en outre, par une tradition syndicale très forte. Au final, l'impression dominante est celle d'une « prise de pouvoir » par Reims et les agents de la ville.

Une mutualisation très poussée malgré quelques difficultés de mise en œuvre

Menée avec l'aide d'un consultant extérieur, la mutualisation est effective en mai 2009. A cette date, il n'y a donc plus qu'un seul organigramme, un seul directeur général des services et un comité de direction unique. Les services sont regroupés en directions, elles-mêmes structurées en pôles (sous la responsabilité de DGA, à l'exception de certaines, rattachées directement au DGS) relevant soit de la ville, soit de RM, mais, le cas échéant, mis à disposition de l'autre collectivité. La mutualisation se traduit ainsi par des mises à disposition, comme le précise l'arrêté d'organisation des services des deux collectivités : « L'articulation entre les services de la ville de Reims et ceux de la communauté se fait par la mise en commun d'un certain nombre de services et par un régime de mise à disposition de services ascendante de la ville vers la communauté d'agglomération de Reims et, s'agissant de la relation descendante de la communauté d'agglomération vers la ville, par un régime de gestion unifiée de services ».

La volonté des communes de préserver l'identité de la communauté demeure et s'est donc répercutée sur le fonctionnement courant de l'administration. Ainsi, il existe deux cellules budget au sein de la direction des finances et un délégué au personnel dans chaque collectivité, ce qui peut impliquer des règles de gestion légèrement différentes – celles-ci sont en pratique très harmonisées – et, surtout, un climat social différent, d'autant que les organisations sociales ne sont pas mutualisées. Preuve de la sensibilité des édiles sur la répartition de certaines compétences, il y avait également, jusqu'à récemment, deux cellules d'entretien des bâtiments travaillant chacune pour « sa » collectivité. En outre, dans un souci de transparence, les clés de répartition des charges de fonctionnement de la mutualisation sont calculées très précisément, ce qui implique un important travail de recensement au niveau de chaque poste de travail, afin de tenir compte non seulement de la masse salariale mais aussi des coûts standards (fluides, bureaux) et des coûts indirects (services fonctionnels). Ces difficultés ne remettent pas en cause le fonctionnement courant de l'administration : l'histoire des deux collectivités est certes marquée par des tensions, mais elle se caractérise aussi par des habitudes de coopération au quotidien qui facilitent le travail en commun : au niveau des cadres, surtout, la « démutualisation » n'apparaît finalement que comme une parenthèse de cinq ans dans une histoire commune beaucoup plus longue.

12. Rennes Métropole

Date de création : 1970 (district, puis communauté d'agglomération depuis 2000)

Nombre de communes : 37

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 398 000 / 208 000

Ratio ville centre / communauté : 52 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Daniel Delaveau (maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, 10 000 hab., jusqu'en 2007)

Maire de la ville centre : Daniel Delaveau

2008 : premier mandat

Année de lancement du projet mutualisation : 2008

Forme de la mutualisation : 535 agents de la ville (mutés à l'agglomération en 2010) et 117 agents déjà communautaires sont mutualisés depuis 2010

Activités mutualisées : tous les services fonctionnels (hormis les finances et le service des assemblées), ressources humaines, contrôle de gestion, affaires juridiques et assurances, documentation, marchés, sécurité et santé au travail, imprimerie-reprographie, organisation/projets, communication externe et interne, systèmes d'information et télécom, culture, TIC, haut débit, SIG, environnement-énergie, relations internationales/Europe, aménagement urbain.

L'intercommunalité à Rennes Métropole repose de longue date sur une politique de solidarité intercommunale incarnée notamment par la taxe professionnelle unique (pionnière en la matière), les documents de planification ou bien la répartition de l'effort de construction de nouveaux logements depuis 2001. Sur cette base, des rapprochements entre administrations ont été opérés dès 2001, en matière d'urbanisme. Néanmoins, Rennes Métropole et la ville de Rennes ne travaillaient que peu ensemble auparavant, en dehors des coopérations développées au cours du précédent mandat : conventions ville de Rennes / Rennes Métropole, coopération entre Rennes Métropole et les autres communes (gens du voyage, droit des sols, études urbaines, foncier, voiries des ZAC...). Les systèmes d'information étaient distincts et les cultures très éloignées.

Le projet de mutualisation comportait deux volets : un rapprochement des services entre la ville centre et la communauté et le renforcement de la plateforme de services pour les autres communes membres.

Un rapprochement des services entre la ville centre et la communauté

Suite à la commande du maire-président de Rennes Métropole - « Allez vite sans précipitation » -, les deux DGS ont eu pour mission de mutualiser les services entre la ville centre et la communauté, dans un délai d'un an et demi. La démarche a été menée en interne avec l'appui initial d'un cabinet de consultants pour aider à établir un diagnostic approfondi. Un travail d'identification des champs à mutualiser a tout d'abord été établi par les deux DGS. Une concertation avec les différents acteurs (entretiens individuels avec l'encadrement, recensement des besoins des communes, réunion avec les élus sur les différents scénarii possibles, réunions bi-mensuelles avec les syndicats, etc.) a été engagée et des groupes de travail techniques mixtes ont été mis en place pour préparer concrètement la mise en œuvre des services mutualisés (RH, finances, SI, locaux, gouvernance).

Le principe de la mutualisation étant acté, les discussions ont porté sur l'organigramme, l'harmonisation des politiques RH et les procédures. La mutualisation a été opérée en deux temps : un schéma d'organisation et une mise à disposition collective réciproque puis une convention de mutualisation et la mutation de 535 agents de la ville centre vers la communauté, accompagnée d'une nouvelle affectation pour les 117 agents mutualisés déjà employés par Rennes Métropole (« mutation interne »). Cette mutation progressive a permis à chacun de se situer dans la nouvelle organisation, de réaliser des fiches de postes précises et de traduire les schémas d'organisation en organigrammes. Au total, plus de 650 agents ont été mutualisés, soit environ 10 % des effectifs du bloc communal.

Les conséquences managériales

Dans la phase de mise en œuvre de la mutualisation, la bonne entente des deux DGS a constitué un facteur facilitateur et a donné du sens à la démarche : l'émergence d'une 3^e administration. Depuis le 1^{er} juillet, le DGS de la communauté d'agglomération est le responsable hiérarchique des agents mutualisés. Dans ce cadre, il agit sous l'autorité du président et assure la responsabilité individuelle et collective des personnels mutualisés. Le DGS de la ville, quant à lui, veille à la qualité des services rendus, à la régulation des plans de charge et aux questions de répartition financière entre collectivités.

Comme indiqué dans la convention, les décisions de création de postes mutualisés sont arrêtées par Rennes Métropole après accord de la ville et présentation en commission de suivi. Pour faciliter la coordination, les DGS ont mis en place une réunion de direction générale commune, afin de partager les politiques publiques entre les deux structures, ainsi qu'un groupe de travail gouvernance, pour définir le processus décisionnel.

Les services mutualisés comptent des élus de chaque collectivité. Les processus décisionnels propres à la ville centre et à l'intercommunalité ont été maintenus mais le système est évolutif.

La convention de mutualisation définit les modalités organisationnelles et financières de la mutualisation. Pour garantir le niveau des services rendus et la bonne mise en œuvre ultérieure de leurs missions au profit des deux entités, les services mutualisés ont été classés en trois catégories :

- Les services propres à chaque entité consacrant 100% de leur activité à l'une des deux collectivités au moment de la constitution initiale des services mutualisés ont vocation à poursuivre leur activité dans ces conditions. Dans l'hypothèse d'une intervention pour l'autre entité, la commande est formalisée avec un devis, décidée d'un commun accord et prise en compte dans le calcul de la facturation annuelle.
- Les services fonctionnels issus de la fusion des services concernés des deux entités qui ont vocation à poursuivre leurs activités dans la continuité du service rendu aux deux entités. La clef de base budgétaire, calculée en fonction du poids respectif du budget de personnel des services mutualisés, est appliquée.
- Les autres services mutualisés qui font l'objet d'un suivi annuel d'activités afin d'identifier l'évolution des missions réalisées pour l'une ou l'autre des entités. Lorsque le suivi d'activité fait apparaître une évolution des missions exercées pour l'une ou l'autre des entités ou pour les communes de Rennes Métropole par rapport à la situation initiale, une régularisation financière est décidée par la Commission de suivi.

En termes de définition des orientations stratégiques, la mutualisation des services aboutit davantage à une harmonisation qu'à une uniformisation des politiques entre l'agglomération et la ville.

Une culture commune, une harmonisation des pratiques

L'objectif de la mutualisation est de faire naître une troisième culture, enrichie des cultures préexistantes, et d'aplanir les frontières entre services et entre collectivités. Ainsi, par exemple, il a fallu harmoniser les pratiques en matière d'organisation et d'aménagement du temps de travail. Les quatre régimes présents à l'agglomération (contre trois seulement à la ville) ont été proposés aux agents mutualisés. Après cette phase d'harmonisation des procédures, le DGRH s'est fixé comme priorité de construire un schéma ressources humaines adapté au fonctionnement d'une DGRH mutualisée. Enfin, une procédure d'accueil unique des personnels devrait être réalisée dès l'automne 2011.

En termes de communication externe, si des supports distincts continuent de coexister, la mutualisation a débouché sur la refonte éditoriale des périodiques de chaque collectivité. En matière de communication interne, les supports sont réalisés au sein d'une équipe mutualisée qui veille à leur cohérence (dossiers communs, étude en cours sur l'élaboration d'un intranet commun et sur l'évaluation des magazines diffusés aux 5 000 agents). Une procédure commune d'accueil des nouveaux recrutés a été élaborée (deux accueils institutionnels, l'un pour la ville, l'autre pour Rennes Métropole, et d'un accueil unique par la DGRH mutualisée).

À ce jour, les agents continuent de ressentir un sentiment d'appartenance à leur collectivité d'origine. Pour autant, le fait de partager les mêmes bureaux et locaux crée une certaine solidarité entre nouveaux agents et agents communautaires ayant déménagé.

La plateforme des services, une ambition revisitée

Le lancement de la plateforme de services voulue par le président a constitué le pendant au projet de mutualisation entre la ville centre et l'agglomération. L'ambition initiale, qui consistait à dégager des moyens gagnés sur la mutualisation pour alimenter cette plateforme, n'a pas pu être réalisée et a dû être revisitée.

Selon les principes arrêtés en début de démarche, le coût des services existants est supporté par Rennes Métropole tandis que les nouveaux services sont refacturés aux communes utilisatrices lorsqu'ils représentent un coût pour la communauté.

La plateforme de services constitue aujourd'hui un champ multiforme de coopérations infracommunautaires entre communes (groupements d'achats, coordination des programmations des équipements culturels, réflexion sur la constitution de pôles d'ingénierie techniques). Ces services communs sont contractualisés et peuvent faire l'objet de refacturation des communes entre elles. Les plateformes sont animées par les DGS des communes périphériques et leur coordination assurée par le chargé de mission placé auprès du DGS de Rennes Métropole.

Pour permettre une meilleure gouvernance métropolitaine, la volonté est de renforcer le dialogue entre la métropole et les coopérations inframétropolitaines. Il s'agit donc de faire converger la démarche de plateforme des services avec la dynamique des coopérations préexistantes (syndicats intercommunaux, équipements mutualisés ou CIAS rassemblant plusieurs communes de l'agglomération), pour faire en sorte que la plateforme s'appuie sur ces coopérations préexistantes. Il pourrait être envisagé de conditionner certaines aides financières versées aux communes au fait qu'elles s'organisent à plusieurs.

Mise en œuvre sur un territoire déjà très intégré, la mutualisation est porteuse d'autres ambitions que l'intégration

Le message politique porteur de la mutualisation ne comportait pas d'ambition intégratrice. Les services devant s'adapter à la nouvelle situation des finances publiques, il s'agit de redéfinir les priorités et d'optimiser les méthodes de travail pour dégager des marges de manœuvre. La mutualisation est vue comme une étape avant la création d'une administration commune, dépassant les logiques de services et de pouvoirs, et travaillant au service du projet de territoire, quel que soit le maître d'ouvrage. À ce titre, la réalisation de la ligne de métro n°2 devra être l'occasion de prouver l'efficacité de la mutualisation. La mutualisation a aussi permis d'anticiper les évolutions institutionnelles en renforçant et en structurant davantage l'administration communautaire.

Un bilan de la mutualisation est en cours avec un objectif de consolidation.

Une mutualisation est à l'étude concernant la médecine du travail, qui impliquerait le centre de gestion, le Conseil général, la ville, le CCAS et l'agglomération.

Par ailleurs, Rennes Métropole souhaite une évolution de la carte intercommunale à partir d'une logique de bassin de vie. Les questions posées par les communes intéressées par une adhésion concernent la gouvernance et le maintien des services créés dans le cadre des compétences facultatives.

13. Communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA)

Date de création : 1^{er} janvier 2002

Nombre de communes : 16

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 160 000 / Antibes 78 000 habitants - Courmes 88 000 habitants

Ratio ville centre / communauté : 48,7 %

Type AdCF : urbain intégré avec ville centre, quelques communes rurales dans l'arrière-pays

Président : Jean Leonetti (depuis 2002)

Maire de la ville centre : Jean Leonetti, député-maire d'Antibes (depuis 1995)

2008 : Renouvellement de mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2011

Forme de la mutualisation : mises à disposition de services ascendantes

Activités mutualisées : en projet pour les fonctions supports

Une intégration communautaire essentiellement structurée autour du développement économique et du logement, basée sur des transferts de compétences

La CASA emploie aujourd'hui 500 agents et couvre des domaines divers tels que :

- la collecte et le traitement des déchets
- le développement économique
- la politique de la ville
- les transports urbains
- les enjeux liés au logement et à l'aménagement de l'espace (SCoT, PLH, etc.)
- la construction et la gestion d'équipements d'intérêt communautaire tels que les médiathèques et bibliothèques, les salles de spectacle ou les piscines

La mutualisation de certains services fonctionnels est à l'étude

La création administrative de la communauté a été pilotée par le DGS de la ville centre ; mais dans la mesure où la CASA se concentrait sur les questions économiques et de logement, il a semblé utile au maire-président de conserver deux DGS différents.

Cette configuration devrait être maintenue à l'occasion du prochain départ à la retraite du DGS de la communauté d'agglomération.

Des pistes de mutualisation de services fonctionnels seront étudiées dans les domaines suivants, éventuellement sous forme d'une plate-forme de services aux communes :

- ressources humaines
- juridique
- marchés publics

Une extension du périmètre à la ville de Cannes a été sollicitée par cette dernière et mise à l'étude. Le président de la CASA a toutefois récemment déclaré qu'il souhaitait conserver la configuration actuelle de la communauté et travailler avec les autres communautés riveraines dans le cadre d'un futur pôle métropolitain.

14. Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)

Date de création : 4 décembre 1967

Nombre de communes : 28

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 467 000 / 273 000

Ratio ville centre / communauté : 58 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Jacques Bigot (maire d'Illkirch-Graffenstaden)

Maire de la ville centre : Roland Ries

2008 : alternance politique, deuxième mandat (1^{re} élection)

Année de lancement du projet de mutualisation : 1968 - 1972

Forme de la mutualisation : gestion unifiée

Activités mutualisées : toutes

Une mutualisation ancienne, souvent citée en exemple

Créée par la loi du 31 décembre 1966 instaurant les quatre premières communautés urbaines, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) s'est engagée très rapidement, sous l'impulsion du maire-président Pierre Pflimlin, dans la voie de la mutualisation, et d'emblée sous la forme la plus aboutie de la gestion unifiée. Celle-ci est organisée par une convention très concise, gage de souplesse mais devenue aussi aujourd'hui source de risques juridiques. Très classiquement, la gestion unifiée visait à surmonter les difficultés constatées lors des premières années de la CUS (dédoubllement des services supports générateur de surcoûts, contestations de la répartition des charges, conflits d'attribution) ainsi qu'à fluidifier le processus décisionnel, à dynamiser la gestion des ressources humaines et à renforcer l'expertise de l'encadrement.

Comme dans tout projet de mutualisation, le bon fonctionnement de la gestion unifiée repose sur la transparence du dispositif, une communication appropriée vers chaque catégorie d'acteurs (élus, agents – au nombre de 8 300 – et territoire), le respect des prérogatives de chaque collectivité et une répartition équilibrée des charges. La répartition des dépenses est donc très sensible, mais reste simple. Les clés de répartition sont fixées annuellement et contrôlées par une commission paritaire, présidée par le président de la CUS et composée de douze membres (six représentants de la ville et six de la CUS). Ces clés de répartition, au nombre de trois (basées sur la compétence du service, des proratas forfaitaires et des critères d'activité), sont appliquées à la masse salariale de chaque service puis, après détermination du taux global de répartition, aux frais de personnel annexes (en 2010, 60 % de la totalité des frais de personnel étaient ainsi à la charge de la CUS). Les clés de répartition sont également appliquées aux frais d'administration générale (les dépenses d'équipement informatique faisant l'objet d'un calcul spécifique).

La mutualisation, un processus aujourd'hui largement intégré

Après plusieurs décennies de fonctionnement, les effets bénéfiques de la gestion unifiée sur le fonctionnement des services sont incontestables : cette organisation a notamment permis l'enrichissement croisé des compétences de développement et de proximité, l'élargissement des fonctions de conseil auprès de toutes les communes sur des compétences restées municipales et l'affirmation d'une administration territoriale comme outil de développement local. La question de la « culture » de la collectivité ne se pose plus à Strasbourg.

En revanche, il convient d'être encore vigilant pour éviter les effets pervers potentiels, notamment ceux liés à la pesanteur due à l'effet taille et au poids des procédures, à la surcharge de travail de certains agents et à la tentation de la surqualité.

Par ailleurs, hors du champ des compétences transférées à la CUS, plusieurs domaines font l'objet de prestations de cette dernière vers tout ou partie des communes membres. Ces prestations font ou non l'objet de conventions et sont (instruction des permis de construire, SIG) ou non gratuites. Dans le sens inverse, au sein des communes de moins de 10 000 habitants, le balayage manuel est effectué par la commune pour le compte de la CUS qui lui en rembourse le coût.

Pour l'avenir, la CUS a fait émerger deux nouveaux axes de réflexion

Le premier axe de réflexion porte sur le développement de « services partagés », conçu comme une alternative aux transferts de compétences (les maires souhaitent faire une pause dans les transferts) et à la métropole, ainsi que comme une réponse à l'attente de proximité. Conduit par un groupe de travail dédié, le projet a identifié quatre grands axes de développement : la réactivité et la territorialisation, la mutualisation d'outils fonctionnels, l'expertise/boîte à outils et la gestion partagée de services communaux (gestion des enseignants des écoles de musique, par exemple). Aujourd'hui, dix projets sont en phase active et quatre en cours de mise en place. Au titre de l'objectif réactivité-territorialisation, le principe consiste, pour certaines compétences (réfection des voies communautaires, dégradations sur le mobilier urbain...), à permettre aux communes volontaires d'intervenir si la CUS n'est pas en capacité de le faire dans un certain délai (sur la base de conventions fixant les compensations financières). D'un point de vue technique, cette démarche exige une profonde implication de la DRH de la CUS et des DGS des communes concernées et, sur le plan politique, un portage politique très fort au sein de ces mêmes communes. En ce sens, les DGS des communes membres œuvrent pour la communauté.

Le second axe de réflexion porte sur l'extension éventuelle de la gestion unifiée à d'autres communes. Le projet, qui se veut pragmatique, repose sur le volontariat mais exige en contrepartie un portage politique fort et l'unicité de la forme retenue (la gestion unifiée « à la carte » n'étant pas envisageable). Aujourd'hui, quatre communes se sont dites intéressées par la démarche, ce qui constituerait une première car la gestion unifiée au-delà du binôme ville centre/communauté n'apparaît que pour les communautés de communes.

15. Communauté urbaine du Grand Toulouse

Date de création : 1^{er} janvier 2009 (une communauté d'agglomération existait depuis 2000)

Nombre de communes : 25

Nombre d'habitants Communauté et ville centre : 665 000 / 440 000

Ratio ville centre / Communauté : 66 %

Type AdCF : ville centre avec banlieue

Président : Pierre Cohen

Maire de la ville centre : Pierre Cohen depuis mars 2008, suite à une alternance politique

Année de lancement du projet de mutualisation : 2008

Forme de la mutualisation : mises à disposition de services ascendante et descendante

Thèmes mutualisés : direction générale, ressources humaines, finances, informatique, communication, entretiens et services généraux

Le contexte : une création de communauté urbaine menée à un rythme soutenu

Suite à l'alternance politique de 2008, la création de la communauté urbaine a été menée à un rythme très soutenu : en seulement six mois. Ce projet a été mené avec, pour principe central, la territorialisation des services, gage de proximité face à une administration renforcée. Huit pôles de proximité ont été créés *via* le rassemblement d'agents de la communauté d'agglomération préexistante et le transfert d'agents des communes. La territorialisation permet aux maires de conserver l'initiative des demandes (déchets, urbanisme, espaces publics) et de disposer d'interlocuteurs polyvalents regroupés en pôles territoriaux de proximité.

Le leadership du nouveau président et le climat de confiance régnant entre les maires des communes membres du Grand Toulouse ont constitué un facteur essentiel de réussite de ce projet. Ce climat de confiance a également été un élément facilitateur du projet de mutualisation des services.

Dans ce contexte, la mutualisation est un outil pour une administration efficiente

Dans le contexte de la création de la communauté urbaine, la mutualisation n'a été qu'un outil pour renforcer l'efficacité de l'administration. Elle a été initiée par le nouveau directeur général des services, montrant ainsi une contribution croisée administration/élus. La mutualisation visait à répondre à quatre objectifs :

1. La mise en cohérence de l'action des pôles par un renforcement des politiques centrales (la mutualisation est un corollaire de la territorialisation)
2. La mise en place d'un DGS unique pour assurer la fluidité des décisions dans une structure de taille plus importante
3. La modernisation de l'administration par la reprise des projets de services et le lancement de nouvelles politiques (mutualisées)
4. La recherche d'économie par le partage de structures ou les économies d'échelle

Pour répondre à ces objectifs, la mutualisation s'est portée sur les fonctions de pilotage (RH, communication, systèmes d'information). La territorialisation a aussi conduit à mutualiser des fonctions techniques (par exemple, entretien et services généraux).

Les facteurs de réussite : pragmatisme et adhésion

La démarche de mutualisation a été marquée par des choix pragmatiques et un souci de veiller à l'adhésion de tous, élus et services.

Ce pragmatisme s'est traduit tout d'abord dans le sens choisi de mutualisation. Ainsi, les ressources humaines ont-elles été mutualisées à partir de la ville de Toulouse qui employait 8 000 agents, contre seulement quelques centaines à la communauté d'agglomération. Ensuite, les thèmes mutualisés ont aussi été choisis selon des contraintes pratiques ou le choix des élus. Ainsi, pour les finances, seule la direction a été mutualisée : deux services subsistent afin de respecter le choix des élus et des contraintes techniques (logiciels). Les évolutions futures respecteront ces principes : un constat partagé des élus et des demandes des services conduiront à mutualiser de nouveaux services.

Deux exemples illustratifs : la convergence de la politique RH et les relations avec les communes périphériques

En matière de ressources humaines, la mutualisation a conduit à unifier les politiques RH. Ainsi, le régime indemnitaire a été harmonisé à la fois entre la ville centre et la communauté, mais aussi au sein d'une même filière. Le dialogue social était aussi concerné : si trois CAP doivent subsister réglementairement, les règles sont communes. Le chantier en cours est désormais celui du temps de travail.

La mutualisation a également permis de repenser et d'initier de nouvelles politiques : prise en compte du handicap et de l'action sociale, lancement d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), prise en compte du risque professionnel, évaluation du personnel. De nouveaux outils ont également été mis en place, comme par exemple un intranet avec trombinoscope des agents.

L'ensemble de ces éléments permet de constituer un socle commun à tous les agents, qu'ils émanent de la ville centre ou de la communauté urbaine. Ce socle rapproche les administrations et est un facteur facilitateur pour la mobilité. Enfin, la DRH est devenue une ressource d'expertise pour les administrations des communes périphériques.

En matière de relations avec les communes périphériques, la conférence des maires joue le rôle d'instance de fabrication du consensus (avec des garanties en termes de gouvernance pour que les communes périphériques puissent faire entendre leur voix). Au niveau administratif, tous les DGS ont été associés à la création de la communauté urbaine et donc au projet de mutualisation. Cependant, ces relations doivent être entretenues. En effet, la relation entre chaque maire et son DGS entre en concurrence avec le binôme maire/directeur de pôle territorial ou le binôme vice-président thématique de la communauté urbaine et directeur de pôle territorial. Autre illustration, une conférence des DGS se réunit trimestriellement, mais son animation n'est pas toujours facile du fait de la différence de taille entre la ville centre et les communes. Pour pallier cette difficulté, une pratique a été instituée : l'organisation d'une réunion annuelle de terrain entre le DGS de la communauté et chacun des DGS des communes périphériques. Aussi, deux ans après la mise en place de la communauté urbaine et la mutualisation, les élus, les citoyens et les agents partagent le même constat : les services se révèlent de meilleure qualité qu'auparavant.

Le prochain défi à relever consistera à créer une troisième culture, un « esprit métropolitain »

Une telle démarche renforcera la mutualisation qui restera un outil au service d'un projet de territoire commun, la marque d'une mutualisation pleinement aboutie.

16. Valence-Agglomération Sud-Rhône-Alpes (VASRA)

Date de création : 1^{er} janvier 2010

Nombre de communes : 11

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 122 000 / 65 000

Ratio ville centre / communauté : 53 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Alain Maurice

Maire de la ville centre : Alain Maurice

2008 : alternance politique, premier mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2010

Forme de la mutualisation : mises à disposition ascendantes (service informatique) et prestations

Activités mutualisées : informatiques

Une communauté jeune

Valence-Agglomération Sud-Rhône-Alpes (VASRA) se caractérise par sa création très récente (1^{er} janvier 2010). Contrairement au syndicat auquel elle a succédé (Valence Major), elle ne regroupe que des communes drômoises (onze), sur un périmètre plus restreint, et est conçue comme la première étape d'un projet plus vaste en cours de définition. Le territoire est donc au cœur du projet : dès la naissance de l'agglomération, ont été formulées des ambitions d'élargissement rapide (moins de deux ans) avec la communauté de communes de Bourg de Péage et la communauté d'agglomération du Pays de Romans, l'idée étant d'unir un grand territoire autour, notamment, de la gare TGV qui n'est pas située sur le territoire de VASRA. D'autre part, l'aire urbaine compte plusieurs communes ardéchoises, organisées en une communauté de communes avec laquelle des collaborations sont en place. Un rapprochement avec celle-ci est également envisagé à moyen terme.

La communauté se caractérise également par le poids relativement faible de la ville centre (53 % de la population) et celui, plutôt élevé, de la deuxième ville, Bourg-lès-Valence (15 %).

La perspective d'un territoire multipolaire qui contraint toute mutualisation

Dès l'origine, au vu des perspectives d'élargissement, la mise en place d'une organisation administrative ouverte (ménageant l'avenir) durant la phase intermédiaire a donc été décidée.

La fusion de communautés aurait pour effet de donner naissance à un grand territoire bipolaire (Valence et Romans) nécessitant de repenser toute la mutualisation. Où, par exemple, seraient situés les services fonctionnels mutualisés ? Le schéma classique d'une mutualisation entre une ville centre et la communauté ne serait donc pas opérant puisque la communauté comprendrait deux pôles urbains. Un modèle de mutualisation descendante est en cours de réflexion pour les services support vus comme les plus techniques (informatique, marchés, *back office* de la GRH...) et basé sur le volontariat des communes. Pour assurer les fonctions d'accueil et d'information de proximité sans créer un coûteux réseau Agglomération spécifique, la création de « guichets » communs entre l'agglomération et les communes est également envisagée.

Cette préoccupation a donc influencé la constitution de l'organigramme des services communautaires et les formes de mutualisation retenues ; d'autant que, par ailleurs, il semblait pertinent de permettre d'abord à la nouvelle agglomération de se forger sa propre identité sur la base d'une administration propre, puis au nouveau maire de Valence de conforter, en début de mandat et dans un contexte d'alternance, la mise en œuvre de son programme au sein de l'administration municipale, et enfin de ne pas marquer dans

l'organisation la domination de la ville centre. Sans compter qu'une précédente tentative de mutualisation des DGS (entre Valence et Valence Major), qui n'avait pas abouti en raison de l'opposition des maires des autres communes, n'incitait pas à renouveler l'expérience.

Le choix pragmatique des prestations de services

De fait, la mutualisation est réduite à sa plus simple expression puisque seul le service informatique rattaché à la ville est mis à disposition de VASRA. Cette mutualisation limitée des services est compensée par de nombreuses conventions de prestations de services, dans le sens ascendant (ressources humaines, entretien ménager des bâtiments, travaux sur bâtiments, garage et carburant, direction environnement, courrier, logistique, Cucs) comme dans le sens descendant (service d'eau potable) et, dans une moindre mesure, par quelques mises à disposition de personnel, là aussi dans les deux sens.

S'agissant des ressources humaines, par exemple, le recours aux prestations permet le partage entre un *back office* commun (paye, gestion des carrières) et des *front office* séparés.

Les choix d'organisation ont donc d'abord été guidés par la perspective du grand territoire, même si des préoccupations purement techniques ont pu également les inspirer : si la direction des finances n'est pas mutualisée, c'est aussi parce que les fiscalités communale et communautaire diffèrent (les agents ne sont pas formés) et que les outils informatiques ne sont pas les mêmes.

La création de la communauté étant récente, les modalités de fonctionnement et le positionnement des agents ne sont pas encore stabilisés (75 % des agents de l'agglomération sont issus de la ville), d'autant que le périmètre de certains transferts de compétences (culture notamment) peut ajouter à la confusion. Limite du modèle, la prestation de services peut donner lieu à quelques litiges tenant à la répartition du plan de charge, à la qualité du travail ou au coût facturé. Dans le domaine des ressources humaines, en particulier, l'absence, pour l'agglomération, d'un interlocuteur dédié à la DRH de la ville ne facilite pas la coopération. En revanche, parce qu'elle a toujours été envisagée de façon globale, en « paquet », l'harmonisation des régimes RH (régime indemnitaire, avantages sociaux), menée en tenant compte des perspectives de fusion de communautés, n'a pas posé de problème.

Le projet se trouvant actuellement dans une phase intermédiaire, de nombreuses questions subsistent au sujet de la différence de cultures entre les deux collectivités et de l'intérêt d'une mutualisation plus poussée. Valence compte ainsi 1 600 agents quand VASRA n'en compte que 300, ce qui n'est pas sans incidence sur leurs fonctionnements respectifs : la ville est une collectivité de taille importante tandis que l'agglomération est dotée, pour des postes équivalents, d'une administration plus simple, moins qualifiée et aux délégations plus poussées ; sans compter que la manière de travailler avec les élus diffère également sensiblement : dans une communauté, les élus sont, pour une bonne partie, des maires, aux cultures et pratiques différentes, ne constituant pas « l'équipe » du président (à la différence des adjoints pour un maire), d'où une exigence de dialogue et de concertation beaucoup plus forte qu'à la ville. Ces différences, potentiellement défavorables à la mutualisation, nécessitent un effort d'adaptation des agents, et notamment des cadres. D'autre part, avec la mutualisation, les deux collectivités doivent apprendre « à être elles-mêmes en tenant compte des autres ». Se pose donc la question des domaines à partager ou non (intranet).

17. Communauté de communes de Verdun

Date de création : 1^{er} janvier 2002

Nombre de communes : 5

Nombre d'habitants communauté et ville centre : 23 790 / 19 147

Ratio ville centre / communauté : 80 %

Type AdCF : urbain intégré

Président : Arsène Lux (depuis 2002)

Maire de la ville centre : Arsène Lux (depuis 1995)

2008 : renouvellement de mandat

Année de lancement du projet de mutualisation : 2001

Forme de la mutualisation : gestion unifiée

Activités mutualisées : tous les services

Une mutualisation concomitante avec la recomposition de l'intercommunalité et motivée par les incitations financières

La communauté de communes de Verdun a été créée dans le cadre d'une opération de dissolution/recomposition de l'intercommunalité du bassin de Verdun. L'intercommunalité préexistante, qui rassemblait trente-sept communes, se caractérisait surtout par l'exercice de compétences limitées. En outre, elle était pénalisée par des tensions culturelles et politiques (jusqu'en 2001, son président était le directeur de cabinet de l'ancien maire de Verdun, battu aux élections 1995). La ville se trouvait par ailleurs dans une situation financière difficile. Président de la communauté à partir de 2001, le maire de Verdun s'est donc fixé comme objectif de créer une nouvelle intercommunalité, dotée de davantage de compétences pour obtenir une DGF bonifiée et rétablir la situation financière. Ce « combat » difficile, dans la mesure où il s'agissait de substituer à une communauté de communes déjà existante une structure au périmètre plus restreint (et moins pertinent ; ainsi, par exemple, les champs de bataille ne sont pas situés sur son territoire), aboutit finalement, le 1^{er} janvier 2002, à la dissolution de l'ancienne communauté et à la création de la nouvelle, rassemblant seulement cinq communes mais dotée de compétences beaucoup plus larges comme le traduit le niveau particulièrement élevé du CIF (0,86 %).

Une gestion unifiée entre la ville centre et la communauté au bilan d'ores et déjà positif

Compte tenu de l'ambition politique affichée et de l'ampleur des compétences transférées, la mutualisation des services entre la communauté et la ville centre a d'emblée été considérée comme consubstantielle au projet. Ce qui n'allait pas de soi à cette époque : fin 2001, l'état du droit était celui issu de la loi Chevènement qui restait muette sur le régime des agents communaux exerçant leurs missions dans les services correspondant aux compétences transférées (la loi « démocratie de proximité », qui apporte une réponse à ce manque, ne sera votée qu'en février 2002). En s'appuyant sur la liberté contractuelle des collectivités, la mise en place d'une gestion unifiée entre la communauté et la ville centre a malgré tout été possible (pour des raisons essentiellement politiques, il avait été convenu de ne pas intégrer les secrétaires de mairie dans les effectifs de l'EPCL, ce dernier préférant rembourser aux communes membres la part de salaire correspondant aux prestations effectuées au bénéfice de l'intercommunalité).

Conformément aux principes de la gestion unifiée, la totalité des 250 agents relèvent de la communauté ; 90 d'entre eux, principalement ceux affectés dans les écoles, servent uniquement la ville de Verdun, 60 ne servent que la communauté (ce qui correspond aux compétences transférées) et les autres servent les deux structures.

Les flux financiers (remboursements) correspondant à cette organisation mutualisée sont calculés simplement, sur la base d'une clé de répartition unique calculée à partir de la moyenne des pourcentages de temps de travail que chaque agent consacre à chacune des deux structures. Cette clé de répartition est fixée par les services, puis validée par les assemblées délibérantes. Malgré cette validation qui s'ajoute à la simplicité et à la transparence du dispositif, les services militent pour un renforcement du contrôle politique de la mise en œuvre de la clé de répartition (par la création d'une commission mixte élus/agents) afin d'écartier tout risque de contestation, risque cependant limité aujourd'hui puisque le maire de Verdun est président de la communauté.

Compte tenu des conditions favorables qui ont entouré la mise en place de la mutualisation (importants transferts de compétences et maire également président dès la création de la communauté), de nombreux écueils, classiques dans de tels projets (répartition des plans de charge de travail, harmonisation des procédures, différences de cultures) ont pu être évités. De même, aucune résistance au changement n'a été identifiée au sein du personnel, celui-ci ayant pleinement mesuré l'intérêt d'intégrer une structure plus large. Il est vrai aussi que, pour les agents, la mutualisation n'entraînait aucun changement dans la vie courante, ce qui explique l'absence de concertation durant la phase de préparation du projet. La mise en œuvre a cependant mis en évidence la charge supplémentaire induite pour les cadres. Pour entretenir la motivation, la direction a donc souhaité apporter des améliorations dans trois domaines : la rénovation du plan de formation, l'harmonisation du régime indemnitaire et l'amélioration des déroulements de carrière.

Au bilan, la mutualisation a surtout permis la réalisation d'économies (chiffrées à 560 000 euros par an), l'amélioration du fonctionnement managérial (décisions plus directes) et l'augmentation de la motivation des agents. Elle devra maintenant relever le défi de l'élargissement du périmètre communautaire.

Annexes

1. Éléments pour la réalisation d'un schéma de mutualisation
2. Propositions pour un atlas de la mutualisation
3. Entretiens réalisés

Annexe I : Éléments pour la réalisation d'un schéma de mutualisation

Le rapport et le schéma de mutualisation (article L. 5211-39 CGCT)

L'article L. 5211-39 CGCT issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales prévoit l'établissement, par le président de la communauté, d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre la communauté et les communes membres. Ce rapport comporte un schéma de mutualisation des services, qui doit être mis en œuvre durant le mandat.

■ Le rapport relatif aux mutualisations de services (élaboré à chaque début de mandat)

Ce rapport constitue un bilan de ce qui a été réalisé.

Analyse qualitative :

- État des lieux des ressources humaines communales et communautaires
- Rappel de l'historique de la démarche
- Effets de la mutualisation en termes d'efficacité, de nouvelles pratiques, d'augmentation de la qualité du service
- Vécu et ressenti des agents sur la mutualisation
- Recensement de tous les éléments de dysfonctionnement ou difficultés quotidiennes
- Volet pragmatique : changements de locaux, allocation de matériel, systèmes d'information communs
- Répercussion de la mutualisation sur les procédures de gestion : évaluation, notation

Dimension quantitative :

- Bilan des transferts réalisés
- Identité des services mutualisés
- Forme juridique et type de la mutualisation
- Mesure de l'impact budgétaire de la mutualisation
- Bilan des effectifs

Si cet exercice apparaît particulièrement complexe à réaliser pour le premier rapport de mutualisation, un bilan chiffré peut être établi pour le deuxième grâce aux outils de suivi proposés *infra*.

■ Le schéma de mutualisation

Avec une dimension essentiellement prospective, le schéma de mutualisation constitue un outil de planification de communication externe et interne. Il permet de s'interroger sur le processus de mutualisation.

L'état d'avancement de la mise en œuvre du schéma de mutualisation fait chaque année l'objet d'un débat en conseil communautaire, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou lors du vote du budget.

■ Proposition de contenu :

Volet politique

Élaboré pour le mandat, le projet de territoire est décliné secteur par secteur. Dans une vision maximaliste, il n'existe qu'un seul projet de territoire, qui embrasse l'ensemble des champs d'intervention communaux et intercommunaux. Ce projet fait la synthèse entre les ambitions communautaires et les exigences de proximité. Il comprend orientations stratégiques et objectifs opérationnels.

En découlent :

- le type de mutualisation visé (pilotage, intégré, technique, culture, etc.) ;
- les compétences pouvant ou devant être transférées et/ou mutualisées ;
- les compétences, services fonctionnels ou stratégiques, à partager ;
- les compétences maintenues dans les communes pour une question de subsidiarité.

Volet financier

Le pacte financier et fiscal entre les communes et la communauté détaille les moyens prévus pour la mise en œuvre du projet de territoire sur la durée du mandat.

Il peut combiner :

- une approche par les « ressources » : fiscalité à lever et à répartir, dotations, emprunt, péréquation ;
- une approche par les « charges » : moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la réalisation du projet de territoire, à répartir entre les communes et la communauté.

Volet administratif

- Une fois définies les orientations stratégiques et arrêtés les moyens à mobiliser et à répartir, le schéma de mutualisation se décline en modes opératoires :
- Services administratifs : propres, communs, mutualisés ;
- Autres formes de coopération de niveau infracommunautaire (souples, telles que conférence de DGS, ou formalisées, telles qu'ententes) ;
- Modes de gestion : régie, délégations, marchés, partenariat public privé, satellites.

Le schéma de mutualisation peut être l'occasion d'adapter les organigrammes à la réalisation des objectifs fixés. Pour les services mutualisés, une charte de la mutualisation peut être élaborée, définissant de façon détaillée les règles de pilotage par service, notamment en termes de régulation du plan de charge.

Document prospectif, le schéma de mutualisation peut aussi contenir les éléments de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

- Organisation pyramidale communes et communauté par catégories d'agents ;
- perspectives d'entrées et de sorties (bilan social) ;
- évolution des compétences requises dans les années à venir en fonction du projet (impacts sur le recrutement), lien avec le plan de formation et la requalification ;
- estimation des besoins d'effectifs en fonction de l'évolution de l'activité.

Outils de suivi du schéma

Pour le suivi budgétaire : dans le cadre de la réflexion actuelle de la DGFIP sur l'agrégation des comptes du bloc communal (communes, communautés et leurs satellites), le suivi budgétaire des flux financiers consécutifs à la mutualisation sera bientôt possible via la M14.

Pour le suivi des effectifs et de la masse salariale : sans qu'il soit nécessaire d'insérer des objectifs cibles précis, des tableaux de suivi peuvent être utilisés pour offrir une mesure objective de la mutualisation (cf. modèle de tableau proposé en annexe 2).

Pour le suivi de l'intégration : utilisation de l'indice d'intégration par domaine.

Des comités de suivi (politique et technique) peuvent également être constitués :

- Comité politique : chargé de déterminer la nécessité de poursuivre la mutualisation ou le transfert des compétences et des services, sur la base de bilans coûts/avantages ;
- Comité technique : suivi plus régulier de la mise en œuvre du schéma de mutualisation.

Annexe 2 : Proposition pour un atlas de la mutualisation

Les objectifs

Depuis plusieurs années, de nombreuses communautés ont entamé des démarches de mutualisation. Ces démarches sont appelées à se multiplier, que ce soit en raison des contraintes budgétaires, de demandes politiques ou suite à l'élaboration des schémas de mutualisation prévus par la loi RCT du 16 décembre 2010. Dans ce cadre, divers besoins émergent :

- Une communauté qui prévoit de lancer une démarche de mutualisation dans un but de partage des pratiques a besoin de :
 - connaître des communautés comparables qui ont déjà mutualisé des services ;
 - savoir quels services ont été mutualisés ;
 - pouvoir connaître les pratiques intéressantes.
- Au niveau national, il est utile de pouvoir observer l'avancement des différentes démarches de mutualisation à des fins d'analyse.

Les objectifs de l'atlas de la mutualisation seraient de répondre à ces besoins. En résumé, cet outil doit permettre de savoir « qui a mutualisé quoi ». Ses utilisateurs seraient donc les communautés membres de l'AdCF.

Les principes de l'atlas

■ Le cadre méthodologique

Le cadre méthodologique s'appuie sur celui de la présente étude. La mutualisation est prise au sens large et regroupe trois formes distinctes : la prestation de services, la mutualisation au sens strict (mise à disposition de service ou service commun), le transfert de compétences.

La description des formes de mutualisation se fait en se basant sur le Guide des métiers territoriaux du CNFPT (février 2010), qui recense plus de 250 métiers classés en trente-cinq familles, elles-mêmes regroupées en cinq domaines. Dans une première approche, il est supposé que toute une famille est mutualisée dès lors qu'un des métiers lui appartenant l'est également (voir exemple dans l'encadré ci-dessous). Une approche ultérieure pourra descendre au niveau des métiers afin d'affiner l'analyse.

Méthode de recensement des mutualisations réalisées – utilisation du Guide des métiers territoriaux du CNFPT

Chaque famille du Guide des métiers territoriaux se compose de plusieurs métiers. L'exemple ci-dessous concerne la famille « Affaires juridiques ».

Exemple : La famille « Affaires juridiques » comprend les métiers suivants :

Famille	Liste de métiers correspondants (Guide CNFPT 2010)
Affaires juridiques	Directeur des affaires juridiques Responsable des marchés et des achats Gestionnaire des marchés Gestionnaire des assurances Responsable des affaires immobilières et foncières Monteur d'opérations immobilières Négociateur foncier

Le principe est de considérer comme mutualisée une famille dès lors qu'un des métiers est concerné. La mutualisation est prise au sens large, à savoir : prestation de services, mise à disposition ou service commun, transfert.

En reprenant l'exemple de la famille de métiers « Affaires juridiques » ci-dessus : si les marchés publics sont réalisés par un service des marchés commun, l'ensemble de la famille de métiers « Affaires juridiques » sera considérée comme mutualisée. Si le gestionnaire des assurances est aussi mutualisé, cela ne modifie pas la façon dont la famille est comptée

Dès qu'une famille est considérée comme mutualisée, il s'agit d'analyser :

- si la mutualisation s'opère sous la forme d'un transfert, d'un service commun/mise à disposition de service, ou d'une simple prestation de services.
- si la mutualisation s'opère de manière ascendante (commune vers communauté) ou descendante (communauté vers commune).
- le périmètre de la mutualisation : cette dernière concerne-t-elle uniquement une commune (généralement la ville centre) et la communauté ou toutes les communes ?

L'ensemble de ces informations appliquées aux trente-cinq familles du Guide de métiers territoriaux permet de construire une vue synthétique de la démarche de mutualisation.

Cette méthode présente l'intérêt d'être simple et rapide (en général, l'analyse d'un organigramme suffit). Son principal inconvénient est de parfois surestimer ou sous-estimer le nombre de métiers mutualisés du fait du regroupement des métiers par famille.

■ Un outil partagé et ouvert

Le principe de base de l'atlas serait d'être, à terme, un outil d'information partagé de type ouvert et collaboratif. Ainsi, l'ensemble des informations prévues se retrouveraient sur un formulaire du type feuille Excel auquel pourraient être ajoutés un descriptif écrit de la démarche (monographie). Chaque communauté souhaitant faire connaître sa démarche de mutualisation pourra remplir directement en ligne le formulaire et ainsi compléter la base de données. Ce principe ouvert doit permettre de constituer rapidement un atlas comportant de nombreuses expériences.

■ Le principe de collecte des données

Malgré un formulaire et un cadre méthodologique précis, il reste une part de subjectivité dans le remplissage du formulaire. Aussi, les fiches pourraient être revues par l'AdCF suite à une étude de terrain. Elles seraient ainsi classées en deux catégories : fiche « communauté » et fiche « étude de terrain ».

■ Les principes d'analyse

L'analyse n'a pas pour but de comparer les expériences entre elles. Elle vise à observer les familles de métiers mutualisées et à caractériser les types de mutualisation (pilotage, technique, structure intégrée, culture) le plus fréquemment choisis.

Le formulaire

Les pages suivantes présentent un exemple de formulaire.

Le formulaire se compose de deux parties :

- La première, « Carte d'identité de la communauté », permet de décrire les principales caractéristiques de la communauté.
- La seconde, « Analyse de la mutualisation », effectue le recensement des familles mutualisées selon la méthode décrite ci-dessus.

■ Partie Carte d'identité de la communauté

Carte d'identité de la communauté	Nom de la communauté	
Population totale de la communauté		Habitants
Nombre de communes		Communes
Année de création de la communauté		(dans sa forme juridique actuelle : CC, CA, CU, SAN)
Type (AdCF)		(ex : urbain intégré, rural, ville centre avec banlieue)
Ville principale		
Population de la ville principale		Habitants
Part ville principale		%
Le président est le maire de la ville centre		(oui ou non)
Population moyenne		Habitants

Les cases à remplir sont sur fond grisé.

Partie Analyse de la mutualisation

Analyse de la mutualisation	Nom de la communauté																			
	Projet 1	Projet 2	<i>(en cas de projets successifs, le projet 2 est toujours le dernier projet)</i>																	
Date de mutualisation																				
<i>L'atlas du projet reprend l'état du dernier projet</i>																				
	Transfert	Mutualisation	Prestation de services	Transfert	Mutualisation		Service commun	Périmètre		Commentaires										
	Mettre une croix dans une des trois cases si famille concernée			Si M.A.D. ascendante mettre une croix	Mise à disposition ascendante	Mise à disposition descendante	Service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 CGCT	Ville centre / communauté	Plusieurs communes	Possibilité de mettre le nom du métier mutualisé dans la famille										
Total : familles mutualisées																				
Pilotage management et gestion des ressources	<div style="border: 2px solid red; padding: 10px; display: inline-block;">Critères d'analyse</div>																			
Direction générale																				
Affaires générales																				
Affaires juridiques																				
Finances et contrôle de gestion																				
Ressources humaines																				
Systèmes d'information et TIC																				
Communication																				
Politiques publiques d'aménagement et de développement											<div style="border: 2px solid red; padding: 10px; display: inline-block;">Liste des familles du <i>Guide des métiers territoriaux classés par domaine</i></div>									
Développement																				
Environnement																				
Urbanisme et aménagement																				
Transports et déplacements																				
Formation professionnelle																				
Habitat et logement																				
Intervention techniques	<div style="border: 2px solid red; padding: 10px; display: inline-block;">Liste des familles du <i>Guide des métiers territoriaux classés par domaine</i></div>																			
Entretien et services généraux																				
Véhicules																				
Infrastructures et réseaux																				
Espaces verts																				
Patrimoine bâti																				
Propreté et déchets																				
Eau et assainissement																				
Animation et services à la population											<div style="border: 2px solid red; padding: 10px; display: inline-block;">Liste des familles du <i>Guide des métiers territoriaux classés par domaine</i></div>									
Social																				
Éducation et animation																				
Restauration collective																				
Santé																				
Laboratoires																				
Population et funéraire																				
Services culturels																				
Arts et techniques du spectacle																				
Bibliothèques et centres documentaires																				
Enseignements artistiques																				
Établissements et services patrimoniaux																				
Sports																				
Sécurité	<div style="border: 2px solid red; padding: 10px; display: inline-block;">Liste des familles du <i>Guide des métiers territoriaux classés par domaine</i></div>																			
Prévention et sécurité																				
Incendie et secours																				

Pour chaque famille, le remplissage du formulaire se fait comme suit :

- Si aucun des métiers du service n'est mutualisé, aucune croix n'est à inscrire ;
- Si l'un des métiers est mutualisé (sous forme de prestation de services, mise à disposition de service/ service commun ou transfert), différentes croix sont à inscrire selon les critères d'analyse, avec les règles suivantes.

Cinq critères seraient utilisés :

Transfert	Mutualisation	Prestation de services	Transfert	Mutualisation		Service commun	Périmètre		Commentaires
Mettre une croix dans une des trois cases si famille concernée			Si M.A.D. ascendante mettre une croix	Mise à disposition ascendante	Mise à disposition descendante	Service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 CGCT	Ville centre / communauté	Plusieurs communes	Possibilité de mettre le nom du métier mutualisé dans la famille

Critère 1

Critère 2

Critère 3

Critère 4

Critère 5

Le principe général est de toujours indiquer, pour la famille, la situation du métier qui fait l'objet de la mutualisation la plus poussée.

Critère 1 : Transfert / mutualisation / prestation de service

Selon les métiers de la famille, une seule croix est à porter dans l'une des trois colonnes, selon les règles suivantes :

Règles générales :

- Transfert : si l'un des métiers de la famille examinée concerne une compétence transférée.
- Mutualisation : si l'un des métiers de la famille examinée est mutualisé (c'est-à-dire sous la forme d'une mise à disposition de service ou de service commun).
- Prestation de service : si l'un des métiers de la famille examinée fait l'objet d'une prestation de services.

Règles dans le cas d'une famille comportant à la fois des métiers transférés et mutualisés :

Si, au sein d'une même famille, certains métiers sont transférés et d'autres mutualisés et/ou faisant l'objet de prestations de services, toute la famille sera comptée comme transférée.

Exemple :

Famille	Métiers	Mutualisation	Conclusion
Ressources humaines	Directeur des ressources humaines Chargé du recrutement Chargé de l'emploi et des compétences Chargé de la gestion administrative du personnel Responsable de la formation Conseiller en prévention des risques professionnels Assistant ressources humaines	→ Prestation de service (bulletins de paie), ville pour communauté → Mutualisation (service risques professionnels commun)	Famille considérée comme mutualisée

Critère 2 : Transfert / mise à disposition ascendante

Certains transferts de compétences ne se sont pas accompagnés du transfert des services. Ces derniers font alors l'objet d'une mise à disposition ascendante. Aussi, dans cette colonne, une croix sera inscrite si la famille de métiers a été considérée comme transférée au critère 1 et entre dans le cas d'une mise à disposition de service ascendante.

Critère 3 : Mise à disposition ascendante ou descendante

Si la famille de métiers a été considérée comme mutualisée au critère 1, une croix sera inscrite selon le sens de la mise à disposition.

Critère 4 : Service commun

Si la famille de métiers a été considérée comme mutualisée au critère 1, cette colonne permet d'identifier le cas d'un service entrant à l'avenir dans le cadre juridique des « services communs » (à savoir des services mutualisés en dehors des compétences transférées).

Exemple : Un service ressources humaines mutualisé.

Critère 5 : Périmètre

Deux cas sont possibles : si la mutualisation s'opère uniquement entre la communauté et la ville centre, ou si elle implique plusieurs communes.

Colonne commentaires

Il est possible d'indiquer, par exemple, le nom du métier considéré comme transféré, mutualisé ou faisant l'objet d'une prestation de services.

La fiche

Ce formulaire peut être complété d'une fiche qui détaille :

- le contexte général du territoire
- la démarche de mutualisation réalisée, ses résultats, forces et faiblesses
- les perspectives
- une pratique innovante qui a permis de réussir la démarche

Annexe 3 : Entretiens réalisés

1 - ENQUÊTES DE TERRAIN

Agglopolys (Blois) et ville de Bois :

Jérôme Boujot, vice-président de l'agglomération et de la ville en charge des personnels

Emmanuel Gros, DGS de la ville de Blois

Bruno Malhey, DGS d'Agglopolys

Frédéric Durin, DGA mutualisé culture, tourisme, loisirs et coopération

Stéphane Faivre, DGST mutualisé

Henri Foger, DGA mutualisé moyens et ressources

Angers Loire Métropole (ALM) et ville d'Angers :

Marc Goua, député de la deuxième circonscription du Maine-et-Loire

Michel Monier, DGS d'ALM et de la ville d'Angers

Myriam Boussin, directrice de la commande publique

Virginie Caballé, directrice transport et mobilité

Sylvie Delavie, chargée de mission mutualisation

Claude Laurent, directeur des ressources humaines

Communauté d'agglomération du Beauvais (CAB) et ville de Beauvais :

Caroline Cayeux, présidente de la communauté d'agglomération et maire de la ville de Beauvais

Jean-Jacques Delory, DGS de la CAB et de la ville de Beauvais

Communauté de commune de la Région de Charny :

Michel Courtois, président de la communauté de communes de la Région de Charny

Fabrice Pocholle, DGS de la communauté de communes de la Région de Charny

Clermont Communauté et ville de Clermont-Ferrand :

François Rage, vice-président de Clermont Communauté délégué aux finances

Jean-Pierre Pape, DGS de Clermont Communauté

Agglomération de la Région de Compiègne (ARC) et ville de Compiègne :

Michel Foubert, premier adjoint au maire de la ville de Compiègne

Jean-Guy Hallo, DGS de l'ARC

Grenoble Alpes Métropole et ville de Grenoble :

Pierre Tonneau, DGS de la communauté d'agglomération de Grenoble

Dominique Reville, DGA

Lamballe Communauté et ville de Lamballe :

Loïc Cauret, président de la communauté de communes et maire de Lamballe

Guy Deléon, DGS de la communauté de communes et de la ville de Lamballe

Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM) :

Luc Strehaiano, président de la CAVAM et maire de Soisy-sous-Montmorency

Patrice Girot, DGS de la CAVAM

Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) et ville de Mulhouse :

Christian Nazon, DGS de M2A et de la ville de Mulhouse

Jean-François Girardin, DGA aménagement des territoires et gestion de l'espace public

Antoinette Schakis, DGA ressources

Communauté d'agglomération de Plaine Commune :

Christian Pernot, vice-président de Plaine Commune délégué à la mutualisation et à la modernisation du service public, premier adjoint au maire de Peyrefitte-sur-Seine

Sandrine Jarry, DGA finances de Plaine Commune

Communauté d'agglomération de Reims (CAR) et ville de Reims :

Olivier Nys, DGS mutualisé CAR et ville de Reims

Jean-Pierre Auger, DGST mutualisé CAR et ville de Reims

Nathalie Maigniant, directrice du contrôle de gestion mutualisée CAR et ville de Reims

Jean Maillet, directeur de cabinet mutualisé CAR et ville de Reims

Rennes Métropole et ville de Rennes :

Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole et maire de Rennes

Bernard Poirier, premier vice-président en charge de la prospective et du développement durable, maire de Mordelles

Jean-Jacques Bernard, vice-président en charge des personnels à Rennes Métropole et maire de Thorigné-Fouillard

Hubert Chardonnet, adjoint aux personnels de la ville de Rennes

Joël Boscher, DGS de Rennes Métropole

Pierre-Jean Joyeux, directeur général des ressources humaines

Christine Legoff-Page, chargée de mission auprès du DGS de Rennes Métropole en charge de la plateforme de services

Christian le Petit, DGA urbanisme et aménagement

Claudie Renault, directrice projets communication et documentation à Rennes Métropole

Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis :

Stéphane Pintre, DGS d'Antibes

Communauté urbaine de Strasbourg :

Alain Ringeval, DGS de Fegersheim

Communauté urbaine du Grand Toulouse et ville de Toulouse :

Philippe Mahé, DGS du Grand Toulouse et de la ville de Toulouse

Hervé Léon, DRH du Grand Toulouse et de la ville de Toulouse

Communauté de communes de Verdun :

Arsène Lux, président de la communauté de communes de Verdun, maire de Verdun

Freddy Kessel, DGS de la communauté de communes et de la ville de Verdun

Charles Defontenay, DGA ressources de la communauté de communes et de la ville de Verdun

2 - ENTRETIENS TÉLÉPHONIQUES

Nantes Métropole :

Michel Calvez, DGA ressources de Nantes Métropole

Communauté d'agglomération de Pau Pyrénées :

Anne-Laure David, DGA ressources de la communauté d'agglomération

Communauté d'agglomération de Reims et Ville de Reims :

Jean-Pierre Belfie, vice-président de Reims Métropole et maire de Bezannes

Communauté urbaine de Strasbourg :

Pierre Laplane, DGS de la CUS et de la ville de Strasbourg

Guy Chevanne, chef de la mission intercommunalité à la CUS

3 - AUTRES ENTRETIENS OU RÉUNIONS

Entretien au Sénat avec le sénateur de la Marne, Yves Détraigne, coauteur du rapport « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens ».

Réunion de travail à la Direction générale des collectivités locales, sur le schéma de mutualisation et les apports de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Coordination éditoriale (AdCF) :

Nicolas Portier, délégué général
Floriane Boulay, chargée de mission

Rédaction de l'étude (INET) :

Franck Boulanjon,
Alexis Choutet,
Jérôme Dezobry,
Laure Dolique,
François Roussel-Devaux.

Conception/réalisation : **epiceum**
certif.com

Impression : Imprimerie Wauquier / papier PEFC / encres végétales /
impression environnementale ISO 14001 / N° de certificat PEFC-10-31-1865



AdCF
Assemblée des Communautés de France
191, rue Saint-Honoré
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
www.adcf.org - adcf@adcf.asso.fr