

ÉPREUVE N° 4



CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2013

Analyse d'un document

Option : Centres techniques

EPREUVE N° 4

Durée : 4 h

Coefficient : 4

SUJET : Mutualisation de centres techniques municipaux avec un centre technique intercommunal

Compte tenu d'un contexte financier de plus en plus contraint lié d'une part, à une situation économique difficile limitant les recettes fiscales et d'autre part, à une impossibilité au recours à l'emprunt principalement liée à un endettement élevé, la Communauté d'Agglomération du Château décide de mener une politique de rationalisation de ses moyens.

Le projet s'intègre dans le cadre d'un projet plus global de création d'une Métropole au 1^{er} Janvier 2015.

En tant qu'ingénieur en chef nouvellement recruté(e) au poste de directeur(trice) général(e) des services techniques, au sein de cette Communauté d'Agglomération de 400 000 habitants, vous êtes chargé(e) de mutualiser le centre technique municipal de la ville centre avec le centre technique intercommunal.

Le directeur général des services, pour le compte de la Présidente de la Communauté d'agglomération, vous sollicite pour mener à bien ce projet et souhaite que vous proposiez un plan d'actions pour définir un projet de services visant à améliorer l'efficacité du futur centre technique nouvellement constitué.

Il s'agira notamment de préciser le contour des activités pouvant faire l'objet de prestations extérieures de celles pouvant être développées en régie interne dans un souci de recherche d'économies financières dans le cadre d'une politique de développement durable.

Une intersyndicale vient de se constituer qui s'oppose au projet de mutualisation des centres techniques. Un préavis de grève a été déposé.

La Communauté d'Agglomération est composée de 25 communes, dont une commune ville centre avec 315 000 habitants, une commune de 25 000 habitants, une commune de 15 000 habitants et enfin les 22 autres communes représentant en moyenne une fourchette allant de 500 habitants jusque 10 000 habitants. On dénombre sur le territoire un centre technique important sur la ville centre avec 81 agents, la communauté d'agglomération ayant également son centre technique avec 43 agents. Les autres communes bénéficieront des services du centre technique mutualisé.

Question 1

Après avoir rappelé sur la base des documents, le contexte et les enjeux dans lesquels interviennent la mutualisation et son intérêt pour la future Métropole, vous identifierez les différents modes d'organisation possibles en précisant les avantages et inconvénients de chacun d'eux. Une attention particulière devra être portée à l'identification des conditions de réussite du projet de mutualisation.

Question 2

Vous ferez une proposition de démarche globale de mutualisation des centres techniques à mettre en œuvre dans la perspective de la nouvelle institution. Vous élaborerez une note d'orientation à l'attention de Madame la Présidente de la Communauté d'Agglomération du château visant à faire ressortir une vision stratégique et opérationnelle à court, moyen et long termes.

Barème de notation :

- Compte rendu critique de l'analyse : 8 points
- Orientations prospectives : 10 points
- Lisibilité et cohérence du document : 2 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	La Mutualisation des services – Un enjeu d'intégration intercommunale – <i>Extrait – Mai 2011 – ADCF/INET</i>	Page 5
Document n° 2	Mutualisation - La réduction des effectifs un levier d'économies controversé – La Gazette des Communes du 26 mars 2012	Page 29
Document n° 3	Table ronde décentralisation – Les syndicats partagés sur les bénéfices pour les agents – La Gazette des communes du 18 Janvier 2013	Page 31
Document n° 4	Management – Faire émerger une identité communautaire – La Gazette des Communes du 1 ^{er} Octobre 2012	Page 35

Document n° 5	Courrier de l'intersyndicale adressée à Mme la Présidente de la Communauté d'Agglomération en date du 10 avril 2013 – Préavis de grève	Page 37
Document n° 6	Organigramme du centre technique de la Communauté d'agglomération du Château	Page 38
Document n° 7	Organigramme du centre technique de la ville centre	Page 39

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DONNEES CHIFFREES

1. Bâtiments

- Hôtel de l'Agglomération : 15 000 m²
- Maison d'Agglomération : 120 m²
- Musée d'Art Contemporain : 12 000 m²
- Musée de l'Homme : 3 000 m²
- Opéra : 15 000 m²
- Palais des Congrès : 6 000m²
- Médiathèque A : 7 500m²
- Médiathèque B : 5 000m²
- Bibliothèque L : 270 m²
- Bibliothèque M : 120 m²
- Stade de rugby : 12 000 m²
- Patinoire : 9 000 m²
- Piscine Olympique : 7 000 m²
- Piscine V : 1 400 m²
- Piscine W : 1 000 m²
- Piscine X : 1 000 m²
- Centre de compostage : 500 m²
- 10 locaux techniques : 300 m²
- 50 points de propreté

2. Energie

- Consommation électrique : 17 GWh

3. Télécom

- 200 portables

4. Parc Auto

- 165 véhicules essence

A noter que la Communauté d'Agglomération s'est engagée dans le cadre d'une démarche Plan de Déplacements d'Entreprise afin de réduire le parc de véhicules.

Extraits de l'étude AdCF sur la mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale (Mai 2011 - AdCF / INET)

1 - 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 illusoires, 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 ?

[...]

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 », 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.

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 demande. 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).

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.

[...]

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) 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). 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 transfert.

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).

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.

La situation des agents « 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 FPT ».

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.

[...]

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 nontransfert 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 : compétences, 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.

M

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
Sécurité	Sports
	Prévention et sécurité
	Incendie et secours

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

[...]

2 - 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.

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.

[...]

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 loi 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).

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 suspensions 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.

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 rejait 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.

À 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.

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 viceprésidents. 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.

[...]

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 maximale. 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 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.

[...]

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 indispensable.

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 moeurs), 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.

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 gracieuse, à la disposition des communes non mutualisées pour lesquelles il s'agit d'un avantage appréciable, 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 ».

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 2010²⁶, 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 %²⁷ des agents se déclarent circonspects au sujet des procédures de mutualisation des services.

Le caractère réservé des agents sur la mise en oeuvre 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 oeuvre, 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 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 maireprésidente 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.

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 oeuvre 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).

[...]

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 oeuvre 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 constituée, 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.

[...]

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.

[...]

Mutualisation

La réduction des effectifs, un levier d'économies controversé

De nombreuses intercommunalités mutualisent leurs services avec ceux de la ville-centre pour gagner en efficacité et diminuer leurs charges, notamment en personnel, ce qui rend le sujet très sensible. Mais force est de constater qu'elles réalisent ainsi de réelles économies.

La mutualisation des services entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et la ville-centre permettait-elle de réaliser des économies d'échelle? Pour certains, dont l'objectif est de rationaliser et d'optimiser le service public, la réponse est clairement non; alors que d'autres s'engagent effectivement dans ce processus pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. Toute la subtilité tient au fait que les économies susceptibles d'être réalisées proviennent surtout d'une réduction des effectifs.

Des investissements importants

Loïc Cauret, président de Lamballe communauté (Côtes-d'Armor, 17 communes, 26500 hab.), et Olivier Nys, directeur général des services (DGS) de Reims et de Reims métropole (Marne, 6 communes, 219000 hab.), font partie de la première catégorie. «Mutualiser uniquement pour faire des économies est une erreur, estime Loïc Cauret, l'intérêt est d'éviter les doublons entre la ville-centre et l'EPCI et de renforcer l'ingénierie dans les services». Lancée dès 2007 à Lamballe, la démarche a consisté à doter l'intercommunalité d'un seul organigramme. «Les charges sont ensuite réparties entre la ville-centre et la communauté de communes en fonction des compétences, de manière à ce que chacun ne paie que sa part, poursuit l'élu. Nous avons certes réduit les charges en personnel, mais surtout, nous offrons un meilleur service avec des coûts maîtrisés.» Avant

JURIDIQUE

L'article L.5211-39 du Code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, prévoit à partir de 2014 l'établissement, par le président de la communauté, d'un rapport relatif aux mutualisations de services en cours ou à venir entre la communauté et les communes membres. Ce rapport comporte un bilan qualitatif et quantitatif de la démarche, et un schéma de mutualisation évaluant l'impact de celui-ci sur les effectifs et les charges de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres.

de faire des économies, la mutualisation nécessite d'importants investissements humains et matériels, ajoute Olivier Nys. Les économies se feront sur le long terme au gré des départs non remplacés. Mais la démarche ne peut réussir qu'à condition que la ville-centre soit majoritaire dans l'EPCI, à l'instar de Reims qui représente 85% de la communauté d'agglomération, et que le fonctionnement des deux structures soit similaire.»

En revanche, pour Charles-Eric Lemaignan, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), il ne fait pas de doute que «la mutualisation des services est une solution pour réduire les charges de fonctionnement des collectivités locales, même si, dans un premier temps, elle engendre des coûts supplémentaires». Des intercommunalités, telles que la communauté de communes (CC) de la région de Charny (Yonne, 11 communes, 4000 hab.) ou celle de Verdun (Meuse, 5 communes, 26000 hab.), ont ainsi engagé le processus pour redresser une situation financière délicate. «Face à des charges en hausse et des recettes en baisse, et comme il était hors de question d'augmenter les impôts, nous avons opté pour la gestion unifiée du personnel qui est la forme la plus poussée de la mutualisation», explique Fabrice Pocholle, le DGS de la CC de la région de Charny. Ainsi, tous les agents sont désormais salariés de l'intercommunalité et mis à disposition des communes adhérentes. Ce système, plus coûteux au

970 000 €
ont été économisés en 2011
par Angers Loire métropole
grâce à la mutualisation
de 25 services entre la
communauté d'agglomération
et la ville-centre.

départ, permet de rationaliser la gestion du personnel et à terme de réaliser des économies en ne remplaçant pas les départs en retraite. Dès 2011 toutefois, le coefficient d'intégration basale a bondi de 57% (0,3415% à 0,5377%), générant 87000 euros de dotation globale de fonctionnement supplémentaires (+44%). Au global, la CC de la région de Charny a même réussi à dégager 125000 euros d'épargne brute en 2011, alors qu'elle était nulle en 2008.

Des postes de cadres en moins

A la suite de la mutualisation de 25 services, Angers Loire métropole (31 communes, 263000 hab.) annonce de son côté une économie de 970000 euros rien que sur 2011. «La très grande majorité de l'économie résulte de la suppression des postes d'encadrement [directeur général adjoint, directeur et chef de service], ou du remplacement d'un directeur par un cadre A [conseil de gestion, finances...], détaille Pierre Le Lann, directeur des finances pour la ville et la communauté d'agglomération. «Cela reste un calcul théorique, mais qui se concrétise en année pleine,



La mutualisation peut aller jusqu'à la gestion unifiée du personnel, ce qui permet d'éviter les doublons et de réduire les effectifs.

PHOTON



L'EXPERT

FABIAN MEYNARD, consultant
chez Partenaires finances locales

« Ce n'est pas une solution miracle »

« Celui qui croit que la mutualisation permet de générer de façon immédiate des économies fait évidemment fausse route. La mutualisation n'est pas une solution miracle. Elle demande du temps. Elle est avant tout l'opportunité de rendre plus efficiente l'organisation locale et de "faire plus avec autant", voire de "faire autant avec moins". Pour cela, la loi du 16 décembre 2010 a largement étoffé les outils juridiques déjà à la disposition des collectivités locales. Désormais, outre les conventions de mise à disposition de personnel, ou encore les conventions de gestion, voire de prestations de service, les établis-

sements publics de coopération intercommunale [EPCI] peuvent, en dehors de tout transfert de compétences, acquérir du matériel pouvant servir tant à l'EPCI qu'à ses communes membres, pas toujours en mesure de s'en doter seules [art. L.5211-4-3 du Code général des collectivités territoriales, CGCT]. Ils peuvent aussi se doter de "services communs" [art. L.5211-4-2 du CGCT]. Reste qu'en réalité, le succès et le degré de mutualisation dépendront surtout de la structure du territoire, avec la présence ou non d'une ville-centre qui peut être "moteur", et de l'ambition politique de relever un tel défi. »

car les postes et les agents ont bien disparu de la structure, ou les agents ont postulé à de vrais postes dans d'autres services sur lesquels il aurait fallu recruter, tels que la nouvelle direction de l'économie et de l'emploi ».

42 %
des communautés de communes
ont institué un système de « banque de matériel communautaire » au profit de leurs membres ; 25 % de ces mises à disposition sont remboursés par des communes bénéficiaires.

Source : Enquête 2009 de la Caisse des dépôts « Les relations conventionnelles entre communes et communautés, quels outils, quelles pratiques ? », février 2011.

Autres solutions

La communauté urbaine (CU) du Grand Toulouse (37 communes, 711 000 hab.), a, dès sa création en 2009, opté pour la mutualisation de 24 services, soit 1 450 agents sur les 2 790 transférés à la CU. « Nous estimons l'économie à deux points d'impôts ménage par an, soit 4 millions d'euros, indique Philippe Mahé, DGS de Toulouse et de la CU. Sans cela, nous aurions dû recruter des agents pour chaque service créé ». Les intercommunalités ayant anticipé le mouvement le regrettent presque aujourd'hui. « Nous avons déjà "consommé" ce levier, qui plus est à un moment où la situation monétaire ne l'exigeait pas », constate Alain Fontanel, directeur financier de la CU de Strasbourg (28 communes, 482 000 hab.). Dès lors, la maîtrise des dépenses passera par des réductions de personnel, des économies d'énergie et la dématérialisation. *Fabienne Proux*

Décentralisation

Les syndicats partagés sur les bénéfices pour les agents

Alors qu'un projet de modernisation de l'action publique est en préparation, «La Gazette» a réuni des responsables syndicaux et le président du CSFPT. Ils ont précisé l'impact des précédentes réformes sur les agents et confié leurs attentes concernant le futur acte III.

1) Des réformes précédentes plutôt positives

Quelle leçon tirez-vous des réformes passées et qu'attendez-vous du futur acte III ?

Denys Lamarzelle : La Fnact-CFTC n'est pas défavorable à la décentralisation. Mais les précédents actes nous ont laissé un goût amer, l'acte II notamment. Le comité «Balladur», avant la réforme territoriale de 2010, incluait un volet sur le personnel. Cela partait d'une bonne intention. Un jour, ce volet a disparu à la demande des employeurs territoriaux qui disaient en «faire leur affaire».

Bruno Collignon : Concernant les précédentes étapes, l'avis de la FA-FPT est plutôt positif, mais tout ne s'est pas passé de manière optimale. La réforme de 2010 nous a été vendue

comme étant sans conséquences importantes pour les agents. Le statut devait apporter suffisamment de garanties. Force est de constater qu'une réforme des collectivités et un acte III auront des impacts non négligeables sur les agents qui incarnent les missions de service public. Et, cela, alors que la fonction publique sort d'une période où elle a été montrée du doigt et décriée.

Ange Halmrich : Nous estimons que le bilan n'a pas été dressé. Nous avons l'expérience des transferts des agents des collèges et lycées de l'Etat vers les collectivités. On a bien vu combien ils étaient anxiogènes et mal vécus. Finalement, ces agents sont très satisfaits. Ils y

ont gagné en santé au travail et financièrement. Mais, aujourd'hui, pour une nouvelle étape, le contexte économique est différent.

Jean-Claude Lenay : L'Interco-CFDT a été favorable aux actes I et II de la décentralisation. Le bilan est extrêmement positif en matière de conduite de l'action publique. L'acte II a, cependant, suscité des craintes. Le passage de la fonction publique d'Etat à la territoriale a pu impressionner ceux qui ne connaissaient pas la FPT. Certaines organisations syndicales de l'Education nationale avaient distribué des tracts indiquant que des agents seraient «privatisés» ou envoyés à l'autre bout d'un département. Or le personnel transféré s'est très bien intégré au sein de l'organisation territoriale, avec plus de proximité. Il n'y a pas eu de difficultés pour les mobilités. Des méthodes ont changé et des alignements de rémunération ont été possibles. La situation a plutôt été tirée vers le haut depuis ces transferts. Dans le contexte actuel, ce sera plus difficile.

PHILIPPE LAURENT, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (collège employeurs)

«Il faut donner un sens aux mutualisations à l'échelle locale»

«Le gouvernement devrait introduire un chapitre sur la territoriale dans le texte sur la décentralisation. Ce serait vécu positivement. Dans le rapport présenté début 2012 au CSFPT, les élèves de l'Inet montrent que, même sans remise en cause statutaire, les agents s'interrogent sur les restructurations institutionnelles. Certains d'entre eux changeront d'employeurs avec la loi. Mais les gros bataillons – 85 % – œuvrent auprès de la population. Mutualiser leur travail ne veut rien dire. Transférer les crèches à la métropole ne se passera pas bien. Certaines intercommunalités ont mutualisé leur personnel pour augmenter leur coefficient d'intégration fiscale. Ils ont créé des situations difficiles, sans faire d'économies. Les cadres ont perdu le rattachement à leur identité première, la commune. Je partage l'avis des élèves de l'Inet : il faut donner du sens aux réformes. Si on ne le voit pas au niveau national, qu'on le définisse localement, pour les personnes. Cela suppose un dialogue social plus volontaire de la part des employeurs territoriaux. La loi doit-elle poser des contraintes supplémentaires ? Peut-être...»

Baptiste Talbot : La CGT partage l'analyse de l'Interco-CFDT sur un bilan positif de l'acte I. Sur l'acte II, nous sommes plus réservés. La situation individuelle en matière d'action sociale, de prise en compte des conditions de travail et de la santé va en s'améliorant. Mais la double tutelle reste une difficulté pour les agents des collèges et des lycées. Et nous restons critiques sur la méthode. Il y a eu des discussions informelles, mais aucun bilan des dernières phases de décentralisation et de réforme de l'Etat. Or il aurait fallu mener ce travail pour organiser les missions de manière efficace.

LES INTERVENANTS AU DÉBAT DE «LA GAZETTE»



Philippe Laurent,
président du CSFPT



Denys Lamarzelle,
conseiller fédéral de la Fnact-CFTC



Baptiste Talbot,
secrétaire général
de la CGT - services publics



Jean-Claude Lenay,
secrétaire national de l'Interco-CFDT



Ange Helmrich,
secrétaire national de l'Unsa-territoriaux



Bruno Collignon,
président de la FA-FPT



Johann Laurency,
secrétaire fédéral de FO - services publics
et de santé

PHOTOS: V. VINCENT

2) Un acte III attendu au tournant

En l'état de la réforme de 2010 et du projet de l'acte III de la décentralisation, quelle est la situation des agents ?

Jean-Claude Lenay: L'acte III ne gommara pas la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Il renforcera l'intercommunalité et les incitations à mutualiser. Ce n'est pas mauvais, mais cela entraînera des mobilités géographiques ou professionnelles. Si les effectifs sont trop importants, on les redéploiera dans d'autres secteurs, avec des requalifications. Les agents sont donc concernés. Mais qui s'occupera de leur gestion dans les métropoles ? Avec quels moyens les accompagnera-t-on en zone rurale ? Quid des avantages acquis ? Le droit commun du statut ne règle pas tout. Il ouvre des possibilités, souvent par la seule volonté de l'employeur, mais ne crée pas de droits pour les agents amenés à bouger.

Denys Lamarzelle: La Fnact-CFTC dit « non » à un acte de décentralisation qui ne respecterait pas le personnel territorial. Celui-ci doit s'y retrouver. Il n'a rien demandé. Si rien n'est prévu dans la loi, on ira vers une logique de

déclassement et de « placardisation », avec, à la clé, des risques psychosociaux. Certains seront transférés et des postes supprimés. Sans garde-fous, les agents risquent d'être maltraités, toutes catégories confondues, comme dans le secteur privé. Or ils ne sont pas la variable d'ajustement de collectivités en difficulté.

Baptiste Talbot: Agréger les attentes dans le cadre d'opérations de lobbying d'élus, notamment de grandes collectivités, ne nous paraît pas être la bonne manière de construire une réforme bénéfique au service public et aux agents. On dit qu'elle sera au service du pacte de compétitivité et des économies d'échelle, c'est-à-dire faire comme avant avec moins, avec le risque de faire moins, et que cette réforme soit mise au service de la politique d'austérité. Nous tirons la sonnette d'alarme !

Johann Laurency: FO ne partage pas l'optimisme de la CFDT. Deux lois se superposent : celle de 2010, qui rationalise la carte intercommunale, et un acte III de la décentralisation, qui bouleversera le paysage territorial, avec un impact fort sur les agents. Là où il

était question de transferts de services et de personnes, on nous parle de pacte de gouvernance pour cinq ou six ans. Les agents pourraient donc retourner dans leur collectivité après mise à disposition, toujours difficilement vécue par les élus. La collectivité d'origine fixe le régime indemnitaire et rémunère. Celle d'accueil en supporte la charge. Toute négociation financière est bloquée. Des garde-fous sont nécessaires pour le maintien de droits, possible aujourd'hui seulement à titre individuel. Car transférer des pans entiers de services suppose des garanties collectives.

Ange Helmrich: On nous explique qu'il faut être optimiste et rassurer les agents. Pour l'Unsa, l'optimisme naîtra d'une discussion avec les partenaires, où l'on mettra tout sur la table, et qui sera tranchée. Quelle fiscalité pour quel type de collectivité ? Pour quel type de service public ? Nous ne disposons pas de visibilité. Nous sommes pour la décentralisation et les mutualisations. Nous avons conscience qu'il faut rendre le service public plus efficient. Mais nous n'avons pas le sentiment d'un dialogue social construit avec un objectif défini.



3) Un filet de protection pour les agents

Quelles garanties demandez-vous? La loi « fonction publique » annoncée répondra-t-elle à vos interrogations?

Bruno Collignon: Dans leur rapport de début 2012, les élèves administrateurs de l'Inet soulignaient la nécessité que cette loi soit porteuse de sens pour les agents concernés. La FA-FPT n'a pas le sentiment que l'acte III sera porteur de sens. Le contexte territorial – beaucoup d'agents de catégorie C ont un temps partiel subi et leur rémunération est proche du seuil de pauvreté – nous inquiète. L'expérience montre que les regroupements induisent déclassements et déplacements. Parcourir cent kilomètres par jour peut sembler anecdotique dans un cabinet ministériel. Sur le terrain, ça ne l'est pas. L'acte III se joue aussi là.

Ange Helmrich: Il est nécessaire de s'interroger sur les mutualisations et mettre un terme aux paradoxes d'élus revendiquant la proximité, mais construisant des mégamétropoles. Il faut une plus grande cohérence. Il ne suffit pas de dire aux agents qu'ils auront des garanties. Travailler pour l'eurométropole niçoise, c'est travailler dans un rayon de cent trente kilomètres au lieu de quatre. La question de l'homogénéisation du statut se pose

donc. Intégrer un agent bénéficiant d'avantages créera un malaise, sera anxiogène à tous les niveaux. Ces points n'ont pas été anticipés. On aimerait un débat tranché sur ce que veut le gouvernement et ce qui sera mis en place. Cette réforme est-elle judicieuse maintenant? A l'Unsa, nous n'en sommes pas convaincus.

Jean-Claude Lenay: Nous demandons l'information individuelle des agents et celle, collective, du comité technique, ainsi que la constitution d'un bloc de droits à reconversion pour adaptation au nouvel emploi et des indemnités tenant compte de la nouvelle distance entre le domicile et le travail. Créer ces droits éviterait aux personnes en insécurité de souffrir. Cette position émane de vœux de la CGT et de la CFDT votés par le CSFPT, qui a missionné un groupe de travail. En cas de projet, il paraît nécessaire d'anticiper, sans attendre, en convoquant les agents. Ces propositions ont été transmises au gouvernement, qui reste maître de leur mise en œuvre.

Denys Lamarzelle: Le consensus sur les travaux du CSFPT est intéressant. Le personnel territorial n'a pas démérité. Il va subir une nouvelle vague de décentralisation. Il est

indispensable qu'il ait un filet de protection, sans perte de rémunération et avantages, sans déclassement, mais avec un accompagnement à la requalification en cas de mobilité proposée et non imposée. Ce principe doit être martelé pour éviter des problèmes ultérieurs. Sinon, le dialogue social en prendra un coup. L' élu local, gestionnaire des deniers publics, peut vouloir « gagner en productivité » en mutualisant, et le service public et les agents en souffrir. On ne fera pas la même chose avec moins d'agents.

Baptiste Talbot: Nos collègues s'inquiètent de l'annonce du projet de loi sur le statut. Il s'agit de mettre en musique ce qui se décide, dans l'agenda social, sur la santé au travail, l'égalité professionnelle et la déontologie. Le gouvernement ferait une erreur de traiter les questions liées à la décentralisation dans ce volet. Il faut des garanties pour les agents dans le texte qui traite des changements envisagés. Nous demandons une harmonisation vers le haut des conditions d'emploi, de la rémunération et de l'action sociale par un mécanisme contraignant. Les conférences et pactes de gouvernance territoriale, où l'on rebattra les cartes tous les six ans, nous inquiètent aussi. Il y a bien un besoin de renforcer les garanties statutaires.



CSFPT: quel avenir pour les centres de gestion?

Dans les consultations précédant la réforme territoriale de 2010, les employeurs publics et les syndicats faisaient remarquer que le CSFPT n'était pas consulté. Il était répondu que, pour les agents, tout se passerait dans le cadre statutaire. Peu satisfait de la méthode, le CSFPT a commandé une étude aux élèves de l'Inet, publiée en décembre 2011, relative aux impacts de la réforme sur les agents. « Pour l'acte III, le gouvernement et l'administration de l'Etat ont accepté, et même encouragé, la réflexion préalable au dépôt du projet de loi. La démarche est intéressante et l'écoute plus importante, mais rien ne garantit que ce qui a été discuté sera pris en compte », précise

Philippe Laurent, président du CSFPT. Sur proposition du directeur général des collectivités locales, l'instance consultative a créé un groupe de travail qui a formulé onze propositions pour les agents. Depuis le 21 janvier, les centres de gestion font l'objet de contributions des syndicats et des associations d'élus pour leur avenir, en lien avec l'acte III. Une synthèse sera transmise en mars au DGCL. « On est pour l'adhésion obligatoire au centre de gestion, outil indispensable afin d'assurer l'homogénéité, la cohérence de la FPT », estime Baptiste Talbot (CGT), rejoint par l'Unsa et l'Interco-CFDT. Une position non partagée par la FA-FPT qui s'interroge sur le sens de l'affiliation des métropoles.

4) L'agenda social, un autre tempo

Selon le gouvernement, des réponses seront apportées à l'issue des réunions de l'agenda social. Qu'en pensez-vous?

Johann Laurency: Nous ne pensons pas pouvoir régler les questions liées à l'acte III dans ce cadre, ni sur le fond ni sur la forme. Vu le déroulement et le suivi de ces réunions, le groupe de travail du CSFPT a plus de chances d'aboutir à du concret. Les rencontres de l'agenda se tiennent dans un certain formalisme. Il est parfois difficile de faire entendre la voix et les spécificités territoriales. Les ordres du jour sont à 80% « tournés » vers l'Etat. Il nous reste, ainsi qu'à nos collègues de l'hospitalière, la portion congrue.

Ange Helmrich: Nous sommes un peu comme des chiens dans un jeu de quilles. Ce n'est pas un reproche. C'est culturel. L'agenda social s'inscrit dans la volonté de la ministre, Marylise Lebranchu, de moderniser le statut. Cela se fait surtout entre les fonctionnaires de l'Etat et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, mais ne s'inscrit pas dans le processus du CSFPT qui consiste à voir comment faire vivre au mieux l'acte III, délimiter des garanties pour les agents et pour les élus, compte tenu des finances publiques.

Baptiste Talbot: Le dialogue social ne se suffit pas à lui-même. Il faut que la discussion produise des annonces concrètes pour le service public et les agents. Il est temps, après plusieurs années de recul. La difficulté, pour le gouvernement, est de répondre à ces attentes avec moins de moyens. D'où le décalage, voire le gouffre, entre l'excellent discours de Marylise Lebranchu, le 5 décembre 2012, aux Entretiens territoriaux de Strasbourg, et les moyens mis sur la table. Nous continuerons donc à tirer la sonnette d'alarme. Mais nous sommes optimistes sur la volonté de faire bouger les lignes et il y a des marges de manœuvre: 192 milliards d'euros sont donnés chaque année au patronat en exonérations fiscales et sociales.

Jean-Claude Lenay: Il y a peu de points de jonction entre l'acte III et l'agenda social. Les réunions avec le précédent gouvernement ont été nombreuses, mais nous en sommes sortis dépités. A priori, nous faisons confiance à l'actuel gouvernement entré dans un agenda social riche, avec des thèmes comme le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou l'égalité femmes-hommes. Mais comment conclure sur la réforme des grilles

ou la question des travailleurs sociaux, sans recommencer tous les ans? Certains thèmes de l'agenda risquent de s'opposer à l'acte III. Par exemple, sur l'égalité professionnelle, les femmes pourraient pâtir des transferts. Il faudra s'appuyer sur les dispositifs généraux de la fonction publique et se doter d'outils de mesure.

Bruno Collignon: L'agenda social n'entre pas dans le champ de la négociation de l'acte III. Pour autant, on voit là un message fort, après une période où l'on a été privé de dialogue social. Le rythme, depuis septembre, est difficile à suivre. Mais les documents préparatoires, de qualité, nous permettent d'avancer dans la réflexion. Nous avons reçu le protocole d'accord sur l'égalité professionnelle. C'est un vrai protocole en quatre axes et quinze mesures, proposé à la signature des syndicats et des employeurs, ce qui est nouveau. Les élus territoriaux sont plus impliqués, plus présents. Nous sommes satisfaits que cet accord soit le premier à naître du dialogue social.

Propos recueillis par Martine Doriac et Emmanuelle Quémard

Retrouvez la vidéo réalisée lors de la table ronde sur notre site: www.la Gazette.fr/154542

Management

Faire émerger une identité communautaire

- La création d'une interco ou la mutualisation de services ont un impact sur le personnel, qui vit souvent ce passage comme une rupture affective.
- Transparence et réassurance doivent donc guider une gestion des ressources humaines élaborée pour unifier les équipes.

«**E**ncourager l'émergence d'un esprit communautaire, c'est d'abord fournir un cadre de travail clair», énonce Philippe Lacaille, directeur général des services (DGS) de Tours et Tour(s)plus (19 communes, Indre-et-Loire). C'est aussi «expliquer le pourquoi et le comment du projet de création d'un groupement ou de mutualisation de services en valorisant l'identité du territoire», pose Bernard Figuet, DGS de la ville et de la communauté d'agglomération (CA) du Puy en Velay (28 communes, Haute-Loire).

Gage de réussite

«Les échéances doivent être précises et un organigramme rapidement présenté pour que tous visualisent leurs position et perspectives», indique Sylvie Morainville, DGS de la CC du grand pic Saint-Loup (33 communes, Hérault). Enfin, intégrer les agents en amont de la réflexion est gage de réussite. Favoriser une culture commune, c'est également harmoniser les procédures. «Temps de travail, promotions, régime

80 %

des présidents de communauté souhaitent réaliser leur schéma de mutualisation des services avant le début du prochain mandat. C'est ce qui ressort du questionnaire soumis par l'Association des communautés de France aux membres de ses Instances nationales lors de sa 5^e université d'été, fin juin 2012.

indemnitaire... doivent converger vers le "mieux-disant" pour tous», appuie la DRH de Blois et sa communauté, Agglopolys (48 communes, Loir-et-Cher), Cécile Chapdelain. Quitte à déjouer les obstacles réglementaires! Ainsi, à défaut d'avoir été fusionnés, les comités techniques paritaires de la CA et de la ville d'Angoulême sont précédés d'une réunion commune des représentants des deux entités. A Evreux (Eure), le comité des œuvres sociales et l'association des retraités de la ville ont été ouverts aux agents de l'agglo et des 37 communes.

«Les règles du jeu administratif doivent, en outre, être redéfinies», poursuit Sylvie Morainville. «Montpellier agglomération (Hérault) réunit trimestriellement les secrétaires de mairie et directeurs généraux de ses 31 communes et leur dédie une plateforme d'échange», illustre le DGS, Christian Fina. Ici et là, le management par projet tisse un fil conducteur commun. Enfin, il ne faut pas hésiter à traquer le moindre détail: messageries incompatibles, restauration différente...

L'acculturation passe aussi par des moments clés. Tour(s)plus offre des modules de formation communs, la communauté de communes 4B Sud-Charente réfléchit à l'instauration d'un tutorat interne... Le festif est également de la partie. Evreux et sa communauté partagent ainsi la même cérémonie des vœux, où les agents des communes membres sont les bienvenus. Le Grand Chalon (39 communes, Saône-et-Loire) a instauré des journées uniques d'accueil des nouveaux agents. D'autres démarches originales voient le jour: édition d'un livre de recettes croisées à Montpellier agglomération, création d'un «chœur des agents et des élus» de la ville et l'agglomération de Pau...

Asseoir son image à l'extérieur

Enfin, et comme l'ont relevé l'Association des communautés de France et la CNFPT (*), «le manque de reconnaissance de l'intercommunalité par la population et ses partenaires est souvent un frein important au développement du sentiment d'appartenance des agents». Asseoir l'image de la communauté à l'extérieur participe donc aussi du management pour que, à terme, plus rien ne distingue les agents. «Quel que soit l'employeur, tous territoriaux!» assène Thierry Cot, DGS du Grand Evreux agglomération. *Laurence Denès*

(*) «Le point de vue des agents sur l'évolution de leur cadre professionnel en communauté», ADCF et CNFPT, juillet 2012.

La connivence plutôt que la concurrence

Parce qu'appeler plusieurs collectivités à coopérer est un processus lourd, «trop de dirigeants se laissent happer par la seule organisation au détriment de l'humain», prévient Catherine Dumouchel, directrice associée du cabinet Dyad. Plutôt qu'un marathon méthodologique épuisant au cours duquel s'évanouissent les repères, la consultante préconise donc «une course brève mais rythmée, lors de laquelle on privilégiera les moments de connivence». Le sens et l'équité doivent, par ailleurs, être partout recherchés, et rimer avec l'exemplarité d'une direction générale qui, par sa réorganisation structurelle et spatiale, est tenue d'incarner en premier la mutualisation.

Retrouvez une version longue de cet article
www.lagazette.fr/129878

Valérie Ripoll,
coordinatrice du service
«emploi-insertion»
Europ'Essonne.



P. MASAIS

**CA Europ'Essonne (Essonne) • 10 communes
• 34 agents • 130 300 hab.**

Se soucier aussi des détails

Europ'Essonne a intégré les trois maisons de l'emploi de son territoire début 2011. Tout en demeurant sur leur lieu de travail, «douze agents issus de trois communes ont ainsi rejoint la communauté d'agglomération», rapporte Valérie Ripoll, responsable de la structure de Chilly-Mazarin et coordinatrice du service «emploi-insertion» de l'interco. Néanmoins, «si chacun a été aisément convaincu de la cohérence de la dynamique, notamment en termes d'efficacité du service, la bonne volonté doit, ensuite, se confronter au quotidien, aux procédures qui évoluent, même pour une ampoule à changer... Or les grands desseins passent aussi par les petits détails», note Valérie Ripoll. L'interco s'est donc attachée à développer un environnement humain rassurant : sensibilisation au

fait intercommunal, réunions participatives, etc. Des améliorations techniques (rénovation de locaux et matériel informatique) ont également apporté leur touche symbolique au changement, et même permis de cimenter l'esprit d'équipe, par exemple autour de l'apprentissage d'un nouveau logiciel. Enfin, «il a été donné du temps au temps, l'élé qui accompagne les agents dans ce transfert ayant toujours assuré que 2011 serait une année de transition pour réfléchir sereinement à l'harmonisation du service.»

CONTACT

Valérie Ripoll, email : valerie.ripoll@europessonne.fr

À RETENIR

L'acculturation passe aussi par l'exercice du quotidien, dont les difficultés doivent retenir l'attention car elles peuvent dissocier ou rassembler.

**Angoulême (Charente) • 1 200 agents
• 45 000 hab.**

Une appropriation par la coconstruction

En à peine un an, Angoulême a déjà mutualisé quatre directions ressources (ressources humaines, informatique, commande publique, communication) et une direction opérationnelle avec la communauté d'agglomération et le centre communal d'action sociale. «Ce qui marque un incontestable progrès pour les structures et la population peut parfois être négativement ressenti par les agents, un temps désorientés», reconnaît le directeur général des services de la ville, Thierry Darrigrand. Le dirigeant territorial s'est donc attaché à rassurer : «Outre l'harmonisation du cadre de travail (procédures, conditions de travail...) qui en constitue une condition sine qua non, la réussite passe aussi par la coconstruction, pièce fondatrice d'une culture commune. Questionner ensem-

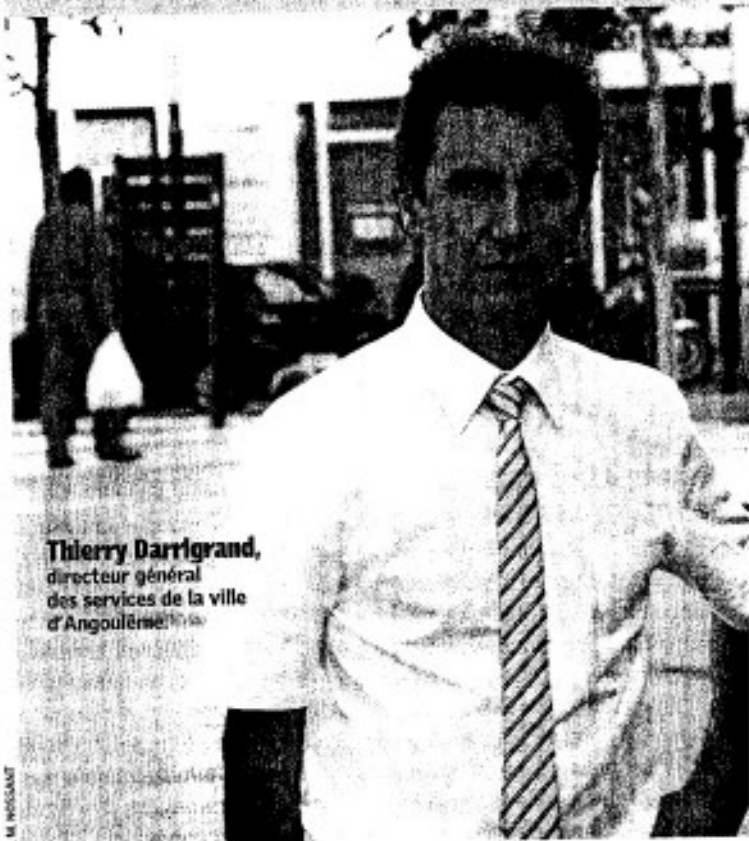
ble le sens de notre action permet de créer une communauté de projet et d'intérêt.» Conseils de direction élargie, réunions d'encadrement régulières et dialogue social commun donnent ainsi le tempo d'une dynamique résolument placée sous le signe du collaboratif entre les agents des trois entités. Des sessions de formation sont même proposées pour accompagner les directions nouvellement mutualisées dans leur processus de convergence et les aider à fabriquer, au quotidien, leur identité.

CONTACT :

Thierry Darrigrand, email : t.darrigrand@maine-angoulême.fr

À RETENIR

C'est à travers des projets collectivement construits que s'assemblent progressivement les éléments fondateurs d'une identité commune.



Thierry Darrigrand,
directeur général
des services de la ville
d'Angoulême.

J. M. MASSANT

Madame la Présidente de la Communauté d'Agglomération du Château

RECOMMANDE AVEC A.R.

OBJET : DEPOT DE PREAVIS DE GREVE DU 15 avril 2013

Le 10 avril 2013

Madame la Présidente

Nous avons l'honneur de vous informer que l'Intersyndicale XXX constituée le 1^{er} avril 2013 dépose, par la présente un préavis de grève au 17 avril 2013.

Cette action est motivée par le projet de mutualisation du centre technique de la communauté d'agglomération avec le centre technique municipal de la ville centre dans la perspective de la mise en œuvre de la future Métropole, au 1^{er} janvier 2015.

Nous regrettons que les syndicats ne soient pas concertés et surtout que le risque de déclassement ainsi que le recours aux entreprises privées enlèvent toute possibilité d'évolution de carrière des agents. Nous attirons votre attention également sur la crainte de voir les emplois diminués à terme.

Vous souhaitant bonne réception de ce courrier,

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à nos salutations distinguées.

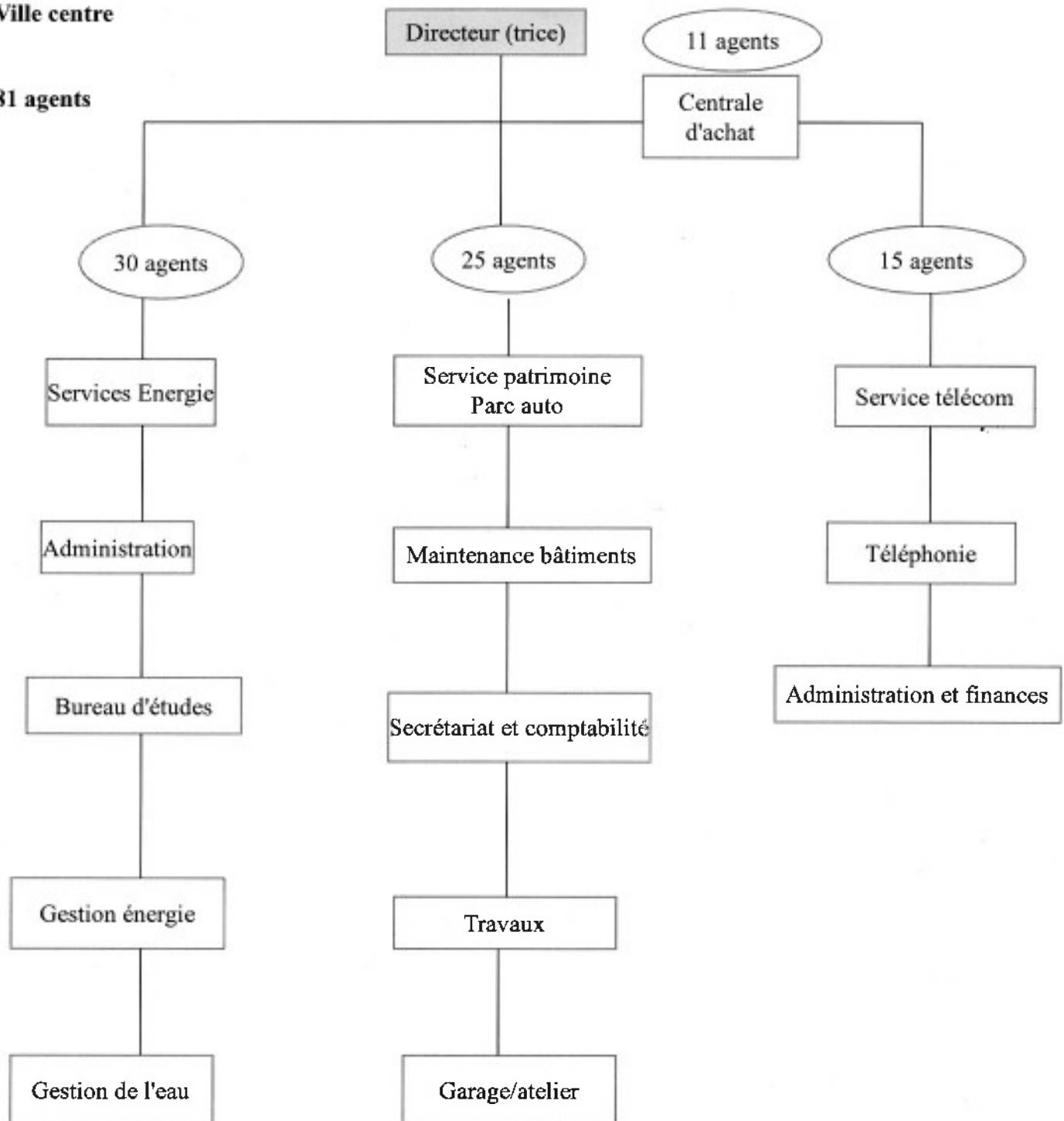
Intersyndicale XXXX

Copie du courrier à M. Le Préfet et aux communes membre de la CA

Organigramme du centre technique de la Communauté d'Agglomération du
Château

Ville centre

81 agents



Organigramme du centre technique de la ville centre

