

UNE EXIGENCE DE PROXIMITÉ, DE RÉACTIVITÉ ET DE COHÉRENCE DE L'ACTION

Les mutualisations suscitent parfois des craintes d'insuffisante réactivité des services ou d'un éloignement de l'utilisateur, plus prompt à interpeller son maire qu'à se tourner vers un service communautaire. Les bonnes pratiques observées tiennent compte de cette nécessaire articulation.

Les bonnes pratiques dans les modalités de travail avec les communes

Plusieurs solutions ont été mises en place :

DES RÉUNIONS RÉGULIÈRES ASSOCIANT SERVICES COMMUNAUTAIRES ET MUNICIPAUX : réunions régulières des DGS ou des secrétaires de mairie avec la DG de la communauté, réunions thématiques (par exemple réunions des directions des affaires culturelles), comités de pilotage sur des projets (par exemple une ZAC qui mobilise les services de l'intercommunalité pour l'aménagement mais aussi les services de la ville pour la propreté, les espaces verts, les équipements de proximité installés) ;

DES STRUCTURES D'ÉCOUTE ET DE RÉPONSE AU BESOIN DES COMMUNES : par exemple, une « mission intercommunalité » qui a pour rôle d'être à l'écoute des maires et qui peut leur apporter de nouvelles solutions pour les maires ;

DES RÉFLEXES D'AIDE ET DE CONSEIL DES SERVICES DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU PROFIT NOTAMMENT DES PETITES COMMUNES : organisation de la réflexion, partage d'outils comme, par exemple un extranet avec les communes, assistance juridique ;

DES ENGAGEMENTS DE SERVICE PERMETTENT DE CONTRACTUALISER avec les communes qui mutualisent certaines fonctions pour fixer le niveau de service attendu (délais de réponse...) et les rôles respectifs des partenaires de la mutualisation. D'autres instaurent des critères de priorisation et des délais d'intervention des travaux de voirie par exemple.



La déconcentration de la décision

Quelle que soit la taille de l'intercommunalité, la peur de la perte de réactivité est exprimée par les élus, tout comme un sentiment de dépossession, alors même que les services communautaires interviennent sur le territoire de la commune.

Les communautés qui ont le plus mutualisé ont redéfini, à l'appui de ce mouvement, leur processus pour répondre à deux objectifs : déconcentrer la décision au sein de l'administration et définir le rôle du maire dans la décision.

Plusieurs solutions ont été mises en œuvre :

UNE LOGIQUE DE « DROIT DE TIRAGE » sur une partie des crédits ou « D'ENVELOPPES DÉCONCENTRÉES ». La voirie – quand elle est totalement transférée – fait souvent l'objet de ce type de fonctionnement : le maire garde la capacité de choisir et de prioriser les petits travaux, tandis que l'intercommunalité définit les travaux structurants sur les axes prioritaires et coordonne l'activité des services. D'autres communautés raisonnent en « quotas d'heures » utilisables par chaque commune. Une telle répartition des rôles n'est efficace que si elle préserve à l'intercommunalité une capacité de priorisation des investissements et ne constitue pas une forme de contournement du transfert ;

UNE DESCRIPTION DES PROCESSUS qui définit les rôles respectifs de la commune et de l'intercommunalité ;

UNE DÉCENTRALISATION DES DÉCISIONS par l'utilisation des délégations de signatures aux fonctionnaires. Le CGCT ouvre de larges possibilités. Le président peut déléguer sa signature aux fonctionnaires dans les domaines transférés. Le CGCT prévoit explicitement pour les services communs et les mises à disposition de service la possibilité d'une délégation de signature du maire à ces services. Ces délégations de services peuvent définir un niveau de responsabilité en identifiant le montant maximum des bons d'engagements ou encore le type de courrier pouvant être signé.

La territorialisation de l'action communautaire

Transfert ou mutualisation de services n'impliquent pas toujours la centralisation des équipes et la disparition d'une prise en compte des territoires infra-communautaires. Plusieurs modèles d'organisation sont mis en œuvre, parfois conjointement :

UNE INTERVENTION COORDONNÉE ENTRE SERVICES COMMUNAUX ET COMMUNAUTAIRES pour gagner en efficacité : telle intercommunalité s'appuie sur les services techniques des communes pour l'entretien de ses ouvrages d'assainissement, une autre a décrit l'intervention de chacun en cas d'épisode hivernal ;

UNE LOGIQUE DE FRONT OFFICE-BACK OFFICE : les services municipaux continuent à assurer des prestations comme l'inscription des enfants dans les activités périscolaires qui sont mises en œuvre par la communauté de communes. En matière d'autorisation d'urbanisme, qui reste de la compétence du maire, les demandes des pétitionnaires sont déposées en mairie et l'intercommunalité réalise l'instruction, sur le même modèle que la répartition actuelle des rôles entre services de l'État et mairie ;

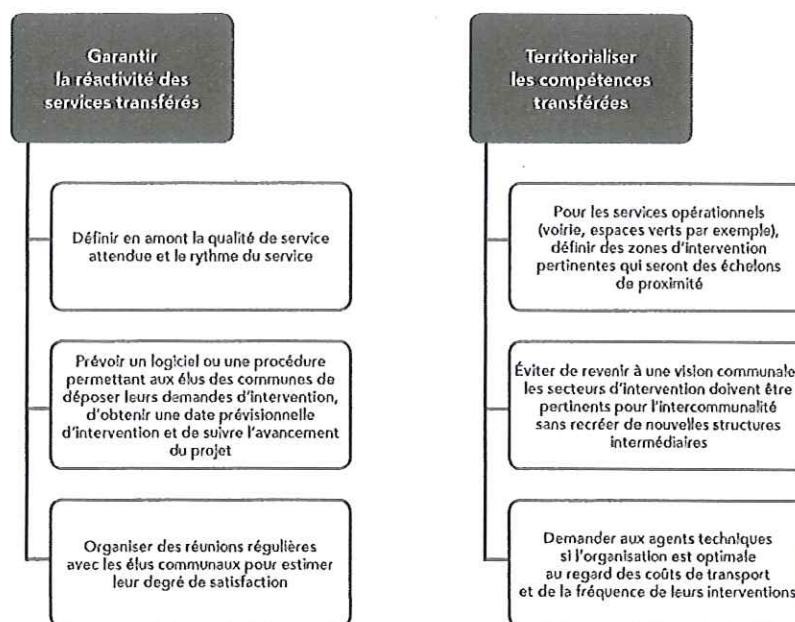
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : des « contrats de co-développement » par commune détaillent les engagements de la communauté. Ailleurs, des réunions par commune rassemblent les différents services de l'intercommunalité et la commune pour permettre une réflexion transversale et éviter un phénomène de « tuyau d'orgue ». Ces réunions peuvent concerner l'ensemble des politiques publiques ou se concentrer sur des politiques partenariales comme l'aménagement de l'espace public ou la politique de la ville ;

L'IDENTIFICATION D'INTERLOCUTEURS : sans aller jusqu'à une territorialisation des services, ils peuvent travailler selon une logique de « portefeuille de communes » : un service relations entreprises répartit ainsi le travail entre ses chargés de mission par communes, la même logique revient souvent pour les services d'instruction des autorisations des sols. Cela permet au maire et aux services municipaux de savoir à qui s'adresser ;

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES : elle est souvent mise en œuvre dans les intercommunalités qui ont largement transféré les services techniques (voirie, propreté, espaces verts, assainissement). Pour éviter des déplacements d'agents coûteux, être plus réactif, utiliser les bâtiments municipaux existants (garages, lieux de stockage, serres), des intercommunalités organisent leurs services en territoires.

Toutes ces organisations impliquent de définir le rôle de chacun dans la mise en œuvre et dans la décision mais également leurs plus-values respectives.

Comment mettre en œuvre efficacement la mutualisation ?



22

La constitution d'une direction générale commune garante d'une administration au service de différentes autorités

La mutualisation des emplois fonctionnels est souvent la garantie d'une conduite fluidifiée du travail. En cas d'arbitrage sur les charges de travail, il revient à la direction générale (DG) d'arbitrer sur les priorités. La DG unique garantit une prise en compte équitable des projets de la ou des commune(s) et de l'intercommunalité.

Plusieurs modèles existent (un directeur général des services – DGS – unique ou deux DGS, une DG entièrement mutualisée ou le choix de ne mutualiser que certains emplois selon leur attributions), néanmoins, la cohérence de la DG apparaît essentielle à la conduite d'un chantier de mutualisation.

Outre les gains financiers liés à la constitution d'une DG unique (gain d'un poste de DGS, réduction du nombre de DGA, DGST), la présence d'un DG unique rassemblant une équipe mutualisée est souvent un gage de cohérence, de régulation et d'impulsion. Elle présente aussi l'avantage de rendre la mutualisation incontournable et de diminuer les risques de « démutualisation ». Enfin, certaines intercommunalités ont été jusqu'à mutualiser le cabinet.

Un organigramme commun est un gage de lisibilité

Lorsque les communes de l'EPCI ont mis en œuvre une mutualisation importante de leurs administrations, ils élaborent un organigramme commun, qui distingue – par un système de couleurs – les trois types de direction :

LES DIRECTIONS MUTUALISÉES, qui travaillent tant pour l'EPCI que pour la ou les communes signataires de la convention ;

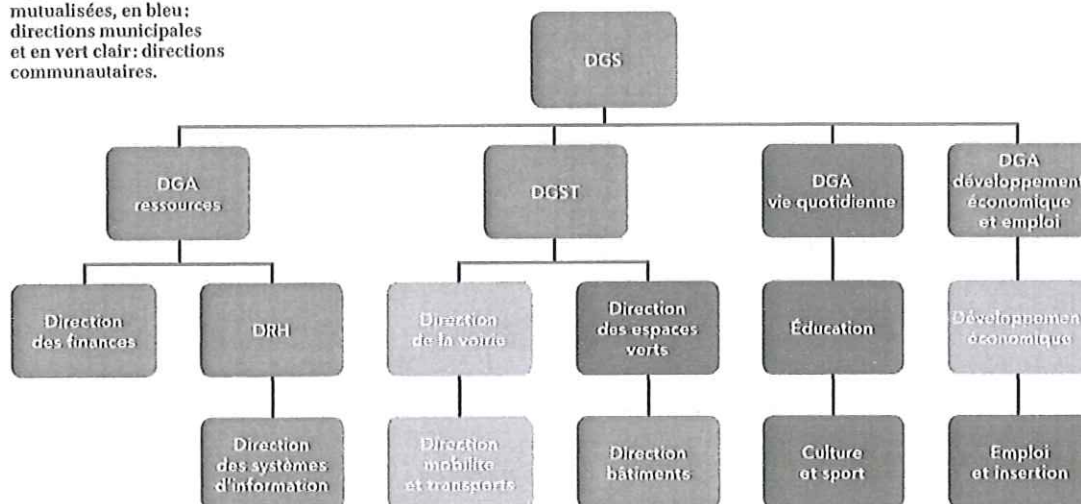
LES DIRECTIONS COMMUNAUTAIRES, qui travaillent sur les compétences transférées ;

LES DIRECTIONS MUNICIPALES, qui travaillent sur les compétences municipales.

Schéma simplifié d'organigramme unique

Source: Mission.

* En vert : directions mutualisées, en bleu : directions municipales et en vert clair : directions communautaires.





UN SCHÉMA AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

Pour inciter les acteurs à mutualiser et renforcer leur appropriation des outils, l'article 67 de la loi du 16 décembre 2010 a institué l'obligation pour le président d'un EPCI à fiscalité propre d'établir « un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment 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. ».

Tant par son contenu que par son calendrier, le schéma de mutualisation comporte un lien explicite avec le budget de l'EPCI puisque le législateur a prévu que : « Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant ». Le schéma de mutualisation doit être concerté et soumis à la délibération des communes. Il est révisé annuellement et le cas échéant présenté avant le débat d'orientation budgétaire.

Le schéma de mutualisation doit être élaboré de façon coordonnée avec l'évolution du périmètre intercommunal le cas échéant. En matière de mutualisation, démarrer tôt permet de mutualiser plus et mieux. Il peut être très efficient de saisir l'occasion d'une réorganisation des structures intercommunales, par exemple en cas de fusion d'EPCI ou de modification des compétences...

Des objectifs larges

Le schéma de mutualisation doit être conçu par chaque EPCI, en liaison avec ses communes membres. Sa démarche d'élaboration comme son contenu doivent correspondre aux ambitions de son projet de territoire.

L'élaboration du schéma de mutualisation doit d'abord être conçue au service du projet communautaire. Une réflexion politique doit par conséquent guider les orientations de la démarche et assigner à la mutualisation des objectifs cohérents avec l'évolution envisagée pour le bloc communal. Plusieurs questions doivent alors être posées :

LE PÉRIMÈTRE DES COMPÉTENCES va-t-il évoluer ?

LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE ?

QUELS SONT LES PROJETS PRIORITAIRES ?

QUEL EST LE NIVEAU DE SERVICE attendu et l'évolution envisagée selon les domaines ?

QUELLES SONT LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ?

Le schéma doit avoir pour vocation, d'une part d'accompagner les évolutions du périmètre et des compétences de l'intercommunalité, voire de les faciliter et d'autre part, d'accroître l'efficacité et l'efficience des services déjà en place. Il doit être l'occasion d'un état des lieux des fonctions support de l'EPCI et des communes membres. La mutualisation n'est cependant pas limitée aux seules fonctions support même si elles ont un rôle structurant. En outre, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience à travers les mutualisations impose la suppression des doublons et le cas échéant la clarification ou le transfert de compétences selon les cas.

Enfin, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés.

Ce que doit contenir le schéma de mutualisation :

UN RECENSEMENT des mutualisations existantes entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres.

L'ÉTUDE des mutualisations nouvelles possibles.

Bonne pratique : Étudier systématiquement a minima l'opportunité de la mutualisation des fonctions supports suivantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. En fonction du degré d'intégration communautaire, élargir aux autres fonctions support.

Bonne pratique : Étudier la mutualisation de la gestion des ressources humaines et des achats en raison de leur effet d'entraînement. Ces domaines supposent cependant un degré fort d'intégration.

LA PRÉSENTATION de projets de mutualisations des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

UNE MESURE de l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

DES INDICATEURS de suivi et d'évaluation.

Et pour avoir un contenu ambitieux :

UNE REVUE DES COMPÉTENCES transférées et de la définition de l'intérêt communautaire.

Bonne pratique : ne pas détacher la gestion d'une compétence de la gestion de l'ensemble des équipements permettant son exercice.

UNE DIMENSION gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et des plans de formation à l'échelle intercommunale avec l'appui du CNFPT.

UN PÉRIMÈTRE LARGE (tous les établissements publics et les mutualisations infracommunautaires).

Bonne pratique : organiser une information systématique de l'EPCI sur les projets de mutualisation infra-EPCI afin de s'assurer que ces mutualisations seront mises en œuvre à l'échelle optimale et de garantir la cohérence des actions avec le schéma de mutualisation et permettre, le cas échéant, à d'autres communes d'y participer et à l'EPCI de diffuser les meilleures pratiques à l'échelle locale.

Une démarche concertée avec les communes et un processus continu

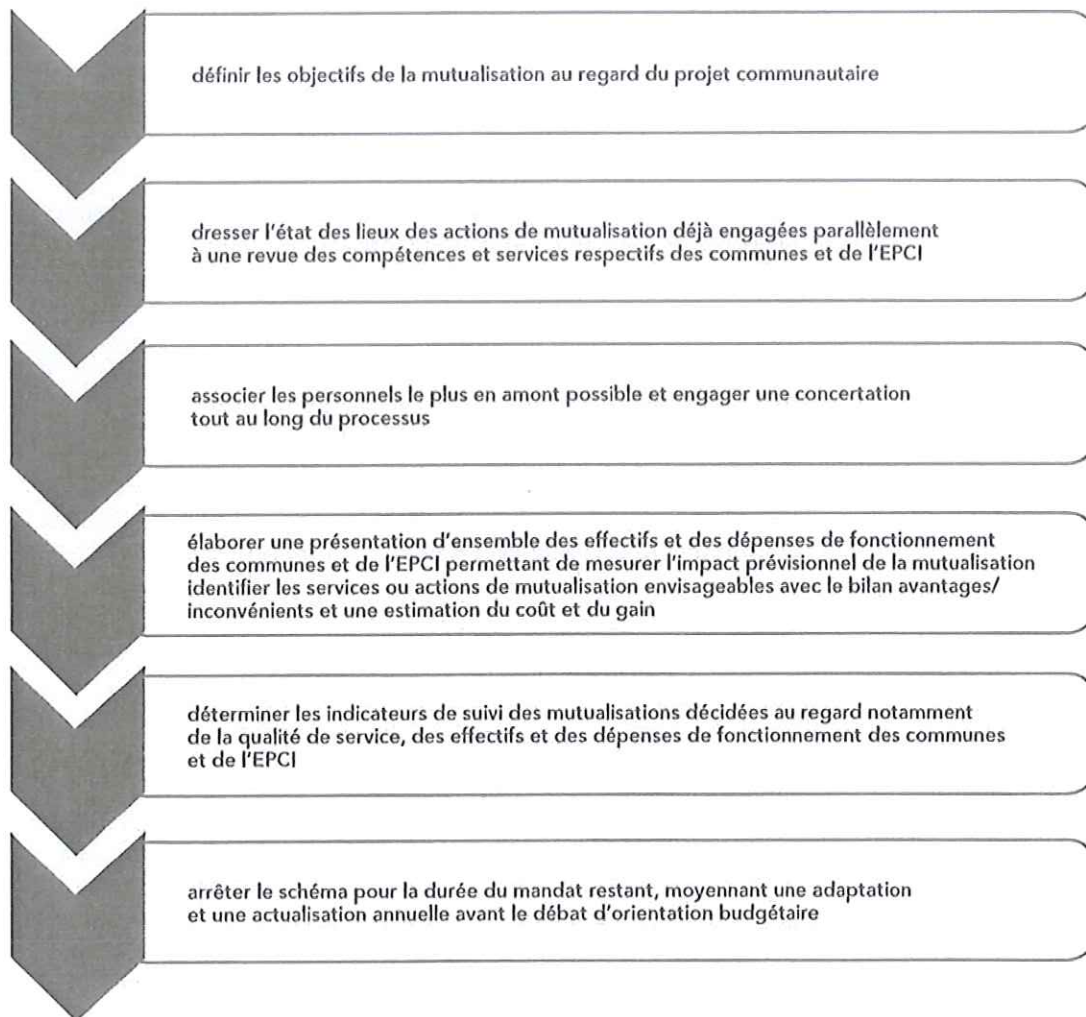
Les intercommunalités les plus mutualisées sont celles qui se sont constituées de façon intégrée dès leur création ou à l'occasion de leur transformation/fusion. À cet égard, la révision du schéma départemental de coopération intercommunale et l'élargissement des périmètres des EPCI, prévus par le projet de loi NOTRe peuvent constituer une opportunité de mutualisation à la condition que l'objectif soit partagé et intégré dans le nouveau projet communautaire comme un moyen de renforcer la cohérence de l'action et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. La mise en place d'un nouvel EPCI peut faciliter les délicates transitions et la mise en œuvre de l'organigramme définitif.

Parallèlement, la réalisation des schémas est une opportunité pour les communes d'étudier la pertinence de créer une ou des communes nouvelles. Dans le cadre de l'augmentation des périmètres des intercommunalités, la commune nouvelle peut en effet être un levier d'amélioration de la gouvernance du bloc communal.

D'après les bonnes pratiques, les principales étapes sont les suivantes :

Étapes de l'élaboration
du schéma de mutualisation

Source: mission IGF-IGA.

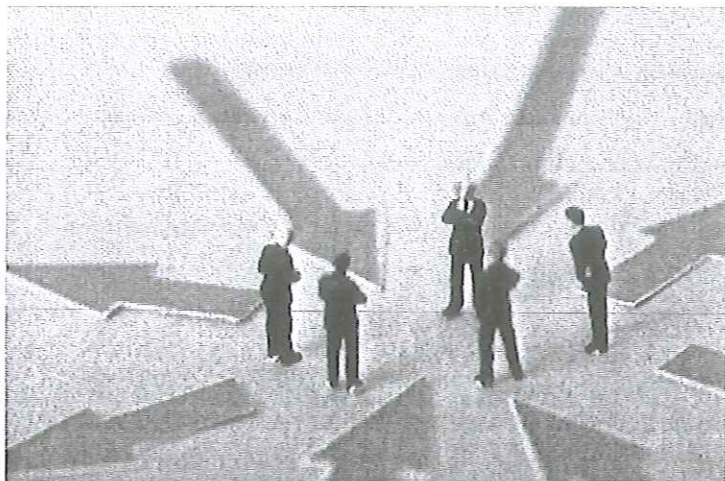


RÉORGANISATION DES INTERCOMMUNALITÉS

Des communes de la métropole bordelaise réclament une pause dans la « mutualisation »

Nicolas César | Régions | Toute l'actu RH | Publié le 02/11/2016

Le sujet était au cœur des 7èmes Rencontres des dirigeants de collectivités d'Aquitaine le 27 octobre à l'Université des Sciences de Bordeaux. Un événement consacré logiquement cette année à la fusion des services et à la mutualisation des moyens afin de mesurer l'impact des lois NOTRe et Maptam.



« Fusions de services, mutualisations des moyens :

comment répondre efficacement aux exigences structurelles de la nouvelle organisation territoriale ». Neuf mois après la fusion des ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et la réorganisation des intercommunalités, la question posée par ces 7èmes Rencontres des dirigeants de collectivités d'Aquitaine intéressait tout particulièrement les directeurs généraux des services du territoire (DGS).

Signe qui ne trompe pas, ils sont venus nombreux à ce colloque pour partager leurs problématiques, avec l'espoir de trouver aussi quelques réponses.

Perte d'efficacité, manque de proximité

Ainsi, dans la métropole bordelaise, le bilan de la mutualisation est mitigé, aussi bien de l'avis des élus, que des directeurs généraux des services. Pour rappel, depuis le 1er janvier 2016, 15 communes sur les 28 que compte l'agglomération, ont décidé de mutualiser des services avec la Métropole, entraînant d'importants transferts de personnel .

Aujourd'hui, les effectifs de Bordeaux Métropole dépassent désormais les 5 000 agents, contre 3 000 l'an dernier. Réorganisés, les pôles territoriaux ont vu aussi leurs effectifs tripler et rassemblent près de 30 % des agents de la collectivité.

Si aucune ville ne remet en cause le principe même de la mutualisation, cette dernière entraîne des tensions liées à la gestion de personnel , aux changements de services qui concernent tout autant les DGS que l'agent de base . « Tout le monde éprouve un sentiment de marche forcée », reconnaît Alice de Sigy, DGS de la mairie de Castillon-la-Bataille et responsable de la communication de ces Rencontres des dirigeants des collectivités d'Aquitaine.

Pour l'heure, les griefs sont multiples : perte d'efficacité, manque de proximité et de réactivité, lourdeur de la machine métropolitaine. Parmi les principaux points noirs, la difficile mutualisation de espaces verts et de la

propreté, des services qui touchent la vie quotidienne des citoyens. Ainsi, à Floirac, sur les 22 salariés des espaces verts, 15 ont intégré la Métropole.

28

Autre reproche, des délais de paiement aux fournisseurs plus longs, voire hors délais. Ce qui suscite l'ire des entreprises.

A lire aussi

- Connaître l'impact de la loi NOTRe sur l'interco
- Les incidences de la loi NOTRe sur les transferts d'agents entre communes et EPCI
- « Le rapprochement culturel entre agents n'est pas encore finalisé »- Olivier Ducrocq, ex DGA de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur

Dix DGS demandent une pause dans la mutualisation

Symboliquement, dix DGS de Bordeaux Métropole ont demandé une pause dans la mutualisation. « La métropolisation a touché nos communes trop vite, trop fort », regrette Clément Jacob, le DGS de Floirac (16 156 habitants). « Sur nos 360 agents, 60 sont partis à la métropole » indique-t-il.

Pour autant, pas question de remettre en cause cette mutualisation. « C'est le sens de l'histoire, nous sommes allés chercher une force de frappe plus puissante. La métropole va nous donner les moyens de mieux organiser nos services communs » estime ainsi Clément Jacob.

Il relève déjà quelques avantages. « Nous avons mutualisé les affaires juridiques. Avant j'étais tout seul avec quelques conseils, là je me retrouve avec une équipe pluridisciplinaire. Je fais le même constat avec le système informatique puisque j'ai plus de réactivité grâce au service de la métropole. Avant, nous n'avions que quatre informaticiens à Floirac. Autre intérêt, mutualiser les achats et ainsi bénéficier d'économies d'échelle.»

A lire aussi

- Plus de métropoles, moins de démocratie?
- Gouvernance, infrastructures, investissement : quels enjeux pour les métropoles?

Une mutualisation à la « carte » qui pose question

En réalité, « ceux qui ont demandé une pause dans la mutualisation sont ceux qui sont allés très loin dans le processus, à l'image de Mérignac (68 386 habitants), qui a transféré 300 personnes » analyse Jacques Barcouzureau, directeur général adjoint (DGA) de la ville de Lormont.

Selon lui, l'erreur a été de proposer une mutualisation à la « carte » en lieu et place d'un socle commun. « Il faut dire que dans la métropole bordelaise, nous étions en retard par rapport aux autres grandes agglomérations et partions de zéro en termes de mutualisation. Il faudra du temps », souligne-t-il.

A terme, « la question du pouvoir de ces communes de la métropole bordelaise se pose. Vont-elles devenir des communes déléguées ou des mairies d'arrondissement? », s'est interrogé à haute voix Jean-François Brisson, professeur des universités, ancien doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques de Bordeaux.

Or, la métropole comporte des communes avec de fortes disparités comme Saint-Vincent-de-Paul, qui compte 1 200 habitants et Mérignac, dont la population est proche des 70 000...

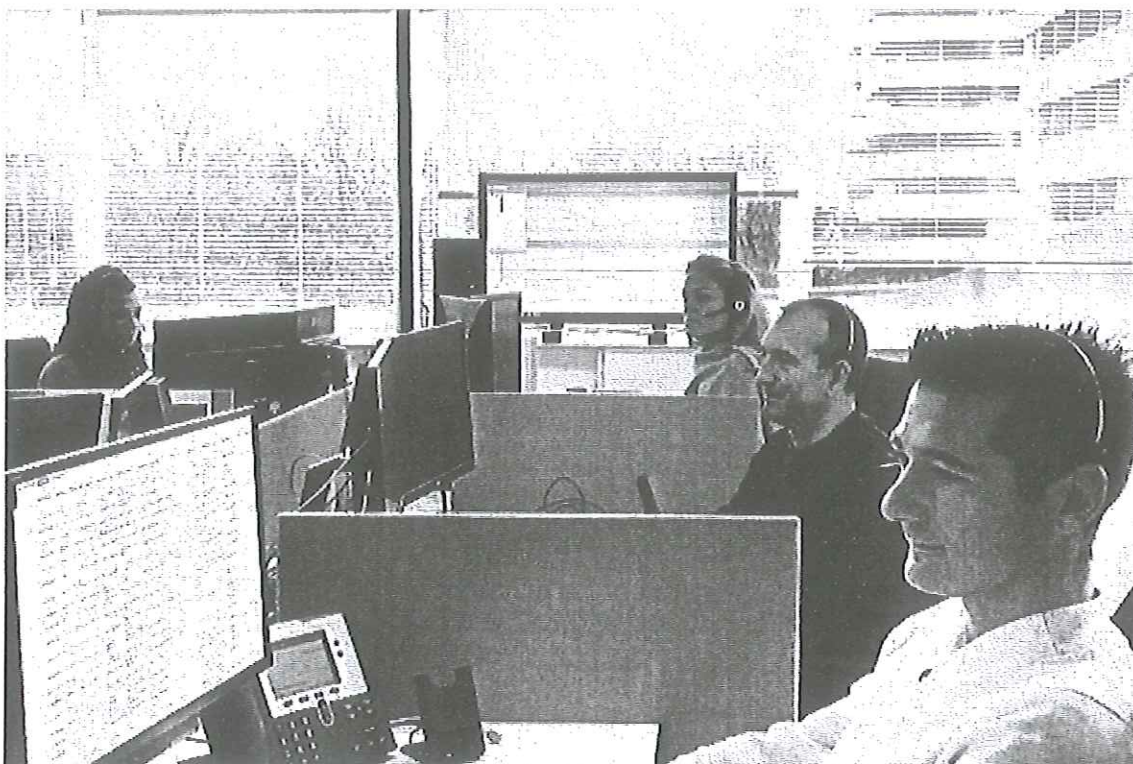
« Les élus ont des difficultés à se projeter. Le retour sur investissement de cette mutualisation sera visible d'ici une dizaine d'années. Or, un mandat de maire, c'est six ans... » rappelle fort opportunément Jacques Barcouzureau.

ORGANISATION

Quand la mutualisation du numérique ressemble à un jeu de mikado

Hélène Lerivrain | France | Innovations et Territoires | Publié le 16/01/2019

La métropole développe une stratégie numérique des communes mutualisée tout en travaillant à l'optimisation et à la rationalisation rapide de l'offre de services. Les agents de la métropole bordelaise sont directement concernés. Les habitants le sont à plus ou moins long terme par le biais de nouveaux services. La mutualisation se fait par cycle. Neuf collectivités se sont lancées dans la démarche en 2016, quatre autres en 2017. Trois nouvelles communes les rejoindront en 2019.



[Bordeaux métropole (Gironde), 28 communes, 773 600 hab.]

Finances, commande publique, ressources humaines, affaires juridiques, stratégie immobilière et foncière, déplacement et mobilité, numérique et SI. Dans le cadre de la loi « Maptam » du 27 janvier 2014, Bordeaux métropole a la particularité d'avoir opté pour la mutualisation à la carte.

« Au sein de la métropole, certaines communes ont fait le choix de ne mutualiser que le numérique. C'est un domaine complexe. Nombre d'élus pensent qu'il faut commencer par là », explique Pascale Avarguès, directrice générale du numérique et des services d'information de la métropole. Neuf communes se sont ainsi lancées dans la démarche dès 2016. Quatre autres les ont rejointes l'année qui a suivi. Et, ces derniers mois, la direction générale du numérique et des systèmes d'information a préparé l'arrivée de trois nouvelles collectivités en 2019.

Ainsi, il existait, au départ, treize systèmes d'information différents, 12 000 postes de travail et plus de 1 000 applications. L'enjeu a consisté à les réduire de 60 %. « Le chantier de la mutualisation du numérique et des SI est extrêmement compliqué. En même temps, il s'agit d'une formidable opportunité d'inventer un modèle pour le numérique, d'aller vers de l'innovation, de nouveaux services et usages, et de porter une ambition collective pour le territoire », reconnaît Pascale Avarguès. Le défi ? Construire un système d'information solide, mature, sécurisé, tout en continuant à travailler. « C'est un peu comme un jeu de mikado », ajoute-t-elle.

L'une des premières réalisations a été la création d'une assistance téléphonique destinée aux agents. « C'est une plus-value colossale », lâche Clément Jacob, directeur général des services de la ville de Floirac (16 900 hab.). Il a aussi fallu travailler sur un dictionnaire commun ainsi que sur un environnement de travail interne homogène. « Nous sommes partis de trente suites bureautiques différentes, l'objectif étant d'arriver à une seule pour faciliter la communication et l'évolution. »

30

Modifications en interne

En 2019, la métropole entame également des cycles de formation des élus et des agents dans la stratégie de l'open data à l'échelle des communes de la métropole. « Un portail en marque blanche sera mis en place. C'est l'un des beaux projets de cette mutualisation qui démontre que la métropole est là pour accompagner et proposer ses services en matière d'ingénierie », indique Alain Turby, maire de Carbon-Blanc (7 600 hab.) et conseiller métropolitain délégué à la métropole numérique.

« Cette mutualisation implique avant tout des modifications en interne. Elles toucheront, à terme, les usagers mais c'est une perception qui est indirecte », précise-t-il. La question de la gestion de la relation usager a toutefois été rapidement abordée. « Concrètement, on peut être un habitant du Haillan et avoir besoin d'un service dans une autre commune. C'est dans cette optique qu'a été mise en place une plateforme dont les données pratiques collectées seront restituées sur le portail des communes dès 2019 », décrit Alain Turby.

L'offre numérique à l'intérieur des écoles est un autre axe de travail engagé dans le cadre de cette mutualisation. « Le personnel enseignant peut être amené à changer d'école tout en restant dans la métropole. Si le matériel est le même partout, l'adaptation est facilitée. Cela permet aussi de globaliser la commande et donc de faire baisser les coûts », complète le maire de Carbon-Blanc.

Emballage et scepticisme

Alors bénéfique, cette mutualisation ? Selon Clément Jacob, la réponse est oui : « Ce qui a changé, c'est la force de frappe complémentaire, une vision nouvelle et moderne. Cela permet aussi de bénéficier de conseils d'un panel d'experts. » Pour Alain Turby, c'est encore plus limpide : « J'ai mutualisé un service qui n'existait pas dans ma commune. Je n'ai donc aucun mal à reconnaître les avantages que cela m'apporte. » Il devient, en revanche, extrêmement réticent dès lors que le service touche directement l'utilisateur.

Quant au possible scepticisme en lien avec la protection des données, Pascale Avarguès l'assure :

« Nous respectons les préconisations de la Cnil dans la mesure où il n'y a aucun croisement de fichier, ni de partage de données. Nous utilisons les mêmes serveurs, toutefois, il existe une étanchéité totale entre les communes. »

A ce jour, l'identité numérique du citoyen n'est pas encore une réalité, mais la réflexion est engagée, dans le respect du RGPD. « Pour faciliter l'accès aux services et garantir la confiance des citoyens, il s'agit effectivement d'un élément clé », explique Pascale Avarguès. Selon elle, le chantier de la mutualisation du numérique devrait prendre encore deux ans.

Avantages :

- Plus de performance et davantage de conseils experts.
- Des équipements modernes et homogènes.
- Le développement de services et d'usages innovants.

Inconvénient :

- La commune risque de perdre la maîtrise de la décision dans certains domaines.

« Oui à la marque blanche, non au transfert de compétences »

31



Alain Turby, maire de Carbon-Blanc (7 600 hab.) et conseiller métropolitain délégué à la métropole numérique

« Je suis ce que l'on appelle un métropolo-sceptique. En clair, je ne suis pas un fan de l'hypermunicipalisation. Mutualiser les fonctions support telles que le numérique, le juridique ou la commande publique me semble couler de source. En revanche, les domaines qui touchent directement l'utilisateur doivent rester une prérogative du maire. La métropole peut fournir un contenant et la commune choisir son contenu. On parle, dans ce cas, de marque blanche, mais on s'arrête là.

On nous a vendu la mutualisation comme étant un outil permettant de générer de l'économie. Cette économie est possible dans le cadre des fonctions support. Cependant, sur les notions liées à la proximité, même si l'on génère de l'économie, je considère qu'elle est discutable. Lorsqu'on la met en rapport avec la baisse du service public que cela engendre, c'est une perte qui n'est pas négligeable. »

POUR ALLER PLUS LOIN

- Mutualisation des moyens des organismes publics : des opportunités à saisir
- Les mutualisations engagées ont-elles généré des gains ?
- Les centres de gestion renforcent leur capacité de mutualisation

FINANCES

Les mutualisations engagées ont-elles généré des gains ?

Frédéric Ville | A la Une finances | Actu experts finances | Innovations et Territoires | Régions | Publié le 22/08/2018

Au Grand Verdun, la mutualisation remonte à 2002 et aurait entraîné une baisse des dépenses de fonctionnement de 4,5 %. Le travail se poursuit après la fusion de 2015. D'abord appliquée entre la ville-centre et à la communauté d'agglomération, la mutualisation concerne progressivement les autres communes. Une convention de mutualisation et un organigramme unique sont adoptés dès 2002, avec une réflexion par métiers et non par structures.



[CA du Grand Verdun (Meuse) 26 communes 28 900 hab.] Avec la fusion des (1) .

Ici, la mutualisation est historique et gagnante. Selon la CRC, dans son rapport de mai 2014, les économies induites alors entre la ville de Verdun, la CCV et le Smatuy ont fait baisser de 4,5 % les dépenses réelles de fonctionnement consolidées par habitant, entre 2001 et 2012, soit un million d'euros environ.

Pour Charles Defontenay, DGA chargé des finances du Grand Verdun, « le chiffre est plus proche de 3 millions, avec, en 2013, des dépenses réelles de fonctionnement inférieures de 29 % à la moyenne nationale et des dépenses de personnel inférieures de 35 % à celles des collectivités de même taille ». S'il est, selon le DGA, « impossible de dissocier le gain lié à la mutualisation des économies de gestion ou des dépenses externalisées », la mutualisation semble jouer.

Réduction des recrutements

En 2000 déjà, les recrutements avaient été réduits par anticipation des économies d'échelle à venir. Les agents de la CCV, de la ville et du CCAS étaient intégrés dès la création de la CCV, en 2002, à un organigramme unique sur le modèle de la ville de Verdun. Ce qui facilitait la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et évitait les recrutements. « Une nécessité quand on est plus pauvre que la moyenne », affirme Charles Defontenay. Aujourd'hui, le ratio consolidé d'équivalents – temps plein au Grand Verdun est inférieur à la

moyenne nationale, avec « une répartition des effectifs par compétence conforme aux normes » et « sans efficience amoindrie », affirme le DGA.

33

Les moyens logistiques ont aussi été mutualisés. Dès 2002, Verdun, la CCV, le Smatuv, le pays de Verdun et le CCAS ont été regroupés sur les mêmes sites administratifs et techniques. Dès lors, la planification des interventions dans les bâtiments (inter)communaux, les équipements bureautiques et logiciels sont pensés par métiers, et non par structures. Depuis 2017, les logiciels du Grand Verdun (RH, finances, état civil, etc.) sont partagés avec quatre communes et les procédures de dématérialisation sont communes. Les groupements de commandes datent de plus de dix ans. Les économies n'ont pas été chiffrées, « mais on gagne déjà sur le coût administratif, en expertise et en sécurité juridique », assure Freddy Kessel, directeur général des services du Grand Verdun.

En matière d'investissements, la planification pluriannuelle de la voirie (agglomération) et de l'assainissement (Smatuv) dans une même direction unifie la programmation des travaux et la passation de groupements de commandes depuis 2002.

Pour accompagner ces changements, une convention de mutualisation, adoptée le 15 janvier 2016, a amélioré celles de 2011 et 2013, en mesurant les charges des entités. L'administration affecte à chaque agent et service une clé de répartition au vu des fiches de poste et des missions : « Cela manquait toutefois de légitimité politique selon la CRC, précise Freddy Kessel. Aussi, un comité de pilotage composé d'élus valide-t-il, depuis 2015, les clés de répartition proposées par le comité de suivi (direction et élus). »

Vers un employeur unique

Jusqu'en 2017, seule la ville de Verdun était concernée par la convention. Aujourd'hui, elle commence à s'étendre aux autres communes membres. Les agents communaux sont intégrés dans le cadre d'un transfert de compétences. Pour les communes et les agents volontaires, « d'ici deux ans, on tendra vers un employeur territorial unique », selon Freddy Kessel. Une migration progressive de tout le personnel vers la CA s'effectuera, même si les compétences ne sont pas transférées.

Avec le nouveau contrôle en cours de la CRC, le Grand Verdun s'interroge sur les gains de mutualisation. Le seul regret de Charles Defontenay est qu'« aucune méthode fiable ne peut actuellement comparer les analyses consolidées d'un territoire à un autre ».

« L'évolution des périmètres intercommunaux a également été un facteur de renchérissement »



Claire Delpech, chargée de mission « finances et fiscalité » à l'Assemblée des communautés de France

« De plus en plus de communautés contractualisent. Dans un premier temps, cela a beaucoup concerné l'intercommunalité et sa ville-centre. Aujourd'hui, avec la sécurisation introduite par le législateur, la mutualisation gagne les communes périphériques. La communauté joue le rôle d'un pôle de ressources. L'évolution des périmètres intercommunaux a également été un facteur de renchérissement de la mutualisation. L'intercommunalité est ainsi appelée à renforcer sa dimension de pilotage, la mutualisation permettant à la fois d'étendre l'offre en services publics et de répondre au besoin de proximité exprimé par les communes mais

aussi d'uniformiser les pratiques et prestations. Le pacte fiscal et financier, en déclinaison du projet de territoire, permet la mise en œuvre du schéma de mutualisation. »

34

CHIFFRES CLES

- 11,98 pour 1 000 habitants : c'est le ratio consolidé d'équivalents - temps plein (ETP) du bloc communal du Grand Verdun, du CCAS et du Smatuv (au 31 décembre 2017) contre 22,86 en moyenne nationale. En 2010, il était déjà de 10,67 contre 21 ETP. Source : Insee, 31 décembre 2016, comprenant les - métropoles du Grand Lyon et du Grand Paris, établissements publics territoriaux, OPHLM, caisses de crédit municipal, régies et établissements publics administratifs locaux.

POUR ALLER PLUS LOIN

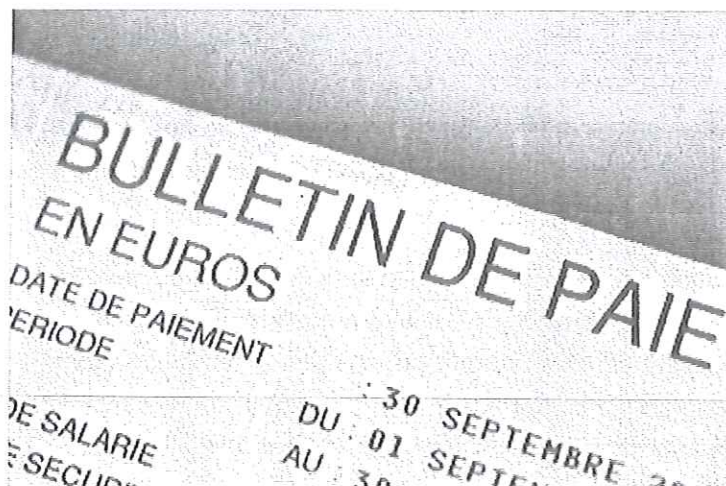
- Les intercommunalités digèrent leurs fusions
- Après les fusions et les mutualisations, comment retrouver ses marges de manoeuvre ?

FONCTION PUBLIQUE

Salaire, temps de travail : les agents y perdent-ils avec la mutualisation ?

Agathe VovardChristiane Wanaverbecq | A la une | A la une emploi | A la Une RH | Actu Emploi | France | Toute l'actu RH | Publié le 18/05/2015

Lors de la mise en place d'une nouvelle organisation intercommunale, des inégalités subsistent parfois pour les agents à poste équivalent, malgré une volonté d'harmonisation.



Elle est encouragée, présentée comme une solution pour lutter contre la dépense publique, mais elle inquiète souvent les agents et les élus. Qu'en est-il concrètement des effets de la mutualisation sur le quotidien de ceux qui la pratiquent ?

Lorsqu'elle évoque la réforme territoriale, la ministre de la Fonction publique assure qu'avec les changements d'employeur à venir « aucun agent n'y perdra ». Mais le droit actuel ne permet pas tout à fait cela. En cas de transferts, de mises à disposition ou de créations de services communs, la conservation du régime indemnitaire et des avantages acquis est garantie. Toutefois, cela ne signifie pas que tous les éléments de la rémunération soient maintenus, tempèrent les auteurs d'un rapport sur la mutualisation du bloc communal des inspections générales des finances et de l'administration (IGF et IGA), dans une annexe sur l'impact de la mutualisation sur les ressources humaines.

Ainsi, le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'évoque pas, par exemple, la conservation de la nouvelle bonification indiciaire. En cas de changement de fonction, ce complément de rémunération peut donc augmenter, baisser ou même être supprimé. Certaines primes sont, en outre, attribuées selon l'organisation du travail (indemnités horaires pour travaux supplémentaires par exemple), qui peut être modifiée dans le cadre du « nouveau » poste.

Pas de maintien systématique

Lors d'une mutualisation, un agent peut choisir de conserver son régime indemnitaire et ses avantages acquis dans la collectivité d'origine ou adopter le régime de l'établissement public de coopération intercommunale. « Tous nos agents ont opté pour le régime indemnitaire de l'agglomération », témoigne ainsi Dominique Sanchez, vice-président délégué aux ressources humaines et à la mutualisation de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois (Tarn, 17 communes, 80 800 hab.), qui compte 490 agents.

Dans le cas contraire, le régime acquis précédemment est figé, rappellent les inspections, et l'agent ne peut bénéficier des évolutions votées par le nouvel EPCI. En bref, rien n'oblige une nouvelle intercommunalité à opérer

un alignement par le haut global et systématique des éléments de rémunération. « Selon la loi, la situation la plus favorable à l'agent s'impose. Cela concerne une trentaine de personnels de la ville », témoigne Denis Solivères, directeur général des services de la toute récente agglomération d'Agen (29 communes, 95 200 hab., Lot-et-Garonne). « Nous étudierons leur situation au cas par cas. Mais à terme, en matière de régime indemnitaire, il n'y aura pas d'harmonisation par le haut. » Au final, des inégalités peuvent subsister, ce qui peut soulever des tensions, comme à la métropole de Lyon.

36

Le droit ne garantit en outre pas le maintien des avantages sociaux collectifs (participation à la restauration, etc.) acquis précédemment. La loi « Maptam » a seulement introduit l'obligation de négocier sur l'action sociale en cas de changement d'employeur si le service comporte plus de 50 agents, et de réaliser une fiche d'impact pour la constitution de services communs.

Négociations de mise

Un nouvel article du projet de loi « Notre » prévoit, en revanche, si une telle disposition est maintenue, la garantie du maintien de la participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire et la poursuite des conventions de participation.

La mise en place d'une mutualisation peut, par ailleurs, avoir des conséquences sur les conditions de travail des agents. Le temps de travail notamment. Là encore, le CGCT ne prévoit aucun maintien des règles d'origine (horaires, durée, etc.) Dans l'intercommunalité créée, peuvent subsister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Certains en profitent pour en finir avec les dérogations aux 35 heures qui pouvaient avoir cours. Le sujet étant sensible, les négociations sont de mise, comme à la communauté d'agglomération du pays de Flers, mais les nouvelles modalités sont parfois imposées, relèvent les auteurs du rapport de l'IGF et de l'IGA.

Parmi les craintes entourant la mutualisation et ses multiples facettes figure aussi la mobilité géographique imposée. Pour la mission d'inspection, ces inquiétudes doivent être relativisées, car elle a constaté que de nombreux agents continuaient à travailler dans les équipements municipaux. A ce sujet, la loi « Maptam » a tout de même créé la possibilité de verser une indemnité de mobilité. Le décret d'application n'est pas encore paru, il pourrait toutefois sortir prochainement.

Un point positif, enfin : la mobilité interne ainsi que la spécialisation et l'accès à la formation sont facilités par la création d'une intercommunalité, est-il souligné dans le rapport. « La mobilité interne est surtout favorisée par la taille de la collectivité », tempère Francis Corpart, directeur des ressources humaines de la ville et de l'agglomération de Strasbourg, qui compte 3 500 agents au total.

Indispensable dialogue social

Toutes les collectivités à la pointe en matière de mutualisation ont installé un dialogue social régulier, soulignent les auteurs du rapport de l'IGF et de l'IGA. Il est primordial d'informer les agents, rassurer, consulter les instances paritaires sur la nouvelle organisation du travail, négocier l'impact sur les rémunérations... « Il est évident qu'une mutualisation impose une discussion avec les représentants du personnel qui va au-delà de la réunion du comité technique », arguent-ils. Les inspecteurs citent en exemple le Grand Dôle (Jura, 41 communes, 52 000 hab.), où « une information continue a été délivrée en réunions de services bimensuelles réunissant l'ensemble des cadres six mois avant la mise en œuvre ». Plusieurs outils d'information générale ont aussi été mis en place (lettre d'information dédiée bimestrielles, réunions mensuelles ouvertes à tous, etc.).

Un cadre de référence harmonisé qui reste souple

Début 2014, lorsque la communauté de communes (CC) de Parthenay- Gâtine (39 communes), née du rapprochement de quatre CC rurales, a été créée, il a fallu rassurer élus et agents. Parmi les sujets en discussion : les conditions de travail. « Nous avons pris le parti de réunir des groupes thématiques composés d'élus et de représentants du personnel, ainsi que d'un groupe plus informel rassemblant le comité de direction et l'encadrement, associé ponctuellement aux réflexions », explique Cyrille Devendeville, directeur général des services. L'objectif était de « poser un cadre de référence harmonisé qui permette de construire la suite mais qui reste souple ». Dans cette optique d'harmonisation, il a été mis fin à certains régimes de travail inférieurs aux 1 607 heures réglementaires. « Cette réflexion nous a aussi conduits à nous interroger sur l'organisation des services, les plannings, etc. Nous avons instauré la prise de jours de RTT par semestre et un compte-épargne temps pour les 350 agents », détaille Cyrille Devendeville. La négociation sur les régimes indemnitaires aura lieu au deuxième semestre 2015.

Un nouveau régime indemnitaire prenant en compte le niveau de responsabilité

CA du pays de Flers (Orne) • 35 900 hab.

Au moment de la création de la communauté d'agglomération du pays de Flers (25 communes), les régimes indemnitaires différaient, évidemment. « Deux principes ont guidé notre action : d'abord, une transparence totale », précise Sylvain Tillard, directeur général des services. Un document présentant les régimes indemnitaires, par cadre d'emplois et grade, avec le nombre d'agents concernés, a été élaboré et diffusé pour dissiper les idées fausses. Ensuite, la structure a travaillé, « toujours conjointement », avec les comités techniques paritaires de l'agglomération et de la ville-centre. Dans un souci d'égalité de traitement, un nouveau régime indemnitaire a été construit et est entré en vigueur en 2012. Il prend en compte le grade, mais aussi le niveau de responsabilité effective et la manière de servir (prime individuelle d'objectifs). Un référentiel des niveaux de responsabilité des emplois a pour ce faire été réalisé. Le système a enfin été assorti d'une clause de sauvegarde. « Quand, à l'issue du processus, il s'est avéré qu'un agent y perdait, nous avons maintenu son régime indemnitaire à titre individuel », précise Sylvain Tillard.

Un protocole social de convergence pour accompagner la mutualisation

CA d'Agen (Lot-et-Garonne) – 95 264 hab.

Depuis le 1er janvier 2015, les agents de la ville d'Agen et ceux de l'agglomération d'Agen (29 communes) ont le même employeur. Dès les premiers jours de son deuxième mandat en avril 2014, le maire d'Agen et président de l'agglomération Jean Dionis du Séjour avait annoncé la couleur. Le contexte financier contraint obligeait à une réorganisation des services et cela passait par la mutualisation. Effective depuis le 1er janvier, elle découle d'un long temps de concertation avec les représentants du personnel et les élus.

La mise en commun des moyens de fonctionnement des deux collectivités au sein d'une même administration, qui compte aujourd'hui 967 agents (616 à la ville ; 351 à l'agglomération), s'est faite à partir de deux axes : la fusion pour les services en doublon (communication, juridique, RH...), et l'homogénéisation des autres services fonctionnels en les regroupant avec des services « voisins » (propreté à la ville et collecte des ordures ménagères à l'agglomération, centres de loisirs...).

A notamment été constitué un groupe de travail avec les représentants du personnel afin d'établir d'ici à fin 2015 un protocole de convergence social. L'objectif est de gommer les disparités liées au temps de travail, au régime indemnitaire, aux critères de

notation... : « Selon la loi, la situation la plus favorable à l'agent s'impose. Cela concerne une trentaine de personnels de la ville », témoigne Denis Solivérès, directeur général des services. « Nous étudierons leur situation au cas par cas. Mais à terme, en matière de régime indemnitaire, il n'y aura pas d'harmonisation par le haut. » Cette phase de restructuration profonde va s'accompagner de la recherche d'une meilleure productivité des services. Par exemple, a été mis en place un groupe de travail pour limiter la perte de temps générée par la messagerie électronique.

Par ailleurs, d'ici à 2020, 91 agents (30 à l'agglomération, 60 à la ville) vont partir la retraite et ne seront pas remplacés. Ces postes représentent une masse salariale de 3,1 millions d'euros. A partir de cette année, chaque remplacement sera étudié au cas par cas en fonction de la nature du poste, de son évolution dans les années à venir, de l'optimisation des services... « Si le remplacement est décidé, il se fera en privilégiant la mobilité interne et le reclassement. D'ailleurs, la direction des ressources humaines va être rebaptisée direction des relations humaines et de la formation. Il faut en effet veiller à créer un cadre favorable à l'épanouissement personnel avec un dialogue accru», rappelle le DGS. Pour ce dernier, l'enjeu est de créer « un esprit-maison » partagé par des agents issus de cultures différentes.

CHIFFRES CLES

40,7 % des communes interrogées par l'IGF et l'IGA considèrent que la mutualisation entraîne une hausse de la masse salariale (sondage auprès de 442 communes).

Reprise de l'ancienneté - Selon le CGCT, les contrats des non-titulaires se poursuivent malgré un changement d'employeur. Mais aucun article ne traite de la conservation de l'ancienneté. Le projet de loi « Notre » l'introduit pour les seuls services des départements transférés aux régions.

Quand l'intercommunalité mutualise les services

Caen-la-Mer (265 000 hab., Calvados) propose à ses 50 communes des services communs et des groupements de commandes. Avec des résultats tangibles.



insiste d'emblée Hélène Burgat. *Les élus me font directement remonter leurs besoins et nous voyons si cela peut être géré par la communauté.*

En pratique, tout se décide au sein de la conférence des maires qui se réunit toutes les deux semaines et constitue un vrai lieu de décision politique. Résultat : les élus ont vite compris leur intérêt et l'absence de risque d'empiètement sur leurs prérogatives. Leurs demandes sont donc nombreuses. Un service juridique commun (2) a été mis en place compte tenu des

besoins importants. *« Les élus nous sollicitent aussi sur des services auxquels nous n'aurions pas forcément pensé (entretien des cloches et clochers) »,* indique la vice-présidente de la CU. Et de citer l'archivage (papier et numérique) ou le projet de créer une « brigade de remplacement », pour pallier les absences de secrétaires de mairie dues à des arrêts maladie. Cette réponse très attendue sera mise en place en lien avec le centre de gestion.

Dynamique entre élus

Autre réussite : la mise en place de groupements de commandes grâce à une plateforme collaborative avec le service « marchés » de la CU. Les exemples, surtout de petits marchés, ne manquent pas : entretien des ascenseurs, extincteurs, qualité de l'air, etc. *« L'initiative permet de faire des économies importantes, de l'ordre de 30 % pour l'entretien des ascenseurs »,* souligne Hélène Burgat. Autre illustration : la nouvelle règlemen-

Un chargé de mission dédié

Dirigé par Hélène Burgat, le « service aux communes » s'appuie sur un comité de pilotage et un chargé de mission dédié, directement rattaché au DGS de la communauté urbaine. *« C'est très important car nos dossiers concernent par essence tous les services, précise Hélène Burgat. Cela permet donc d'aller plus vite. »* Pour expliquer le succès du service, elle insiste aussi sur *« le soutien fort du président de la communauté ».*

tation sur la surveillance de la qualité de l'air dans les établissements accueillant des enfants. Face au coût élevé de cette obligation de mesures effectuées par des cabinets spécialisés, l'intérêt du groupement de commandes est évident avec des économies qui atteignent jusqu'à 50 % ! Parmi les projets à venir : la formation des agents. Pas d'économies à la clé (tarifs fixes du CNFPT) mais *« le fait de se regrouper permet d'être plus exigeant vis-à-vis du CNFPT, de disposer d'un programme mieux adapté à notre territoire et de créer ainsi une culture commune dont nous manquons »,* se félicite Hélène Burgat. Tout autre chose, un partenariat sur les circuits bio locaux pour la restauration scolaire va bientôt démarrer avec la chambre d'agriculture, l'association Bio Normandie et le département. *« Là encore, une ville seule peut difficilement engager ce type de démarche, remarque l'élue. D'où l'intérêt de l'effet masse permis par l'intercommunalité. »*

Chaque expérience donne lieu à un bilan pour ajuster si nécessaire les conditions de coopération. *« Nos résultats constituent une très bonne surprise »,* se réjouit Hélène Burgat. Au-delà des services proposés, la démarche insufflé aussi des dynamiques nouvelles entre élus en leur prouvant concrètement la valeur ajoutée générée par l'intercommunalité.

Philippe POTTIÉE-SPERRY

(1) La CU apporte environ 140 000 € d'appui à ce service.
(2) La tarification s'élève à 50 % en fonction du nombre d'habitants et à 50 % en fonction du nombre de communes adhérant à ce service.

Après avoir été chargée de la mutualisation des services supports, entre la ville-centre et l'intercommunalité, pour rattraper un retard important, Hélène Burgat, maire de Mondeville (9 200 hab.) et vice-présidente de la communauté urbaine (CU) Caen-la-Mer, détient à présent une délégation « Nouveaux services aux communes ». De quoi s'agit-il ? *« Nous proposons, surtout aux plus petites, des services communs dont elles ne disposent pas et qui leur reviennent cher quand elles doivent passer par un prestataire extérieur »,* explique l'élue. Précurseur, le service d'instruction du droit des sols, créé dès 2014 après le retrait des services de l'État, a reçu un accueil très positif des élus (1). Depuis 2017, la nouvelle offre de Caen-la-Mer recouvre des services communs et des groupements de commandes (service gratuit). *« Une fois levée la méfiance initiale de certains élus, la démarche a convaincu. C'est un service volontaire,*

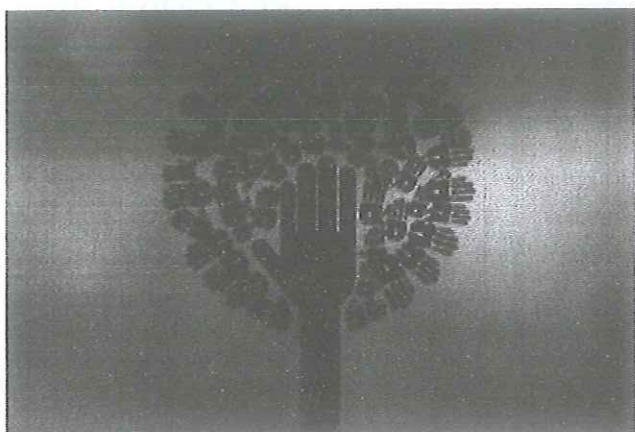
Hélène Burgat, vice-présidente de la communauté urbaine Caen-la-Mer, est en charge des mutualisations.

30 à 50 %

d'économies sont générées pour certaines prestations grâce aux groupements de commandes.

Vincent de Briant : « Pratiquez le management interculturel ! »

15/04/2016 | par Akim Chekhab, Eric Landot, Jean-Pierre Coblentz | Dossiers



Pour notre expert en gouvernance locale, Vincent de Briant, l'intérêt communautaire doit dépasser les clivages en matière de management, qu'ils soient liés au politique ou à la culture propre à chaque collectivité membre.

Gstudio Group - fotolia

Publié le 29 avril 2014

La mutualisation suppose-t-elle un changement de culture managériale ?

Mutualiser, c'est mettre en commun. Mais il y a deux manières de le faire. L'une qui ne change rien à la culture managériale, l'autre qui change tout. La première s'apparente à une relation client-fournisseur ou à une prestation de service. Elle s'épuise dans sa réalisation. Ce n'est pas le cas de l'autre, parce qu'elle poursuit sans fin... l'intérêt commun. C'est celle qui caractérise les EPCI, mais aussi les SDIS, les parcs naturels nationaux, les grands ports maritimes ou les EPLE... En clair, les établissements institués par l'État et qui imposent un espace commun à leurs membres : communes, départements, services déconcentrés de l'État, CAF... Là, il faut pratiquer le **management interculturel** ! Ces structures « marient » en effet des organisations aux cultures différentes avec lesquelles il faut forger une **culture commune**, elle-même différente. La devise de l'Union européenne pourrait s'appliquer à chacune d'elles : l'unité dans la diversité...

Or, ce n'est pas la **culture des collectivités territoriales**, souvent marquées par une histoire spécifique, ni celle de l'État ou des hôpitaux. Les trois fonctions publiques ont une culture particulière qui se singularise encore dans chaque organisation. Dès lors, il s'agit bien de les articuler plutôt que de les faire disparaître et de créer entre elles un espace commun par l'intermédiaire d'une mise à disposition fonctionnelle, d'autant plus en matière d'intercommunalité, quand il y a une commune-centre qui ne doit pas donner le sentiment d'annexer la périphérie.

Dans quelle mesure ce chantier nécessite-t-il que les élus dépassent leurs étiquettes partisans ?

Cela ne peut fonctionner que s'ils sont eux-mêmes capables de pratiquer le **management interculturel** au niveau politique. En d'autres termes s'ils soutiennent la démarche et sont capables de compromis, y compris et surtout quand ils sont en position de force. L'intercommunalité a souvent été le lieu de cet apprentissage, « à l'abri » du suffrage universel. Dans certains cas, elle continue à l'être dans le cadre du nouveau scrutin de listes communautaires et municipales.

Le cas de la CU de Bordeaux est intéressant, puisqu'un accord de coopération y a été conclu entre son nouveau président, Alain Juppé, et l'opposition. On a pu le constater aussi à Lyon et à Lille. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus de clivages politiques, mais que l'intérêt communautaire déplace le débat et produit un espace commun propice à la **mutualisation**. Cela dit, elle n'a rien de fatal pour ce qui concerne les services fonctionnels ou « prestataires » parce qu'elle n'est pas obligatoire pour eux. Il arrive que les communes décident de **démutualiser**, si le soutien des élus et celui du management disparaissent... et que les collectivités se le permettent financièrement.

La mutualisation parviendra-t-elle à tenir ses promesses d'économies d'échelle ?

Les économies d'échelle sont tout autant internes qu'externes. Si les communes **mutualisent** les services fonctionnels, elles n'auront plus besoin d'adhérer au CDG. Des économies sont possibles à moyen et long terme, à condition de bien persuader les agents que rationaliser n'est pas nécessairement rationner.

La **mutualisation** engendre même des surcoûts à court terme, auxquels il faut consentir, pour ensuite allouer de manière optimale les ressources disponibles. Ce qui peut vouloir dire redéployer si on ne fait pas le choix de diminuer la dépense. C'est la définition même de la notion d'économie.

Vincent de Briant, debriant@u-pec.fr



enseignant-chercheur à l'université Paris-Est Créteil (UPEC), spécialiste de l'action commune et de la gouvernance locale.

ÉPREUVE N° 7