

ÉTUDE PORTANT RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES FUSIONS DES RÉGIONS, DES INTERCOMMUNALITÉS ET DES COMMUNES

RAPPORT DE SYNTHÈSE DU VOLET 2 –
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

JANVIER 2020

RÉALISÉE EN PARTENARIAT AVEC :



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. L'ACTE III DE LA RÉFORME TERRITORIALE, UN CONTINUUM DE LOIS	5
2. LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	6
3. MÉTHODOLOGIE SUIVIE	7
4. UNE NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE	8
5. PLAN DU DOCUMENT	10
I – APPROCHE GÉOGRAPHIQUE	11
I.1 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA MONTAGNE D'ARDÈCHE.....	11
I.1.1 – Contexte de la création de la CC de la Montagne d'Ardèche	11
I.1.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	12
I.1.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	13
I.1.4 – Intérêts de la fusion.....	13
I.2 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA HOUVE ET DU PAYS BOULAGEOIS.....	14
I.2.1 – Contexte de la fusion des EPCI communauté de communes de la Houve et communauté de communes du Pays Boulageois	14
I.2.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	15
I.2.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite.....	16
I.2.4 – Intérêts de la fusion.....	17
I.3 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DAMVILLERS-SPINCOURT	17
I.3.1 – Contexte de la fusion des communautés de communes du Pays de Spincourt et de la région de Damvillers	17
I.3.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	18
I.3.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite.....	19
I.3.4 – Intérêts de la fusion.....	20
I.4 – INTERCO NORMANDIE SUD EURE	20
I.4.1 – Contexte de la création de la communauté de communes Interco Normandie Sud Eure	20
I.4.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	21
I.4.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	22
I.4.4 – Intérêts de la fusion.....	23
I.5 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SÈTE AGGLOPÔLE MÉDITERRANÉE	24
I.5.1 – Contexte de la création de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée	24
I.5.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	25
I.5.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite.....	26
I.5.4 – Intérêts de la fusion.....	27
I.6 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LE COTENTIN	28
I.6.1 – Contexte de la création de la communauté d'agglomération Le Cotentin	28
I.6.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	29
I.6.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite.....	30
I.6.4 – Intérêts de la fusion.....	31
I.7 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VALENCE ROMANS AGGLO	32
I.7.1 – Contexte de la création de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo	32
I.7.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	33
I.7.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite.....	34
I.7.4 – Intérêts de la fusion	35

I.8 – COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND REIMS	36
I.8.1 – Contexte de la fusion et de la création de la communauté urbaine du Grand Reims	36
I.8.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	37
I.8.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	38
I.8.4 – Intérêts de la fusion	39
I.9 – COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE	40
I.9.1 – Contexte de la fusion des huit communautés et de la création de la communauté d’agglomération du Pays basque	40
I.9.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	41
I.9.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	42
I.9.4 – Intérêts de la fusion	44
I.10 – EPT N° 12 GRAND-ORLY SEINE BIÈVRE	44
I.10.1 – Contexte de la création de l’établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre	45
I.10.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	46
I.10.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	47
I.10.4 – Intérêts de la fusion	49
I.11 – MÉTROPOLE DE RENNES	50
I.11.1 – Contexte de l’adhésion de 6 nouvelles communes à la Métropole de Rennes	50
I.11.2 – Description de la collectivité	51
I.11.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	52
I.11.4 – Intérêts de l’extension	53
I.12 – EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG	54
I.12.1 – Contexte de la fusion de la communauté de communes Les châteaux et de l’Eurométropole de Strasbourg	54
I.12.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	55
I.12.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	55
I.12.4 – Intérêts de la fusion	57
I.13 – MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE	57
I.13.1 – Contexte de la fusion de la Métropole Européenne de Lille et de la CC Weppes	58
I.13.2 – Description de la collectivité issue de la fusion	58
I.13.3 – Défis, difficultés et leviers de réussite	59
I.13.4 – Intérêts de la fusion	60
<hr/>	
II – APPROCHE THÉMATIQUE	61
II.1 – GOUVERNANCE	61
II.2 – ORGANISATION	63
II.3 – PILOTAGE DES RESSOURCES	66
II.4 – MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	69
II.5 – PARTICIPATION CITOYENNE	71
II.6 – MUTUALISATION	73
II.7 – TERRITORIALISATION DE L’ACTION PUBLIQUE	74
<hr/>	
III – RETOUR D’EXPÉRIENCE DES FUSIONS ET EXTENSIONS D’EPCI	76
III.1 – FREINS ET OBSTACLES	76
III.2 – LES LEVIERS DE RÉUSSITE MOBILISÉS	80
III.3 – LES GAINS ET LES EFFETS POSITIFS DES FUSIONS	83
III.4 – LES ATTENTES DES EPCI VIS-À-VIS DU CNFPT ET EN MATIÈRE DE FORMATION	86

INTRODUCTION

1. L'ACTE III DE LA RÉFORME TERRITORIALE, UN CONTINUUM DE LOIS

L'article premier de la Constitution consacre, depuis la révision constitutionnelle du 17 mars 2003, une organisation de la République française « décentralisée ». La décentralisation guide la refonte de l'architecture territoriale de la République depuis bientôt quarante ans. Tirant ses origines dans la création des départements et des communes par les députés de l'Assemblée constituante de décembre 1789, la décentralisation a été mise en œuvre par les lois Defferre votées en 1982. Au-delà d'un plan d'aménagement et de développement territorial, il s'agit d'une nouvelle distribution des pouvoirs au service d'un nouveau mode de définition de l'intérêt général, lequel n'est plus du ressort exclusif de l'État mais peut également être porté par les acteurs locaux, dans les limites de la loi.

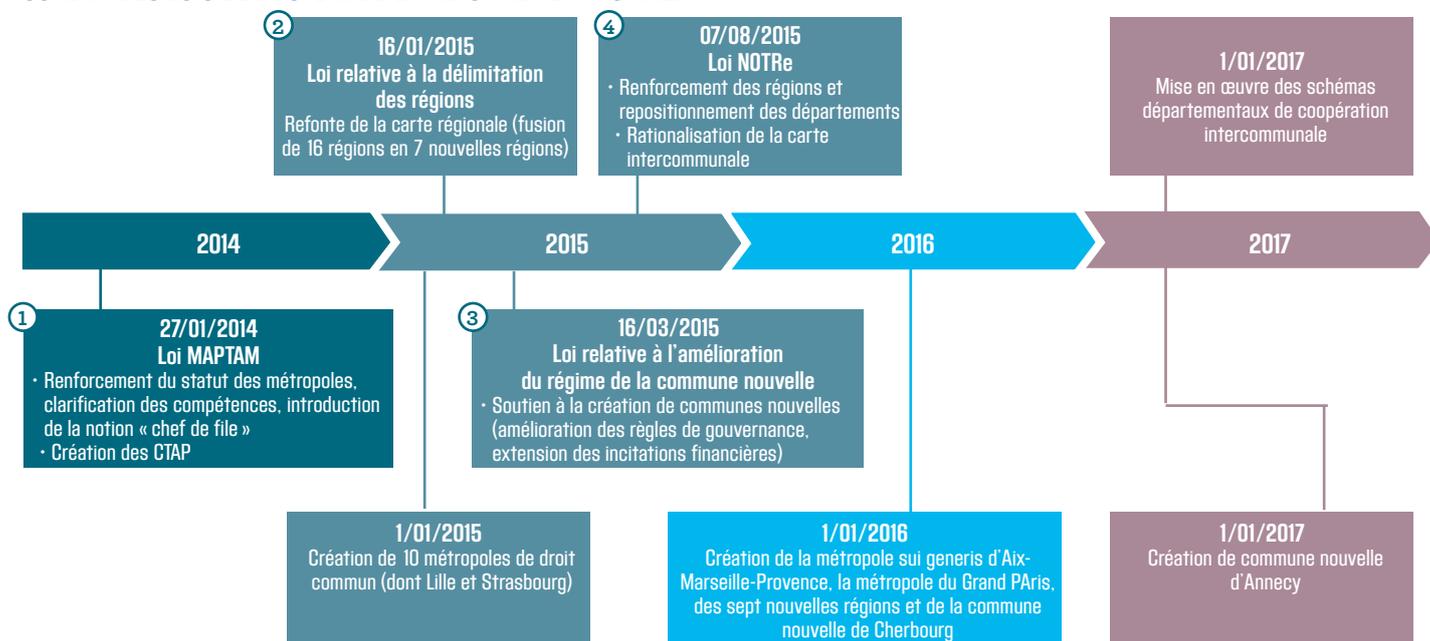
La réussite du processus décentralisateur dépend, dans une large mesure, de la qualité de la gestion locale. Les actes I (1982-1983) et II (2003) de la décentralisation ont organisé le transfert de nombreuses compétences aux régions, départements, intercommunalités et communes, dotant la France d'une structure décentralisée à quatre niveaux. Ce processus a contribué au développement sans précédent de nombreux services publics locaux et à l'aménagement des territoires. Cependant, il s'est accompagné d'un enchevêtrement

des compétences, d'une complexification de la gouvernance territoriale et d'une croissance des dépenses locales qui pénalisent l'action publique territoriale tant en matière de clarté et d'efficacité que de cohérence.

Dans un contexte de contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics, à compter de 2010, et d'un débat récurrent sur l'existence d'un « mille-feuille territorial », un ensemble de mesures a contribué à l'affirmation de l'intercommunalité : loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, qui a confirmé le rôle privilégié de l'échelon intercommunal ; réforme des scrutins locaux visant à entamer la clarification de la gouvernance territoriale ; refonte du financement du bloc communal (réforme de la taxe professionnelle, montée en puissance de la solidarité horizontale *via* le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales et prélèvements de l'État sur les dotations globales de fonctionnement).

Dans le prolongement de ces lois, celles de 2014-2015 constituent l'acte III de la réforme territoriale. Plus qu'une nouvelle étape de la décentralisation, la réforme territoriale consiste en réalité en un remodelage de l'organisation des collectivités locales par quatre lois au caractère structurant :

SCHÉMA DES LOIS DE L'ACTE III DE LA RÉFORME TERRITORIALE



LES LOIS DE L'ACTE III DE LA RÉFORME TERRITORIALE

1. LA LOI MPTAM : LA RECONNAISSANCE DU FAIT MÉTROPOLITAIN ET LA CRÉATION DES CONFÉRENCES TERRITORIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Adoptée le 19 décembre 2013, la *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MPTAM), comporte deux axes principaux :

- la répartition et l'exercice équilibré des compétences par les collectivités locales, par l'instauration dans chaque région d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ;
- la consécration de l'intercommunalité par l'affirmation d'une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les métropoles. Ce deuxième axe s'est concrétisé par la création de quatorze de ces structures entre 2014 et 2016, dont trois à statut particulier (Paris, Lyon et Aix-Marseille).

2. LA LOI RELATIVE À LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS : LA CRÉATION DE GRANDES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

En adoptant le 16 janvier 2015 la *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, l'Assemblée nationale a entériné une nouvelle carte de France métropolitaine à 13 régions.

Afin de doter les régions d'une taille critique, en comparaison de leurs voisines européennes, sur le plan géographique, démographique et économique, le Gouvernement a souhaité la fusion de certaines régions métropolitaines. L'objectif de ce deuxième volet est de renforcer l'échelon régional et de faire du duo avec les métropoles le couple moteur du développement territorial.

3. LA LOI RELATIVE À L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DE LA COMMUNE NOUVELLE : DES ATOUTS RENFORCÉS PAR LA LOI

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, est à l'initiative de parlementaires souhaitant voir la commune prendre toute sa place dans la réorganisation territoriale. Dans ce

but, elle encourage les communes à se regrouper dans le cadre de communes nouvelles, institue de nouveaux mécanismes de gouvernance et crée une incitation financière à la création de communes nouvelles.

4. LA LOI NOTRE : DES RÉGIONS AUX COMPÉTENCES RENFORCÉES, DES INTERCOMMUNALITÉS PLUS INTÉGRÉES

La *loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) est venue clore, le 7 août 2015, ce chapitre de réformes. La loi NOTRe vise à mettre en œuvre les mutations amorcées en poursuivant le renforcement des responsabilités régionales, la montée en puissance de l'intercommunalité, la clarification de l'action publique et la transparence de la gouvernance territoriale.

Après des mouvements d'allers-retours, la clause de compétence générale des départements et des régions a de nouveau été supprimée. Ces deux niveaux de collectivité ne peuvent plus intervenir que sur leurs compétences d'attribution. La loi NOTRe entend établir des compétences précises pour chaque niveau de collectivité.

Les régions ont compétence sur le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, la gestion des lycées et les mobilités hors agglomération (transport interurbain, transport scolaire, trains express régionaux). Les départements voient leurs compétences recentrées sur la construction et l'entretien des collèges, les routes départementales et sur la solidarité territoriale et humaine.

Les régions et les départements ont des compétences partagées en matière de culture, sport, tourisme, langues régionales et d'attractivité du territoire.

Les intercommunalités gèrent la collecte et le traitement des déchets, la promotion touristique, les aires d'accueil des gens du voyage, décident de l'attribution des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles et, à terme, l'eau et l'assainissement ainsi que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

2. LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

L'enchaînement des réformes sur une période très courte, l'élargissement des périmètres géographiques et l'extension des compétences des deux niveaux de collectivités concernés (régions et EPCI) ont généré d'importantes problématiques quant à la mise en œuvre réelle de ces fusions, l'atteinte d'un mode de fonctionnement efficient, la définition d'un nouvel équilibre financier ou encore l'explication des transformations aux citoyens.

Les collectivités ont ainsi été confrontées à la nécessité de trouver les solutions les plus adaptées pour répondre aux contraintes et aux forts enjeux suscités par ces fusions :

- la nécessité d'imaginer un modèle de gouvernance territoriale, voire infra-territoriale, nouveau, pour concilier élargissement et besoin de proximité ;
- le défi d'une organisation à rationaliser, recomposer et harmoniser sur un territoire et des prérogatives modifiées, prenant en compte les compétences, les attentes des agents et les besoins du territoire ;
- la redéfinition des fonctions de pilotage, au sein d'une organisation nouvelle, plus grande et parfois plus éloignée des agents, des usagers et des citoyens ;
- la difficulté de mettre en œuvre des politiques publiques à la fois adaptées, concertées et harmonisées, tenant compte des

mutations de la structuration territoriale, de la recomposition des rôles des différents acteurs et de la nécessaire adhésion des citoyens ;

- l'enjeu de la mise en place de mutualisations entre les collectivités dans leurs nouveaux périmètres, dans le cadre de multiples transferts de compétences et de la difficulté de stabiliser un modèle financier équilibré au sein de cette nouvelle donne ;
- la complexité d'une définition de la territorialisation de l'action publique, dans un contexte où les regroupements, s'ils ont vocation à renforcer les structures et leur force de frappe, n'enlèvent en rien la nécessité de maintenir la continuité et la proximité du service public.

Dans ce contexte, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), acteur central de la formation des agents de la fonction publique territoriale et centre d'étude et d'observation de la vie publique locale, a souhaité disposer d'un retour d'expérience des fusions survenues en 2016 et en 2017 en application de la loi NOTRe, de la loi MAPTAM, de la loi de délimitation des régions et de la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

Ce retour d'expérience se fonde sur une étude qualitative, conduite auprès des dirigeants des collectivités locales (directeurs et directrices généraux, directeurs et directrices généraux adjoints, directeurs et directrices, chargées et chargés de mission) qui ont vécu des mutations institutionnelles de l'intérieur. Sept thématiques prioritaires ont été identifiées par le CNFPT :

1. la gouvernance ;
2. l'organisation ;
3. le pilotage des ressources ;
4. la mise en œuvre des politiques publiques ;
5. la participation citoyenne ;
6. la mutualisation ;
7. la territorialisation de l'action publique.

Cette étude qualitative est menée en trois volets successifs : un premier volet consacré aux sept nouvelles régions issues des fusions ; un second volet dédié aux fusions d'EPCI (un panel de quinze EPCI issus des fusions validé par le CNFPT) ; un troisième volet voué aux communes nouvelles (un panel de huit communes nouvelles également validé par le CNFPT).

Le présent rapport rend compte de la seconde phase de cette étude et porte donc sur la fusion des EPCI. Les collectivités qui se rapprochent ont à affronter un défi non seulement sur le plan des politiques publiques et de leur mise en œuvre, mais également dans le domaine organisationnel et humain. En ce sens, la réflexion sur le rapprochement des EPCI va bien au-delà d'un projet de transformation centré uniquement sur la fusion organisationnelle de plusieurs structures et entraîne la transformation d'un écosystème territorial dans son ensemble.

Ce rapport doit permettre au CNFPT de mieux comprendre les effets des réformes territoriales et d'adapter en conséquence l'accompagnement des agents de la fonction publique territoriale qu'il met en œuvre.

3. MÉTHODOLOGIE SUIVIE

UNE APPROCHE QUALITATIVE PAR ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Cette étude a été conduite selon une approche qualitative qui se caractérise par une description et une analyse de la culture et des comportements individuels et collectifs du point de vue de ceux qui sont étudiés. Les avantages d'une collecte de données qualitatives résident dans la richesse des informations collectées et la compréhension en profondeur de l'objet d'étude. Dans le cadre de cette étude, l'usage des méthodes de recherche qualitative vise à obtenir un retour d'expérience des acteurs des fusions de collectivités. La méthode employée est l'entretien semi-directif qui permet de centrer le discours des personnes auditionnées sur les thématiques définies en amont tout en leur laissant une certaine latitude dans le choix des sujets abordés. Contrairement à l'entretien directif, l'entretien semi-directif n'enferme pas le discours de l'interviewé dans des questions prédéfinies ou dans un cadre fermé. Il lui laisse la possibilité de développer et d'orienter son propos et d'aborder les sujets de son choix.

Après une recherche et une analyse documentaire préliminaire sur les enjeux des nouveaux EPCI, des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'un panel de directeurs et directrices généraux, directeurs et directrices généraux adjoints, directeurs et directrices, et chargées et chargés de mission de treize EPCI fusionnés. Les personnes auditionnées ont été en général désignées par le directeur ou la directrice général des services de l'intercommunalité considérée. Au total, quarante-trois entretiens individuels ont été réalisés entre novembre 2018 et février 2019, majoritairement en présentiel dans les sièges des EPCI et par exception, au téléphone. Ces entretiens ont été menés au moyen de grilles d'entretien s'appuyant sur les sept thématiques de l'étude.

Le parti pris est de fonder l'analyse sur les propos des acteurs de l'administration territoriale ayant conduit les fusions. Des verbatim en italique dans le texte illustrent ce rapport.

PANEL DES COLLECTIVITÉS INTERROGÉES

TYPE	CATÉGORIE	NOM	DÉPARTEMENT
EPCI de moins de 20 000 habitants	Communauté de communes	Montagne d'Ardèche	Ardèche
	Communauté de communes	de la Houve et du Pays Boulageois	Moselle
	Communauté de communes	Damvillers-Spincourt	Meuse
EPCI de plus de 20 000 habitants	Communauté de communes	Interco Normandie Sud Eure	Eure
	Communauté d'agglomération	Sète Agglopol Méditerranée	Hérault
	Communauté d'agglomération	Le Cotentin	Manche
EPCI de plus de 200 000 habitants	Communauté d'agglomération	Romans Valence Agglo	Drôme
	Communauté urbaine	Grand Reims	Marne
	Communauté d'agglomération	Pays Basque	Pyrénées-Atlantiques
	Établissement public territorial	Grand-Orly-Seine-Bièvre	Val-de-Marne / Essonne
Métropoles		Rennes Métropole	Ille-et-Vilaine
		Eurométropole de Strasbourg	Bas-Rhin
		Métropole Européenne de Lille	Nord

ATOUTS ET LIMITES DE L'ÉTUDE

La méthodologie qualitative employée pour la réalisation de cette étude permet de recueillir des informations approfondies sur le ressenti, les valeurs, les faits et les comportements des personnes interrogées. Au-delà d'une revue des résultats des fusions, cette méthode permet de recueillir les témoignages bruts auprès de leurs principaux artisans, l'encadrement supérieur des EPCI. Une attention a été accordée au repérage des « bonnes pratiques » employées par les cadres territoriaux rencontrés et de procéder à une capitalisation utile aux missions d'accompagnement des collectivités locales et de leurs agents par le CNFPT.

Cette étude est aussi l'occasion de faire un tour d'horizon des stratégies suivies et des solutions originales qui ont été

trouvées par les acteurs locaux. En effet, si l'entretien semi-directif structure les échanges autour d'une grille d'entretien, il laisse à la personne auditionnée une certaine liberté pour aborder les sujets qui lui semblent pertinents en lien avec le champ de l'étude.

En revanche, cette étude ne prétend pas à une analyse exhaustive des stratégies, des processus de fusion et de toutes les actions qui ont été conduites pour les mettre en œuvre et ne constitue pas une mesure de l'impact budgétaire des fusions d'EPCI. Celle-ci ne s'appuie en effet pas sur des données chiffrées.

4. UNE NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE

DES INTERCOMMUNALITÉS PLUS GRANDES, PLUS COHÉRENTES ET DOTÉES DE NOUVELLES COMPÉTENCES

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a engendré la création de structures intercommunales plus grandes et plus cohérentes en faisant converger périmètres administratifs et bassins de vie. La loi s'inscrit dans la démarche entreprise en 2010 et ayant pour objectif une rationalisation de la carte intercommunale. Le seuil minimal d'habitants par intercommunalité a été relevé à 15 000 habitants, des dérogations s'appliquant pour les territoires qui remplissent certains critères démographiques ou de densité.

La loi NOTRe a prévu également la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) pour le 1^{er} janvier 2017. Les préfètes et préfets ont eu en charge la rédaction du projet de schéma avant l'examen de celui-ci en commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), instance composée d'élus et élus représentant les différentes collectivités et groupements d'un département. Les

élus et élus ont eu la faculté d'apporter des amendements au projet de SDCI. Une fois les schémas arrêtés, les préfètes et préfets ont été tenus de prendre les arrêtés de projet de périmètre soumis pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification.

Des arrêtés de périmètres définitifs ont été pris quand les projets ont été validés par au moins la moitié des communes concernées représentant les deux tiers de la population ou par les deux tiers des communes représentant la moitié de la population. Dans les cas où cette majorité qualifiée n'était pas atteinte, les préfètes et préfets ont eu la possibilité d'engager une procédure de « passer outre » en saisissant la CDCI. Cette procédure a été engagée à chaque fois qu'une intercommunalité concernée par les dispositions contestées ne respectait pas les obligations fixées par la loi, notamment en termes de seuil de population. Près de 80 procédures de « passer outre » ont été engagées.

La loi NOTRe redéfinit les compétences attribuées aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Les compétences des intercommunalités se partagent entre des compétences obligatoires et des compétences optionnelles définies par la loi et régies par un intérêt communautaire ou métropolitain selon la nature de l'intercommunalité considérée. La notion d'intérêt communautaire ou métropolitain, définie par le conseil de l'EPCI, distingue ce qui, au sein d'une compétence donnée, relève de l'EPCI et ce qui relève des communes. Les autres compétences restent des compétences communales. Enfin, il existe un troisième niveau de compétences dites facultatives, qui sont des compétences communales inscrites dans les statuts de l'intercommunalité après délibération du conseil communautaire. S'agissant des communautés de communes et d'agglomération, la loi organise de nouveaux transferts de compétences, principalement dans cinq domaines : le développement économique, la promotion du tourisme, les aires d'accueil des gens du voyage, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) et l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers.

Lors des fusions, l'EPCI issu de la fusion reprend l'ensemble des compétences transférées aux anciens EPCI par addition des compétences et intérêts communautaires préexistants. Le nouvel EPCI est tenu d'harmoniser l'exercice des compétences communautaires sur l'ensemble de son périmètre : l'EPCI doit notamment décider dans l'année suivant la fusion l'éventuelle restitution de compétences optionnelles aux communes. Le nouvel EPCI dispose d'un délai de deux ans, à compter de sa création, pour harmoniser l'intérêt communautaire de ses compétences conservées obligatoires ou optionnelles et choisir ses compétences facultatives. Ainsi, pendant deux ans au plus, les compétences peuvent continuer à être exercées différemment selon les territoires préexistants par maintien des intérêts communautaires non harmonisés. À l'issue de ce délai de deux ans, à défaut d'une définition de l'intérêt communautaire, la totalité de la compétence est exercée par la nouvelle intercommunalité. Enfin, l'harmonisation des compétences doit être réalisée de façon à ce que l'intercommunalité conserve les compétences correspondant *a minima* à celles de la catégorie dont elle relève.

L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU PAYSAGE INTERCOMMUNAL

Au 1^{er} janvier 2019, on compte 1 258 communautés et métropoles contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, soit une réduction de 39 % du nombre d'EPCI à fiscalité propre par rapport au 1^{er} janvier 2016. On dénombre 22 métropoles, 13 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération et 1 001 communes :

	CC	CA	CU	MÉTROPOLES
Nombre ¹	1 001	223	13	22
Nombre de communes	25 296	7 488	589	963
Population totale regroupée	22 millions	23,5 millions	3 millions	19 millions

1 Source : Direction générale des collectivités locales - ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - INSEE (population totale en vigueur 2019 - Millésimée 2016)

Le paysage intercommunal se caractérise par une très grande hétérogénéité, en termes de population, de nombre de communes, de statuts et de degrés d'intégration intercommunale. Si le nombre d'intercommunalités a largement diminué en 2017, il n'en résulte pas moins qu'un certain nombre de communautés de communes, concernées par les dérogations prévues par la loi NOTRe, ont une population toujours inférieure au seuil minimal des 15 000 habitants.

Les fusions et extensions vécues par une part significative des EPCI ont pris des modalités elles aussi hétérogènes. Alors que certains EPCI à fiscalité propre n'ont connu aucune évolution de périmètre, d'autres ont fusionné avec un ou plusieurs autres EPCI, parfois en nombre très important. Certaines fusions ont concerné des EPCI aux statuts différents. Dans d'autres cas, le nouvel EPCI a vécu au cours de la même période une transformation en EPCI de strate différente. Alors que pour certains élus et élus locaux, ces évolutions de périmètres correspondaient à un souhait exprimé par le conseil communautaire, d'autres fusions ont été décidées par les préfètes et préfets contre l'avis des élus et élus locaux. Une fusion de deux communautés de communes rurales de moins de 15 000 habitants, contraintes de fusionner en raison de leur population, a peu de points communs avec l'adhésion de quelques communes à titre individuel à une communauté urbaine dépassant le million d'habitants qui connaît en même temps une transformation en métropole ou avec la fusion d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre, dont une majorité de CC, pour donner naissance à un EPCI « XXL » de plusieurs centaines de milliers d'habitants et au périmètre inédit. Or, la loi était probablement plus appropriée aux fusions d'intercommunalités de taille et statut comparables.

Les rapprochements de collectivités différentes selon des modalités très variables a nécessité, pour les acteurs locaux, la recherche et la mise en œuvre de solutions *ad hoc* complexes, en matières financière et fiscale, d'organisations des services, de gouvernance politique, de mutualisation ou encore de projets de territoire et d'harmonisation des politiques publiques, qui justifient amplement l'exercice de retour d'expérience, objet de la présente étude.

Ce rapport a aussi pour ambition de contribuer à éclairer la façon dont le mouvement de recompositions intercommunales des années 2015-2017 a donné naissance à un nouveau paysage local qui pose la question des rôles respectifs des communes et de leurs groupements. Alors que la totalité du territoire français est désormais couverte par l'intercommunalité, l'apparition de grandes et de très grandes intercommunalités en superficie et en nombre de communes interroge aussi les représentations relatives aux catégories « urbain », « rural » et « périurbain », tant il est vrai qu'une part importante des communautés (les « XXL » mais pas uniquement), comprennent désormais des communes qui sont rattachables à ces trois catégories, brouillant la frontière entre « villes » et « campagnes », entre « métropoles » et « ruralité ».

Enfin, il est possible que les fusions d'EPCI favorisent les mutualisations entre communes et permettent à des communes rurales moins favorisées de bénéficier désormais de l'ingénierie des intercommunalités de grande taille et d'offrir à leur population des services publics de meilleure qualité à coût constant, dans les domaines de la mobilité, des transports

en commun, de la culture ou encore de la collecte et de la valorisation des déchets ménagers. Les grands périmètres pourraient aussi avoir pour conséquence un approfondissement de l'intégration intercommunale, avec l'émergence d'outils et de projets qui ne s'observaient auparavant que dans les plus grandes intercommunalités (communautés d'agglomération et communautés urbaines) : les outils de planification urbaine, les

projets de territoire ou encore les outils financiers. En ce sens, les fusions d'EPCI doivent être analysées en considérant la « largeur » des nouveaux groupements, à savoir leur superficie et le nombre de communes qui les composent, mais aussi leur « épaisseur » à savoir leur degré d'intégration, le nombre de compétences exercées par l'EPCI et leur poids politique et financier dans l'écosystème local.

5. PLAN DU DOCUMENT

La première partie de l'étude présente les résultats d'une enquête conduite auprès des directions générales d'un panel diversifié de treize EPCI de toutes les strates et dans toute la France qui ont connu des fusions d'intercommunalités ou des extensions de périmètre, et prend la forme d'une monographie par collectivité.

La deuxième partie est une analyse transversale des sept thématiques de l'étude : la gouvernance, l'organisation, le pilotage des ressources, la mise en œuvre des politiques publiques, la participation citoyenne, la mutualisation et la territorialisation de l'action publique.

La troisième partie présente les grands enseignements que l'on peut tirer des fusions d'EPCI autour de quatre thématiques : les difficultés rencontrées, les solutions imaginées pour y répondre, les effets positifs de la création des nouvelles intercommunalités et les attentes de leurs cadres vis-à-vis du CNFPT. Cette partie se conclut par une synthèse des bonnes pratiques repérées dans les collectivités pour accompagner les fusions.

I – APPROCHE GÉOGRAPHIQUE

I.1 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA MONTAGNE D'ARDÈCHE

La communauté de communes de la Montagne d'Ardèche (CCMA) est issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, des trois communautés de communes, les CC Entre Loire et Allier, Cévennes et Montagne Ardéchoises et Sources de la Loire, et de l'adhésion des communes d'Astet, Lachamp-Raphaël, Borée, La Rochette et Saint-Martial.

La nouvelle CC réunit 29 communes rurales faiblement peuplées, toutes situées en zone de montagne. Le périmètre intercommunal correspond à la « montagne ardéchoise » ou « plateau ardéchois », zone de moyenne montagne très peu densément peuplée à la lisière occidentale du département de l'Ardèche, constituée de petits villages et d'espaces naturels au pied du Massif Central. Avec 5 125 habitants, la CCMA fait partie des communautés de communes les moins peuplées et les moins denses de France métropolitaine. C'est un territoire en déclin démographique comme l'illustre la dynamique de population de la commune de Coucouron, siège de la CC, qui perd régulièrement des habitants. La population municipale s'établissait à 1 400 habitants au début du XX^e siècle, elle était de 800 habitants en 2015. Le territoire de la CCMA fait face à plusieurs problématiques liées à son caractère rural, à la densité de la population et au relief, comme la désertification médicale, la déprise commerciale et la fermeture des services publics.

L'économie locale repose principalement sur le tourisme (57 % des communes de la CCMA étant des résidences secondaires), l'agriculture et l'élevage traditionnel. Les ménages sont plutôt modestes, le revenu moyen par habitant des trois EPCI s'établissant sous les 11 000 euros par an. Enclavé, le territoire n'est pas desservi par le train. La commune-centre se situe à 50 km de la grande ville la plus proche (Le Puy-en-Velay) soit près d'une heure de route et à 85 km et 1 h 30 de route du chef-lieu du département, Privas.

Les grands enjeux de cette fusion-extension résident dans la construction d'une communauté de communes créée sans le soutien des élues et élus locaux, et dans une région où l'intercommunalité est faiblement avancée, le traitement des problématiques spécifiques des communes de montagne en déployant des politiques d'attractivité et enfin l'harmonisation des compétences exercées de façons très différentes.

I.1.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA CC DE LA MONTAGNE D'ARDÈCHE

CONTEXTE POLITIQUE

La fusion-extension ayant abouti à la création de la CCMA ne correspond pas à un projet des élus locaux mais elle a fait l'objet d'un consensus local. Pendant la préparation du SDCI de l'Ardèche, les élus des CC Entre Loire et Allier, Cévennes et Montagne Ardéchoises et Sources de la Loire, se sachant contraints de fusionner, ont exprimé le souhait de créer une seule intercommunalité à l'échelle de la « Montagne d'Ardèche ». Les trois CC coopéraient déjà au sein de deux syndicats mixtes : celui de la Montagne ardéchoise celui du Pays de l'Ardèche méridionale. Les cinq autres communes se sont prononcées en faveur de l'adhésion à la nouvelle CC, soit par une délibération du conseil municipal, soit devant la CDCI de l'Ardèche.

TEXTES APPLICABLES

La création de la CCMA découle de la loi NOTRe et du relèvement du seuil de population minimale des EPCI à fiscalité propre. Situées en zone de montagne au sens de la loi du 30 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les trois CC étaient concernées par la dérogation fixant à 5 000 habitants le seuil de population minimal des EPCI à fiscalité propre. Aucune de ces trois CC n'atteignait ce seuil dérogatoire de population : la CC Entre Loire et Allier comptait 2 285 habitants, la CC Sources de la Loire 1 378 et la CC Cévennes et Montagne Ardéchoises 900.

Dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI de l'Ardèche, ce rapprochement des CC était justifié par le fait que ces trois communautés de communes proches exercent une série de compétences de façon homogène (environnement et cadre de vie, développement et aménagement économique, collecte des ordures ménagères et action sociale). Ces trois EPCI étaient également adhérentes des mêmes syndicats (syndicat mixte de la Montagne Ardéchoise et syndicat mixte du Pays de l'Ardèche méridionale). Néanmoins, la fusion de ces EPCI ne permettait pas d'atteindre le seuil de 5 000 habitants. Aussi, le SDCI prévoyait le rattachement de cinq communes voisines supplémentaires qui s'étaient prononcées en faveur du rattachement à la nouvelle CC : La Rochette, Borée et Saint-Martial (qui portaient avec les communes du plateau ardéchois des actions conjointes en matière de tourisme et de

déneigement) ainsi que Astet et Lachamp-Raphaël. L'arrêté préfectoral de création de la CCMA a été signé le 16 décembre 2016. La fusion a été effective le 1^{er} janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

La motivation des élus et élus était de limiter les conséquences de la loi NOTRe et de préserver une identité « montagne » en évitant de fusionner avec des communes de vallée plus peuplées et plus éloignées (Langogne, Le Cheylard, Aubenas ou Le Puy-en-Velay) qui, pourtant, polarisent le territoire. La création de la CCMA permettait de maintenir un EPCI à fiscalité propre constitué des communes du plateau ardéchois. Il s'agit donc plutôt d'une création défensive conforme à l'identité locale et aux représentations du territoire par les élus et élus, sans toutefois correspondre aux habitudes de vie de la population.

L'existence des trois anciens périmètres intercommunaux s'expliquait en effet par des logiques de bassins de vie et de mobilité quotidienne : dans une zone de moyenne montagne comme le plateau ardéchois, les populations vivent sur leur versant, les petits villages en altitude forment un système avec les communes de vallée qui sont généralement de plus grande taille et qui disposent de davantage de services (commerces, écoles, collèges, loisirs, services publics...). Les habitants d'une vallée se rendent rarement dans une autre vallée en raison des difficultés de déplacements, le relief imposant des détours et le franchissement de cols. En conséquence, l'entité « Montagne d'Ardèche » est une construction administrative que les habitants ne semblent pas (encore) s'être appropriée à ce jour.

1.1.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Deux ans après sa création, la CCMA est encore en phase d'harmonisation post-fusion. Plusieurs chantiers sont en cours, comme la gestion des ressources humaines qui constitue une des priorités pour finaliser la convergence entre les agents des trois anciennes CC. À fin 2018, les conditions d'emploi, le régime indemnitaire et les fiches de poste n'avaient pas encore été finalisés. Les modes de fonctionnement entre les différentes entités qui composent l'administration intercommunale sont encore en voie d'harmonisation.

Les difficultés de construction de l'intercommunalité tiennent à la forte demande d'équilibre des élus et élus et leur volonté que les territoires soient traités de manière équivalente impliquant une référence constante aux anciens périmètres intercommunaux.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Le conseil communautaire de la CCMA a délibéré une première fois sur ses compétences en 2017, avant une révision de ses statuts en septembre 2018. Les élus et élus n'ont pas souhaité transférer de nouvelles compétences par rapport à celles qui étaient exercées par les anciennes CC. Aussi, la CCMA exerce un nombre réduit de compétences – qui permettent tout de même à la collectivité d'être éligible à la DGF bonifiée – dont l'aménagement de l'espace (dont l'élaboration d'un SCoT), le développement économique (dont le tourisme), la GEMAPI, la collecte des déchets ménagers, la gestion des aires d'accueil

des gens du voyage, l'assainissement non collectif, la politique de la ville ou encore les maisons de services au public (MSAP).

La direction générale a passé en revue les compétences pour identifier celles qui n'étaient pas réellement exercées. Dans plusieurs cas, les statuts des anciennes CC mentionnaient en effet des compétences qui n'avaient fait l'objet d'aucune action, notamment parce que d'autres opérateurs s'en chargeaient, comme par exemple l'entretien des circuits de VTT ou la gestion des pistes de ski et des équipements annexes qui étaient assurés par le département. Le conseil communautaire a restitué plusieurs compétences optionnelles et facultatives aux communes en septembre 2018, dont la sauvegarde et la restauration du petit patrimoine communal, la voirie (hors zones d'activités et déchetterie), les bibliothèques, l'électrification rurale, l'éclairage public, les lignes électriques et téléphoniques et l'action sociale.

La CCMA ne s'est pas encore dotée d'un projet de territoire écrit, ni d'un plan pluriannuel d'investissement. L'élaboration du projet communautaire est repoussée au prochain mandat, après les élections municipales de 2020. En l'absence d'une véritable culture communautaire, les élus et élus ont du mal à définir des intérêts communs et à élaborer des projets ensemble. Par exemple, pour l'implantation d'un nouvel équipement communautaire, les débats entre élus et élus portent davantage sur la localisation de celui-ci que sur son opportunité et sa pertinence.

La principale politique volontariste conduite par la CCMA est la politique d'accueil et d'attractivité du territoire qui poursuit l'objectif de lutter contre le phénomène de déclin démographique. Cette politique, animée par un chargé de mission auprès de la DGS, repose sur plusieurs actions : l'accueil de professionnels de santé, l'accueil de nouveaux habitants et l'accompagnement professionnel d'agricultures et agriculteurs désireux de reprendre une exploitation agricole sur le territoire. La compétence maisons de services au public permet de couvrir le territoire par trois MSAP, dont deux sont gérées directement par l'EPCI et une par La Poste, et d'apporter une solution à la fermeture des services publics en milieu rural. La CC finance également un poste à mi-temps d'animateur de la section des jeunes sapeuses-pompières et sapeurs-pompiers de l'unique collège du territoire. La densité médicale étant très faible, il est nécessaire de disposer de forces d'intervention et de secours afin de transporter les personnes malades ou blessées vers un centre de soins à l'extérieur du territoire. Enfin, la CCMA conduit une politique touristique et a repris en régie la gestion des points d'information touristique – auparavant gérés selon différentes modalités, dont un EPIC et une association – au moyen d'un office de tourisme intercommunal (OTI).

ORGANISATION ACTUELLE

La nouvelle CC est dotée d'une administration de 24 personnes structurée autour d'une direction générale, de trois pôles thématiques : un pôle tourisme, en charge de l'office de tourisme intercommunal, un pôle social et SPANC, et un pôle culture, environnement et économie, complétés par un service ordures ménagères et la mission « politique accueil et développement » (une personne) en charge de la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'attractivité de la CC. Une nouvelle directrice générale a été recrutée en 2018.

À la création de la CCMA, les trois sites des anciennes CC ont été maintenus. Au cours de l'année 2017, il y a eu un rapprochement entre deux de ces trois sites à Coucouron, commune centre de l'intercommunalité. La troisième équipe demeure dans les locaux de Saint-Étienne-de-Lugdarès, distants de 35 km soit environ 45 minutes de route. À ce jour, les locaux de Coucouron ne sont pas dimensionnés pour accueillir l'ensemble du personnel. Les agents du pôle tourisme sont répartis dans les différents points d'accueil de l'office de tourisme intercommunal.

Cette organisation n'est pas de nature à favoriser les interactions entre les agents de la CC puisqu'ils ont peu d'occasion d'être tous réunis au même endroit. Le plateau ardéchois est en effet une zone montagneuse où les distances à vol d'oiseau ne reflètent pas du tout le temps nécessaire pour se rendre d'une commune à l'autre. Seul le chargé de mission « politique accueil et développement » se rend régulièrement sur l'ensemble des communes de la CC, du fait de ses fonctions.

1.1.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Une première difficulté identifiée est liée aux conditions de création de la CCMA. Cette fusion-extension de trois CC et cinq communes posait de nombreux défis techniques, politiques et juridiques qui n'ont pas été anticipés. Avant la fusion en 2017, s'il y avait une volonté d'assurer un accompagnement de la part de la préfecture, il n'y a pas eu de travail en commun entre les élus et élus des trois CC, ni de réflexion coordonnée, en particulier sur le champ de compétences de la nouvelle collectivité et sur ses statuts. Contraints à fusionner leurs communautés de communes, les élus et élus ont tenu à créer une nouvelle intercommunalité sur le plateau ardéchois en réunissant des communes de montagne et en refusant de se rapprocher des communes de vallées. Aussi, la CCMA est née selon une logique défensive, pour s'opposer à un rapprochement non souhaité plutôt que par adhésion à un projet. Par ailleurs, la culture intercommunale est décrite comme localement peu développée, les élus et élus considérant que l'intercommunalité dessert leurs communes.

Dans ces conditions, ils éprouvent des difficultés à se projeter dans une nouvelle communauté qui ne s'incarne pas encore par un projet. En dehors de la politique d'accueil et d'attractivité, les élus et élus sont plutôt dans l'attente de voir quelle sera la situation politique post-2020 avant de se lancer dans de nouvelles politiques publiques. Le manque d'implication des communes tend à freiner les projets de la CC. Ainsi, la mise en place du PLU est ralentie par le fait que les élus et élus n'ont pas encore défini des objectifs communs en lien avec la thématique habitat et ne se sont pas encore impliqués dans la préparation de ce document d'urbanisme.

En l'absence de préparation, la constitution d'une administration intercommunale a pris du retard. Le passage de trois directions à une seule a généré des tensions entre les équipes issues des trois anciennes CC qui n'ont toujours pas été réunies sur un site unique. L'harmonisation de la gestion des ressources humaines n'a pas été mise en route dès la première année, en conséquence, des disparités subsistent entre les agents en fonction de leur employeur d'origine : entre les trois CC, mais aussi entre celles-ci

et une association et un EPIC dissolus pour les agents du pôle tourisme. Ces différences portent sur le régime indemnitaire, le règlement intérieur ou encore les fiches de poste.

SOLUTIONS TROUVÉES

Pour répondre à des ressources administratives limitées et aux difficultés des élus et élus à se projeter dans le nouvel EPCI, la fusion a été accompagnée par un prestataire avant et après celle-ci. À la fin de l'année 2016, un état des lieux pré-fusion a été réalisé, il portait sur les enjeux financiers, fiscaux et de gouvernance. En 2017, le même prestataire a accompagné l'élaboration du premier budget de la CCMA.

En 2018, pour achever la construction de l'EPCI, une nouvelle directrice avec un profil juridique a été recrutée. Ses premières tâches ont été de préparer les nouveaux statuts et la construction d'un organigramme. Sa présence a permis de rattraper le retard pris sur la définition des compétences afin de garantir le respect du délai légal de deux ans laissé aux EPCI post-fusion pour procéder aux restitutions de compétences aux communes membres et d'avancer sur l'harmonisation de la gestion des ressources humaines.

Pour l'exercice de la compétence collecte des ordures ménagères, le service et la collecte sont organisés selon trois découpages intracommunautaires correspondants aux périmètres des anciennes CC, ce qui a permis de garantir la continuité du service public pendant le passage de trois CC à une seule. La topographie du territoire et les cols rendent par ailleurs difficile l'organisation de la collecte à une seule échelle.

Enfin, dans le but de favoriser l'appropriation du nouvel EPCI par les communes et de garantir une bonne circulation de l'information, des réunions ont été organisées avec les secrétaires de mairie pour leur expliquer le fonctionnement de l'EPCI et les informer sur le dispositif des MSAP. Historiquement, ce sont les secrétaires de mairie des communes rurales qui remplissaient les missions aujourd'hui confiées aux MSAP : remplir un dossier de demande d'aide sociale, d'allocation d'adulte handicapé ou de chômage. Les secrétaires de mairie constituent des portes d'entrée des citoyens vers les collectivités locales et sont les plus à même d'informer ces derniers sur les services publics locaux. Ces échanges ont été particulièrement profitables aux cinq communes entrantes qui étaient les moins familières du fonctionnement de la nouvelle CC.

1.1.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

En raison de son contexte de création et des difficultés rencontrées au cours des deux premières années de la CCMA, celle-ci connaît actuellement une longue période de transition et n'a pas encore été rendue opérationnelle pour apporter au territoire et aux habitants toute la plus-value qu'elle pourrait offrir à terme.

Cependant, deux types de gains ont déjà été identifiés :

- d'une part, la CCMA constitue un outil qui permet aux EPCI de porter la politique d'attractivité et de promotion du territoire à une échelle plus large et plus pertinente : celle du

plateau ardéchois dont les communes connaissent des enjeux communs. La CCMA conduit ainsi des actions pour attirer de nouveaux actifs, pour rompre avec le déclin démographique et la déprise commerciale, soutenir les sapeuses-pomprières et sapeurs-pompiers et attirer des professionnels de santé pour lutter contre le phénomène de désert médical ou encore met en œuvre une politique touristique coordonnée au moyen de son office de tourisme intercommunal pour soutenir l'un des principaux secteurs de l'économie locale ;

- d'autre part, la création des MSAP situées dans plusieurs points du territoire offre une réponse aux besoins d'information et d'accompagnement de la population et en particulier des habitants les plus précaires, à travers une aide dans leurs démarches administratives (retraite, recherche d'emploi, chômage, aides sociales...).

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

En raison de la difficulté des élus et élues à se projeter dans la nouvelle CC avant le renouvellement des conseils municipaux

en 2020, la priorité de la direction est d'achever la structuration de la collectivité et de créer les conditions pour que celle-ci soit pleinement opérationnelle pour le futur mandat.

Pour la fin du mandat 2014-2020, deux perspectives principales peuvent être tracées. Il s'agit d'une part de poursuivre la construction de la CC qui apparaît encore « en construction », à travers la finalisation des chantiers ouverts par la fusion et l'achèvement des harmonisations nécessaires, notamment sur le plan de la gestion des ressources humaines. D'autre part, dans une région marquée par le faible degré de maturité de l'intercommunalité, le renforcement de l'intégration pourrait passer par l'approfondissement de la mutualisation qui offre aux communes d'intéressantes marges de manœuvre pour déployer de nouveaux projets. Les communes étant limitées dans leurs capacités à créer des postes pour mettre en œuvre leurs politiques, la mutualisation des ressources et le portage intercommunal d'une ou plusieurs politiques prioritaires définies par les élus et élues pourraient offrir les moyens de répondre aux grands enjeux du plateau ardéchois.

I.2 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA HOUBE ET DU PAYS BOULAGEOIS

La communauté de communes de la Houve et du Pays Boulageois (CCHPB) a été créée le 1^{er} janvier 2017 par fusion de la communauté de communes de la Houve (CCH) et de la communauté de communes du Pays Boulageois (CCPB). Il s'agissait de deux intercommunalités faiblement peuplées (aucune n'atteignait 15 000 habitants en 2016) et de création récente : 2005 pour la CCH et 2008 pour la CCPB.

Ces deux intercommunalités appartenaient à deux bassins de vie différents. La CCPB était rattachée à la zone d'emploi de Metz, au sud-ouest de la CC, et avait intégré le SCoT de l'agglomération messine (le SCOTAM) en 2015. Au contraire, Boulay-Moselle et les communes qui l'entourent étaient historiquement tournées vers le bassin houiller lorrain, donc le nord-est, elles connaissaient une polarisation croissante de la part de l'agglomération messine depuis quelques années. Les phénomènes conjugués de désindustrialisation du bassin houiller et de métropolisation ont en effet déplacé le pôle d'attraction vers la Métropole de Metz (emplois, loisirs, consommation...). La CCH au contraire était partagée entre deux bassins de vie : celui de Bouzonville au nord et celui de Creutzwald à l'est. Ses communes restent tournées vers le nord-est du département et l'Allemagne, avec une part importante de travailleurs transfrontaliers dans leurs résidents et des habitudes de consommation en Allemagne.

La nouvelle CC réunit 37 communes et 23 500 habitants au cœur du bassin houiller lorrain. Son siège est situé à Boulay-Moselle, ancienne sous-préfecture départementale (jusqu'en 2014) de 5 600 habitants. Ancien territoire industriel, la CC fait face à un important défi de reconversion économique. La dernière mine de charbon, la mine de La Houve, a fermé en 2004. Il s'agissait du dernier puits de mine encore actif en France. Polarité par des pôles d'attraction extérieurs et opposés, la CCHPB fait face à un important défi de cohérence territoriale.

Sur les plans géographique, social et économique, la CCHPB rassemble des communes qui connaissent des problématiques et défis communs, ce qui est porteur de sens pour le nouveau groupement intercommunal :

- un territoire constitué de petites communes rurales avec des problématiques spécifiques ;
- une situation géographique en marge des grands pôles d'emplois, situés dans la Métropole de Metz et en Allemagne ;
- des enjeux d'emploi, de développement économique et des problématiques particulières de mobilité.

En revanche, d'un point de vue institutionnel, les deux anciennes communautés de communes avaient des caractéristiques très différentes, ce qui pose un enjeu majeur d'harmonisation au sein du nouvel EPCI. Des différences s'observaient notamment :

- en termes de niveaux d'intégration intercommunale, avec une CC (la CCPB) plus intégrée ;
- en termes de localisation des équipements, principalement situés dans la ville-centre pour la CCPB, les équipements culturels, sportifs et les déchetteries étaient au contraire plus éclatés pour la CCH, ce qui implique des déplacements plus nombreux entre les sites ;
- en termes d'effectifs : les services de la CCPB comptaient 45 agents, contre moins d'une dizaine à la CCH.

I.2.1 – CONTEXTE DE LA FUSION DES EPCI COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA HOUBE ET COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS BOULAGEOIS

CONTEXTE POLITIQUE

La fusion des deux CC était prévue par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de la Moselle en raison

de la population des deux intercommunalités, dont aucune n'atteignait le plancher des 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe. Elle ne correspondait pas à un souhait des élus et élus locaux.

Dans un premier temps, l'État avait proposé que les deux CC intègrent deux intercommunalités différentes : la CCPB devait fusionner avec deux CC du pays messin au sud-ouest pour créer une grande intercommunalité limitrophe de Metz Métropole ; la CCH devait fusionner avec une autre petite CC frontalière de l'Allemagne à l'est du département. Ce scénario n'a pas recueilli l'aval des élus et élus, qui ont déposé en CDCI un amendement afin de modifier le premier SDCI envisagé. Le schéma validé a abouti à la fusion de la CCPB et de la CCH.

TEXTES APPLICABLES

Les communautés de commune du Pays Boulageois et de la Houve faisaient partie des structures intercommunales du département de la Moselle qui comptaient moins de 15 000 habitants devant fusionner avec un autre EPCI à fiscalité propre dans le cadre de l'article 35 de la loi NOTRe. La fusion, prévue par le SDCI, a été effective à compter du 1er janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

La fusion des deux CC ne correspond pas à la volonté des élus et élus locaux. Mais elle est perçue comme un « mariage de raison » en raison des points communs entre les deux territoires.

Sans que les deux anciennes intercommunalités (CCPB et CCH) n'aient eu l'habitude de travailler ensemble au préalable, leurs communes étaient membres des mêmes syndicats techniques et les élus et élus des deux groupements se connaissaient davantage qu'ils ne connaissaient ceux des deux intercommunalités du pays messin.

La fusion CCPB/CCH est ainsi apparue comme plus souhaitable aux élus et élus locaux, mais le rapprochement de ces EPCI n'apparaissait pas comme naturel en raison d'une absence d'habitudes de travail en commun et pour des considérations géographiques, les communes des anciennes CC n'étant pas tournées vers les mêmes pôles d'attraction.

1.2.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Deux ans après la fusion, la nouvelle CC apparaît opérationnelle. Elle s'est dotée d'une nouvelle organisation, de nouveaux statuts et les compétences ont été transférées. Certaines compétences ont été restituées aux petites communes. Sur le périmètre de l'ancienne CCH, l'éclairage public n'est plus assuré par la CC et la dératization est refacturée aux communes dans le cadre de mutualisations de services.

Sur certains dossiers, il existe cependant encore un distinguo entre les deux anciennes communautés, notamment pour la prise en charge de certaines compétences comme la collecte des ordures ménagères, l'eau et l'assainissement, compétences exercées directement par la CCPB avant la fusion mais pas par la CCH dont les communes adhéraient à trois syndicats techniques différents.

La mutualisation apparaît en revanche encore en projet. L'ancienne CCPB disposait d'un schéma de mutualisation datant de 2016 et travaillait à sa mise en œuvre au moment de la fusion. Dans le cadre d'un partenariat avec le CNFPT, un prestataire avait été recruté pour accompagner la mutualisation et former les agents. La fusion est venue interférer avec ce projet. Des mutualisations ont cependant été mises en place. Plusieurs agents d'animation sont mutualisés entre la ville-centre et la CC pour exercer les compétences scolaire et périscolaire (partiellement exercées par la CC). Les services techniques rendent également des services ponctuels aux communes, sans que cela ne soit formalisé par écrit.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

À la création de la CCHPB, la priorité des élus et élus a été de maintenir le niveau de services qui était offert aux habitants avant la fusion. En vertu d'un principe d'égalité de traitement des administrés, les services assurés dans le ressort de chacune des anciennes CC a été étendu aux autres communes.

Il importait aussi aux élus et élus de ne pas dégrader le niveau de proximité avec les habitants. Ils ont souhaité qu'une antenne soit conservée sur le périmètre de l'ancienne CCH, notamment pour accueillir le public et l'instruction des documents d'urbanisme. En conséquence, le site de Falck a été maintenu même si c'est le siège de l'ancienne CCHPB à Boulay-Moselle qui accueille les services de la nouvelle CC.

Enfin, les élus et élus ont défini une priorité pour développer le territoire et réduire la fracture territoriale par le raccordement à la fibre optique et la résorption des zones blanches qui concernent encore plusieurs communes. Dans le cadre d'un partenariat avec le département et son opérateur, Moselle-Fibre, les communes vont être progressivement raccordées à la fibre optique avec une commercialisation à partir de 2020 et des pylônes multi-opérateurs vont être installés dans les communes non couvertes ou mal couvertes par les réseaux de téléphonie mobile.

ORGANISATION ACTUELLE

En raison du déséquilibre dans les effectifs entre les deux CC, l'organisation de la nouvelle intercommunalité s'inscrit en continuité avec celle de l'ancienne CCPB, dont les services ont été maintenus et ont intégré les agents de l'ancienne CCH. La fusion ne s'est pas traduite par une réorganisation globale des services.

L'organisation actuelle compte 65 agents, dont 46 agents dans les services communautaires et 19 personnes en contrat d'insertion. Les services assurent un panel large d'activités : la gestion d'un restaurant scolaire/périscolaire, des services périscolaires, des déchetteries, des équipements sportifs dont une piscine et une bibliothèque ainsi que l'entretien des bâtiments et des espaces verts. Certaines compétences sont exercées en délégation de service public, notamment la petite enfance et l'assainissement.

Pour répondre à la demande des élus et élus de maintenir une présence territoriale sur le territoire de la CCH, l'ancien siège intercommunal à Falck a été transformé en antenne. Il n'en découle pas une organisation en « bisite » à proprement parler puisque peu d'agents travaillent dans cette antenne. Ils

y passent une partie de la semaine seulement et sont présents au siège de la CC le reste du temps, afin de limiter les risques d'isolement.

Deux ans après la fusion, l'organisation de la nouvelle intercommunalité est présentée comme aboutie. Les agents issus de la CCH ont été intégrés sans problème majeur. Selon la direction générale, la fusion a été l'occasion de porter un regard nouveau sur l'organisation des services.

1.2.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Un des principaux défis relevés au sujet de la fusion était la réduction des importantes différences de compétences entre les deux communautés de communes : le Pays Boulageois avait beaucoup plus de services que la Houve. Le choix qui a été fait est celui de l'extension des services sur tout le territoire (restaurant périscolaire, construction d'une crèche, chantier d'insertion...).

Un second défi résidait dans la gestion des ressources humaines et son harmonisation. Les effectifs n'étaient pas de même nature. La CCPB comptait 45 agents contre 7 à la CCH. Dans la fusion, il y avait un enjeu d'accompagnement important avec les salariés du chantier d'insertion. Le chantier d'insertion, cofinancé par le département et les fonds européens, est constitué de 19 personnes en contrats d'insertion (contrat à durée déterminée renouvelable jusqu'à un an maximum), qui assurent l'entretien des espaces verts et des bâtiments et qui étaient auparavant gérés par une association subventionnée par la CCPB. La nouvelle intercommunalité dépassant le seuil de cinquante agents, il a été nécessaire de mettre en place des élections professionnelles et d'instaurer un comité technique.

La construction de l'intercommunalité s'est heurtée à deux types de réticences d'ordre politique. Dans un premier temps, les élus et élus de la plus petite des deux intercommunalités (CCH), moins peuplée et moins intégrée que la CCPB, ont pu craindre que la fusion ne se traduise par une absorption. Dans un deuxième temps, les oppositions entre les élus et élus issus d'une CC contre ceux issus de l'autre CC ont laissé place à un débat plus fondamental entre les partisans de l'intercommunalité et ceux qui y sont plus réticents au nom de la défense de la commune, dans les communes des deux anciennes CC.

SOLUTIONS TROUVÉES

Pour répondre aux inquiétudes des élus et élus des communes de la plus petite des deux anciennes intercommunalités, la direction de la nouvelle CC a fait preuve de pédagogie et a engagé un travail partenarial. En matière de documents d'urbanisme, le travail a été repris en respectant la volonté des élus et élus communaux, en partenariat avec les communes concernées. L'une des deux CC exerçant la compétence urbanisme, cette compétence est à présent exercée par la nouvelle intercommunalité.

Le travail de préparation du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) apparaît comme un levier pour consolider la nouvelle CC, mais c'est également un sujet sensible qui

intéresse fortement les élus et élus. L'adhésion de la CCHPB à l'agence d'urbanisme de l'agglomération messine et la préparation du PLUi dans le cadre d'une concertation associant les habitants et les communes a été à ce titre un facteur facilitant de la fusion.

L'extension de nouveaux services au profit de ces communes a également été de nature à favoriser de bonnes relations de travail et à donner une image favorable du nouveau groupement intercommunal aux élus et élus communaux. Par exemple, la cantine centrale pour le périscolaire de la CCPB a été étendue aux communes de la Houve.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

Sur le plan de la gouvernance, le processus de fusion s'est relativement bien déroulé dans la mesure où il n'y a pas eu de conflit majeur entre les élus et élus des deux communautés de communes. Un accord a été passé pour une répartition des places en fonction des poids démographiques respectifs. L'un des deux anciens présidents est devenu le nouveau président (élu à l'unanimité), l'autre ancien président est devenu vice-président. La conception d'une CC comme étant au service de ses communes membres a été soulignée étant un facteur favorisant la qualité du dialogue entre élus et élus.

Sur le plan de la conduite et de l'adaptation au changement, la direction a mentionné, en amont de la fusion, la présence d'un prestataire recruté avec le concours du CNFPT pour accompagner les mutualisations entre la CCPB et la ville-centre et former la direction et les agents au changement par des ateliers de travail. Si les projets de mutualisation ont été repoussés en raison de la fusion, les formations dispensées aux agents de la CC et de la commune, en ce qu'elles préparent les changements au sein de la collectivité, ont constitué un levier pour accompagner le personnel dans le cadre de la création de la nouvelle communauté de communes. Quand la fusion a été rendue officielle, les agents issus de la CCH ont aussi été invités à participer aux formations proposées dans le cadre de cet accompagnement.

La fusion n'est pas présentée comme un événement traumatisant en raison du caractère évolutif et adaptable de la collectivité. Les EPCI à fiscalité propre ayant connu de nombreuses évolutions au cours des dernières années (fusions, évolutions législatives, transferts de compétences), les agents sont habitués aux changements. Du point de vue de la direction générale, la création de la nouvelle intercommunalité est même perçue comme une source d'intérêt professionnel puisqu'elle est génératrice de nombreux projets stimulants et elle demande de se confronter à de nouveaux sujets, en lien avec les prises de compétences nouvelles.

De plus, il convient de remettre la fusion dans le contexte global d'évolution de l'intercommunalité qui vit une période de forte intégration. Ainsi, deux compétences structurantes ont été transférées à la CCHPB : la compétence assainissement et l'élaboration du PLUi. Dans ce contexte, une autre bonne pratique a été mise en avant par la direction : les prises de compétences nouvelles ne sont pas toujours associées à la création d'un poste dédié dans les services intercommunaux, mais l'organisation est adaptée au nouveau périmètre des compétences.

I.2.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

En dépit de son caractère imposé, le bilan de la fusion est présenté comme positif. Le principal gain attribuable à la fusion est la hausse du niveau de service offert aux habitants des communes de l'ancienne CCH qui ont bénéficié de l'extension des services de l'ancienne CCPB.

La fusion a été une opportunité pour améliorer la gestion des ressources humaines, afin de répondre à l'augmentation des effectifs, passés de 40 à 65, et la reprise en régie du chantier d'insertion. Pour répondre aux enjeux liés à l'évolution des effectifs, d'accompagnement des agents et des personnes en contrats d'insertion, les moyens dévolus à la fonction ressources humaines sont passés de un à deux postes (dont un à temps partiel).

Sur un plan individuel, la création de l'intercommunalité est décrite comme un épisode instructif et stimulant. L'environnement des EPCI à fiscalité propre est présenté comme étant en perpétuel « mouvement » en raison des fusions, transferts de compétences, évolutions de périmètre... ce qui est

perçu comme plutôt positif et comme une source d'intérêt dans le travail pour les cadres de direction.

Sur le plan financier, la fusion n'apparaît ni comme un vivier d'économies, ni comme la cause d'un accroissement des dépenses publiques. L'harmonisation du régime indemnitaire et de l'action sociale n'a pas engendré d'augmentation significative de la masse salariale. Si le champ d'action de l'intercommunalité a évolué, cela est lié aux transferts de compétences qui auraient eu lieu même sans la fusion, et pas à la mise en œuvre du SDCI. Enfin, les charges en plus sont en général associées à des recettes nouvelles qui les équilibrent. Les dépenses nouvelles sont principalement liées à l'extension ou à l'harmonisation du niveau de service offert par la CC au profit des communes qui n'en bénéficiaient pas et ne sont donc pas une conséquence directe de la fusion. Au total, la situation financière de la nouvelle CC est stable, voire en légère amélioration.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Pour la CCHPB, le principal axe pour l'avenir en relation avec la gestion de la situation post-fusion est l'approfondissement du volet « ressources humaines ». La stabilisation d'une politique de gestion des ressources humaines propre à la nouvelle CC nécessitera encore plusieurs actions d'harmonisation.

I.3 – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DAMVILLERS-SPINCOURT

La communauté de communes de Damvillers-Spincourt (CCDS) est née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion de la CC du Pays de Spincourt (CCPS) créée en 1994, et de la CC de la Région de Damvillers (CCRD) créée en 1997 par transformation d'un ancien syndicat intercommunal. La fusion a été imposée par le Schéma départemental de coopération intercommunale de 2015 puisque ces deux structures intercommunales du département de la Meuse n'atteignaient pas le seuil de population de 5 000 habitants, seuil dérogatoire compte tenu de la densité démographique. Initialement, la fusion aurait dû réunir cinq communautés de communes : celles de la Région de Damvillers, du Pays de Montmédy, du Pays de Spincourt, du Pays de Stenay ainsi que du Val Dunois. Mais cette fusion à cinq a été rejetée au profit d'un nouveau projet de fusion entre les CC du Pays de Spincourt et de la Région de Damvillers qui s'appuie sur des échanges et liens déjà existants entre ces deux intercommunalités.

La fusion réunit 8 500 habitants et 41 communes de petite taille du nord du département de la Meuse, à proximité de la frontière belge. Le territoire intercommunal est entouré de villes moyennes : Verdun, Étain, Montmédy et Longuyon. Territoire à dominante rurale, la région de Damvillers-Spincourt a connu un important passé industriel et minier. Si les dernières mines ont fermé dans les années 1990, l'industrie est encore présente, notamment à Damvillers et à Domremy-La-Canne. Situé à proximité de Verdun et derrière la ligne de front de la guerre de 1914-1918, le territoire est aussi marqué par l'Histoire et abrite plusieurs lieux de mémoire de l'arrière-front allemand fréquentés par les visiteurs adeptes du tourisme de mémoire.

La création de la nouvelle CC posait deux grands enjeux :

- sur le plan institutionnel, la fusion a posé des enjeux d'harmonisation entre les deux anciennes CC, tant sur le plan des compétences qui étaient différentes que sur celui de l'organisation interne et de la gestion des ressources humaines ;
- en termes d'enjeux pour le territoire, la création de la CC devait permettre de poursuivre les actions engagées depuis le milieu des années 1990 pour améliorer l'attractivité du territoire, par l'accueil de nouvelles populations en développant des activités et services pour les familles (crèches, accueils périscolaires et loisirs) et par des actions de promotion touristique et de développement économique.

I.3.1 – CONTEXTE DE LA FUSION DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES DU PAYS DE SPINCOURT ET DE LA RÉGION DE DAMVILLERS

CONTEXTE POLITIQUE

La fusion de 2017 est intervenue alors qu'une première tentative de fusion entre les CC du Pays de Spincourt et de la Région de Damvillers s'est soldée par un échec en raison de l'opposition d'une partie des élus et élus communaux, alors que les deux conseils communautaires y étaient favorables.

La fusion a été précédée d'un travail des élus et élus pour éviter un nouvel échec du rapprochement : dès le mois de mai 2015, les présidentes et présidents et vice-présidentes et vice-présidentes se sont réunis presque toutes les semaines et le futur président a participé à des réunions de conseils municipaux dans la majorité des communes pour y présenter le projet.

TEXTES APPLICABLES

Cette fusion a été mise en œuvre en application de la loi NOTRe, en raison du relèvement du seuil minimal de population pour les EPCI à fiscalité propre, la CCRD comptant 2 678 habitants et la CCPS 5 727. La nouvelle CC est concernée par le seuil dérogatoire de 5 000 habitants applicable aux EPCI pour les départements peu densément peuplés. La densité moyenne des 41 communes (17 habitants au km²) est en effet inférieure à la moitié de la densité nationale, dans un département dont la densité est elle-même inférieure de 30 %, de la densité nationale.

Au départ, le SDCI prévoyait la fusion de cinq communautés de communes du nord du département de la Meuse. Cette proposition a été rejetée par les élus et élus en raison de la complexité d'un tel projet et de la taille du périmètre de l'EPCI envisagé. La version finale du SDCI, arrêtée le 24 mars 2016, prévoit la fusion des deux CC au 1^{er} janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

La création de la CCDS, imposée parce que l'une des deux anciennes CC n'atteignait pas le nouveau seuil de population minimal fixé par la loi NOTRe, ne correspondait pas à une volonté des élus et élus locaux qui n'avaient pas d'habitude de travail en commun. Les communes des deux groupements appartiennent à deux bassins de vie et d'emplois différents : le secteur de Damvillers est plus attiré par Verdun alors que les habitants du secteur de Spincourt sont tournés vers la Meurthe-et-Moselle voire au-delà, vers le Luxembourg. De plus, la création des anciennes CC remontait dans les deux cas à plus de vingt ans et il semble que cette ancienneté ait créé des habitudes dans les deux périmètres considérés, dont chacun présentait une certaine pertinence.

Si la fusion entre CCRD et la CCPS n'a pas suscité l'engouement des élus et élus locaux, ils l'ont cependant soutenu afin d'éviter une fusion à cinq CC dont ils voulaient encore moins. Il s'agit donc d'une création défensive apparaissant, aux yeux des acteurs locaux en 2016 comme la moins mauvaise option possible.

1.3.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

La fusion avait été anticipée avec des réunions de travail, regroupant les élus et élus, ciblées sur la gouvernance et les compétences. Les deux anciennes CC avaient moins anticipé les impacts en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines ; les exigences des élus et élus étaient de ne pas conserver de doublons en rapprochant les deux organisations et de garantir une proximité dans les deux anciens périmètres.

À partir de la création de la CCDS, la nouvelle direction générale a débuté la mise en œuvre de la fusion des services et a commencé à harmoniser les modes de fonctionnement, en particulier pour les services scolaire et périscolaire. La direction s'est attachée à construire une nouvelle collectivité en s'appuyant sur les points forts de chacune des deux anciennes organisations et en diffusant les meilleures pratiques. Un nouvel organigramme a été arrêté au cours des six premiers mois de la CCDS, est passé en comité technique en septembre et a été définitivement arrêté en octobre 2017. Néanmoins, cet organigramme a continué à évoluer au cours des mois suivants et ce pendant près d'un an, de

même que les modes de fonctionnement. La collectivité dispose d'une organisation stabilisée lui permettant d'être pleinement opérationnelle depuis le 1^{er} octobre 2018.

Il reste encore des outils à mettre en place, notamment sur le plan de la gestion des ressources humaines et des outils informatiques. De nouvelles fiches de poste ont été élaborées. Cette démarche a abouti au début de l'année 2019, soit 24 mois après la fusion. Le réseau informatique n'avait pas été mis en place au 1^{er} janvier 2017, ce qui a créé des difficultés de communication entre les deux sites pendant près de six mois. Le réseau est maintenant opérationnel mais d'autres projets ont été lancés et sont encore en cours comme la mise en place d'une gestion électronique des documents.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Les élus et élus ne se sont pas dotés d'un projet de territoire qui serait pourtant, pour la direction générale, un des leviers à activer pour insuffler une identité pour ce nouveau territoire et renforcer la dynamique dans les services. Cependant, l'exécutif a engagé ou repris plusieurs grands projets d'investissement des anciennes CC qui ont un intérêt pour le développement du territoire comme la rénovation d'un complexe sportif, la valorisation des sites de l'arrière-front allemand et la rénovation des voiries qui permettent aux nombreux touristes qui fréquentent les lieux de mémoire dans la région de Verdun de s'y rendre, la rénovation de l'éclairage public dans les communes de l'ancienne CC de Spincourt, la création d'une voirie adaptée aux poids lourds pour desservir un site industriel et des travaux de rénovation dans les bâtiments scolaires. Pour limiter l'évasion commerciale, la CC porte également un projet d'ouverture d'une supérette à Spincourt, dont le dernier commerce a fermé, en partenariat avec la commune et avec le soutien financier de l'État.

ORGANISATION ACTUELLE

Les services de la CCDS ont été constitués par addition des services de la CCRD (85 agents) et de ceux de la CCPS (30). Environ 115 personnes travaillent aujourd'hui pour la nouvelle CC. En terme d'organisation spatiale, la feuille de route des élus et élus était de conserver la proximité avec les habitants. Le choix a été fait de conserver les deux sites communautaires, à Spincourt et à Damvillers, avec un accueil physique et téléphonique sur les deux territoires. Un découpage par fonctions a été opéré entre les deux sites : les fonctions support (finances et ressources humaines) ainsi que les services scolaire et périscolaire sont situées à Spincourt (siège), tandis que les services liés aux fonctions techniques sont pilotés depuis Damvillers. Les deux anciens DGS sont restés dans la nouvelle collectivité pour former une direction générale en binôme avec un DGS et un DGA dont chacun pilote une partie des services sur un des deux sites. L'un, à Spincourt, dirige les services plutôt en lien avec les dépenses de fonctionnement : fonctions support (finances et ressources humaines) ainsi que les services scolaire, périscolaire et petite enfance. L'autre, à Damvillers, assure le pilotage des services plutôt en lien avec l'investissement : développement économique, environnement, eau et GEMAPI, entretien des bâtiments.

Cette organisation des services a limité la mobilité pour les agents, en dehors des demandes de mobilités formulées par les agents eux-mêmes. En effet, au regard de la taille du nouveau

territoire, les élus et la direction générale n'ont pas souhaité imposer de mobilité géographique aux agents. Le seul frein concernant l'organisation géographique actuelle réside dans les problèmes de communication qui subsistent entre les deux sites : un réseau interne de téléphone a été mis en place mais la mise en réseau informatique n'est pas finalisée.

Les résultats de cette réorganisation sont jugés positifs par les élus et élus. Cependant, elle n'aurait pas encore totalement gommé les disparités existant entre les deux collectivités. La perspective d'une harmonisation totale et d'un effacement des anciens périmètres au profit d'une culture commune ne pourra être entièrement atteinte qu'à l'issue du prochain renouvellement du conseil communautaire, quand les élus et élus ne seront plus issus de l'une ou l'autre des anciennes CC mais seront des représentants de la CCDS.

1.3.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté identifiée est de nature politique, elle tient à l'absence de volonté des élus et élus de fusionner, ce qui se traduit par des difficultés à les mobiliser et à un manque de sentiment d'appartenance à la nouvelle communauté de communes. Les cadres interrogés font le constat d'un intérêt relatif des élus et élus pour la nouvelle collectivité dont l'assemblée délibérante et les commissions sont peu fréquentées, et ce en dépit de la mise en place d'un système de commissions ouvertes à tous les conseillères et conseillers municipaux.

De plus, il semble que le nouvel EPCI issu de la fusion soit encore faiblement approprié par la population qui connaît mal la répartition des services entre communes et communauté de communes. Il paraît difficile de réussir à mobiliser les habitants sur des sujets portés par l'EPCI à l'exception de certaines thématiques qui concerne leur quotidien comme par exemple les ordures ménagères.

La nouvelle CC a aussi rencontré quelques difficultés sur le champ de la mise en place des politiques publiques. Sur le volet du périscolaire par exemple, les mercredis après-midi « NAP » ont été supprimés au profit de « mercredis récréatifs » ce qui a eu un impact sur le personnel : la semaine précédant la rentrée scolaire, il manquait 13 personnes pour assurer le service. La mise en œuvre des politiques locales pâtit d'un manque de coopération des collectivités à l'échelle d'un territoire élargi. Il n'existe pas d'instance de dialogue thématique au sein de laquelle la nouvelle CC pourrait coopérer avec les collectivités voisines à l'échelle du bassin de vie sur des champs d'action comme le tourisme, l'économie ou encore l'environnement. Sur le volet du tourisme par exemple, les élus et élus regrettent l'absence de création d'une structure commune pour piloter la politique locale du tourisme intégrant d'autres lieux de mémoire de la Première guerre mondiale de la région de Verdun.

En matière de gestion des ressources humaines, les anciennes CC n'avaient pas pleinement anticipé les enjeux managériaux et de conduite du changement dans le cadre du rapprochement des deux organisations. La volonté de ne pas conserver de doublons, notamment sur les fonctions supports, a conduit à envisager une nouvelle répartition des missions. Les agents

concernés ont été associés à cette démarche sans que celle-ci n'aboutisse à une solution consensuelle. Le climat social au sein des services administratifs s'est dégradé dans les premiers mois qui ont suivi la fusion, notamment du fait de conflits personnels.

Le changement d'équipe d'élus et élus à la suite de la fusion a engendré des évolutions dans les délégations des élus et élus, et donc dans les binômes vice-président ou vice-présidente – chef ou cheffe de service. Certains responsables de service ont été confrontés à de nouvelles habitudes de travail entre élu et agent, du fait du positionnement des élus et élus qui différait largement entre l'ancienne CC de Damvillers (où les élus et élus étaient peu présents dans le fonctionnement des services en dehors du président) et l'ancienne CC de Spincourt (où les élus et élus étaient plus investis dans la vie des services au quotidien).

SOLUTIONS TROUVÉES

Sur le plan de l'organisation géographique, la taille du nouvel EPCI et la volonté de maintenir une proximité avec les habitants ont poussé les élus et la direction générale à opter pour une organisation en bisite, avec une présence à Damvillers et à Spincourt, dans les sièges des deux anciennes CC. Cette solution a pour inconvénient de provoquer des frais de déplacement qui n'avaient pas été anticipés : si les sites administratifs sont éloignés de 25 km environ, certains agents qui doivent se rendre sur les sites scolaires parcourent souvent plus de 40 km. La nouvelle collectivité a fait le choix d'investir dans un véhicule de service au deuxième semestre 2018 afin de contracter le poste de dépense des frais de déplacement.

En matière managériale, la collectivité a sollicité l'appui extérieur d'un cabinet au début de l'année 2018 pour réaliser un audit organisationnel des services administratifs. Cet audit a permis de rencontrer individuellement tous les agents, d'identifier les principaux obstacles au bon fonctionnement des services et de faire émerger un certain nombre de préconisations relatives notamment à la répartition des missions, aux procédures, aux outils de travail et aux systèmes d'information. Les préconisations ont été mises en œuvre progressivement au cours de l'année 2018 et au début de l'année 2019.

En matière de relation avec les citoyens, il y a eu un effort pour informer les habitants au moyen d'une dizaine de réunions publiques organisées dans les communes et centrées sur les conséquences de la fusion sur le quotidien des habitants. Un travail a été amorcé dans ce sens avec les secrétaires de mairie pour qu'ils soient le relais de la communauté de communes sur le territoire, notamment lors de l'accueil de nouveaux habitants et de leurs démarches administratives (inscription des enfants à l'école, à la cantine, démarches pour la prise en charge de la carte de bus régionale). Enfin, la fusion a permis de réfléchir à une nouvelle identité visuelle, de la moderniser, de créer un site Internet plus fonctionnel et d'entamer un plan de communication sur les réseaux sociaux

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- Le partage des tâches entre les deux anciens DGS qui sont tous les deux restés dans la nouvelle collectivité et qui se sont répartis les services et les rôles, l'un s'occupant plutôt du fonctionnement, l'autre de l'investissement.

- La spécialisation des agents permettant de dégager des ressources pour développer de nouveaux projets sur le territoire et professionnaliser la gestion des ressources humaines et le pilotage financier.
- Le recours à une prestation de conseil, un an après la création de la CC, pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de service et trouver des réponses à une ambiance de travail dégradée en raison de la fusion.

1.3.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

Sur le plan administratif, la fusion a abouti à la création d'une intercommunalité qui a atteint une taille critique lui permettant de développer de nouveaux projets, dont l'organisation et les modes de fonctionnement ont évolué par rapport à ce qu'ils étaient auparavant.

L'augmentation des effectifs a favorisé une montée en compétences et une spécialisation accrue des agents comme l'illustre la création d'un poste de directeur général adjoint et la spécialisation sectorielle des deux membres de la direction générale.

La direction générale dispose de davantage de temps pour améliorer la gestion de la collectivité, que ce soit en matière de

ressources humaines, avec la création d'un plan de formation que de gestion du budget, avec l'approfondissement du suivi de la consommation des crédits, l'analyse des coûts par service et l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement alors que cette pratique n'existait pas auparavant dans les deux anciennes communautés de communes.

En revanche, comme dans d'autres EPCI issus des fusions, il semblerait que le rapprochement des deux anciennes CC n'ait pas permis de réaliser des économies budgétaires à ce jour.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Désormais constituée sur le plan administratif, la CCDS doit affirmer son identité pour favoriser son appropriation par les élus et par les habitants. La direction générale fait le constat d'un retrait d'une partie des élus et élus qui digèrent mal une fusion qui s'est pourtant déroulée sans accroc. Des élus et élus sont absents des manifestations et des réunions alors qu'ils s'illustraient plutôt par leur assiduité avant la fusion.

L'investissement de la CC dans des grands projets (voirie, tourisme, développement économique, rénovation des bâtiments scolaires, services de proximité) pourrait contribuer à identifier des intérêts collectifs et à faire naître cette identité communautaire, de même que l'écriture d'un projet de territoire.

1.4 – INTERCO NORMANDIE SUD EURE

La communauté de communes Interco Normandie Sud Eure (INSE) est née le 1er janvier 2017 par la fusion de cinq communautés de communes : les CC du canton de Breteuil, du canton de Rugles, du pays de Damville, du pays de Verneuil et la communauté de communes rurales du sud de l'Eure. Le nouvel EPCI est composé de 41 communes pour 40 000 habitants à cheval sur les départements de l'Eure en région Normandie, et d'Eure-et-Loir en région Centre-Val-de-Loire. L'EPCI issu de la fusion était initialement constitué de 54 communes mais les 13 communes de l'ancienne communauté de communes rurales du sud de l'Eure, réticentes dès la préfiguration du projet de fusion, ont finalement fait le choix de rejoindre d'autres intercommunalités.

L'INSE peut être qualifiée de communauté « XXL » en raison du nombre de communes membres et surtout de sa superficie (966 km²), son territoire étant étendu de près de 80 km d'est en ouest de la commune de Saint-Georges-Motel à la commune de La-Haye-Saint-Sylvestre, et d'environ 40 km du nord au sud de la commune de Champignolles à celle d'Armentières-sur-Avre.

La spécificité de cette fusion est qu'elle regroupe cinq communautés qui existaient depuis longtemps et qui avaient chacune développé des modes de fonctionnement ancrés dans les habitudes des élus et élus, un rôle plutôt bien identifié par la population et des compétences et services relativement nombreux. Il existait aussi une structure intercommunautaire sous forme de syndicat mixte – le Pays d'Avre, d'Eure et d'Iton – qui regroupait quatre des cinq CC autour de projets d'aménagement et de développement territorial, économique et

touristique. Il fallait donc faire émerger une nouvelle identité de territoire et définir une organisation politique et administrative adaptée à une collectivité qui changeait d'échelle, tout en s'appuyant sur l'héritage, à la fois riche et hétérogène, des quatre anciennes intercommunalités et du Pays. Au cours de la première année, les élus et la direction générale ont également dû faire face à un contexte marqué par le départ annoncé de 13 communes qui ont effectivement quitté la CC le 1er janvier 2018.

1.4.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES INTERCO NORMANDIE SUD EURE

CONTEXTE POLITIQUE

L'INSE est née dans un contexte politique délicat compte tenu de l'opposition au projet d'une des cinq communautés qui fusionnaient. Fin 2017, après un an de participation minimale aux instances institutionnelles et aux projets, les 13 communes de cette ex-communauté de communes ont finalement quitté l'INSE pour rejoindre la communauté d'agglomération de Dreux ou celle d'Évreux. En outre, des contestations sont nées face à la taille de la nouvelle collectivité et l'ampleur des travaux à conduire pour aboutir à une collectivité en état de marche tout en assurant la continuité du service public.

Au cours des années 2016 et 2017, le territoire a aussi été marqué par la création de plusieurs communes nouvelles, qui concerne notamment trois des quatre communes-centres des anciennes communautés. Ces évolutions au niveau communal n'ont pas

facilité l'appropriation des changements simultanés au niveau intercommunal. De plus, il ressort des témoignages recueillis, une absence d'aide des services de l'État pour accompagner ces différentes évolutions institutionnelles du bloc communal.

TEXTES APPLICABLES

Cette fusion découle de l'application de la loi NOTRe et des dispositions du SDCI de l'Eure du 25 mars 2016, dans lequel elle est ainsi justifiée : « *la constitution d'une intercommunalité élargie permettra de préserver la richesse économique et patrimoniale des territoires du Sud de l'Eure au sein d'une entité solide et respectée, apte à pouvoir peser dans les négociations avec les aires urbaines environnantes* ». Dans ce département rural, en 2016, 15 EPCI sur 33 comptaient une population inférieure au seuil minimal de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe. Aucune des CC concernées par la fusion n'atteignait ce seuil : 7 849 habitants pour la CC du canton de Rugles, 12 714 pour la CC du Pays de Verneuil-sur-Avre, 9 839 habitants pour la CC du canton de Breteuil-sur-Iton, 8 379 pour la CC du pays de Damville et 9 118 habitants pour la CC rurales du sud de l'Eure. Le SDCI prévoyait une fusion de ces cinq CC pour former un nouvel EPCI comptant près de 48 000 habitants. Ce regroupement avait déjà été envisagé en 2011 pendant l'élaboration du premier SDCI, qui avait permis la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la fin des cas de communes isolées.

C'est l'arrêté préfectoral du 16 septembre 2016 qui crée la communauté de communes « Interco Normandie Sud Eure ». Un deuxième arrêté préfectoral daté du 4 décembre 2017 modifie les statuts de la communauté de communes et acte du départ de 13 communes membres (Acon, Courdemanche, Droisy, Illiers-l'Évêque, Louye, La Madeleine de Nonancourt, Marcilly-la-Campagne, Mesnil-sur-l'Estrée, Moisville, Muzy, Rueil-la-Gadelière, Saint-Georges-Motel et Saint-Germain-sur-Avre).

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Dans le contexte d'une fusion imposée, deux réactions ont été observées de la part des élu(e)s et élu(e)s locaux :

- pour quatre anciennes CC sur cinq, les élu(e)s et élu(e)s ont d'abord souhaité maintenir autant que possible les compétences et services communautaires dans la nouvelle intercommunalité, au risque d'une harmonisation à la baisse dans certains territoires. Ils ont aussi tenu à maintenir une présence des services communautaires dans chacun des sites des anciennes communautés, à la fois pour garantir un accueil de proximité aux habitants et pour valoriser le patrimoine immobilier communautaire ;
- les élu(e)s et élu(e)s de la CC rurale du sud de l'Eure, opposés à la fusion, n'ont pas souhaité s'inscrire dans la nouvelle collectivité et l'ont quitté à la fin de l'année 2017.

1.4.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Si quelques ajustements sont encore à apporter, la constitution de la communauté semble plutôt bien avancée deux ans après sa naissance : les compétences facultatives sont quasiment harmonisées sur l'ensemble du territoire, de même que l'offre

de services (ex. : horaires d'ouverture, service de collecte des déchets...), l'organisation est stabilisée après quelques évolutions par rapport à la préfiguration initiale. Si des différences subsistent dans les pratiques de gestion des ressources humaines, un régime indemnitaire commun et des règles communes en matière de temps de travail ont été définis. Enfin, de nombreux projets nouveaux ont été lancés à l'échelle du nouveau périmètre.

En revanche, des disparités demeurent dans les représentations : les élu(e)s et les agents continuent à se référer aux anciens périmètres intercommunaux, signe que la nouvelle intercommunalité n'est pas encore totalement appropriée par les acteurs locaux. Notons que le processus n'a pas été facilité par le changement de périmètre préparé pendant la première année et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Certains projets ont dû être retardés jusqu'à cette date. Il en est par exemple ainsi du changement de régime fiscal et le passage en fiscalité professionnelle unique (FPU) qui avait pourtant été identifié comme une opportunité dès l'étude de préfiguration.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Les élu(e)s et élu(e)s ont été mis à contribution pour définir le périmètre des compétences lors des groupes de travail avant la fusion. Ce travail collectif, prolongé après la fusion, a permis d'aboutir à des arbitrages. Certaines compétences et certains équipements des anciennes communautés de communes ont été conservés par l'INSE et ont fait l'objet d'une harmonisation du niveau de service et des horaires d'ouverture.

D'autres ont été rendus aux communes. Cela a pu être perçu comme de nouvelles charges pour les communes notamment quand l'ancienne CC avait investi dans de nouveaux équipements avant la fusion. Sont concernés : un club de tennis, un théâtre, la compétence de soutien à la vie associative, des bibliothèques, le soutien à des associations d'aide à domicile en milieu rural, le transport à la demande et les transports liés aux déplacements de type sorties extrascolaires. Ces compétences et équipements, aujourd'hui à la charge des communes concernées, ont dans certains cas nécessité la mise en place de nouvelles organisations entre les communes.

ORGANISATION ACTUELLE

Fin 2018, les services de l'INSE comptent près de 205 agents dont 105 pour le secteur « enfance, jeunesse et sport » (auxquels s'ajoutent plusieurs dizaines d'agents vacataires et contractuels pendant la période estivale). Le projet d'organisation a été préparé dès juillet 2016 et a fait l'objet d'un accompagnement par un cabinet de conseil. Néanmoins, face à la réalité et aux choix finaux des élu(e)s et élu(e)s en matière de compétences et d'harmonisation de services, le projet initial a dû être revu à plusieurs reprises pour ajuster le périmètre des directions, les fonctions des agents... et évoluera sans doute encore.

L'INSE est aujourd'hui organisée en six directions rattachées à une direction générale (composée d'une directrice générale des services et d'une assistante à la directrice générale). Ces directions sont réparties dans les locaux des quatre communes centres des anciennes communautés : le « siège social » à Verneuil-d'Avre-et-d'Iton auquel s'ajoutent les sites de Rugles, Mesnil-sur-Iton et Breteuil. Le site principal abrite la direction générale, le cabinet des élu(e)s et élu(e)s, et de la communication ainsi que la direction administrative, juridique et financière et

la direction des compétences humaines ; le site de Rugles abrite la direction de l'aménagement du territoire, du développement économique et touristique ; le site de Mesnils-sur-Iton accueille la direction des infrastructures et de l'environnement ; enfin, la direction de l'enfance-jeunesse, des sports et des accueils du public est située sur le site de Breteuil.

Si les directions sont réparties entre les quatre territoires, des équipes de services techniques sont néanmoins présentes dans chacun des territoires, de même que les équipements sportifs (12 gymnases ou salles multisports, 2 piscines classiques et une « baignade biologique »), les équipements de loisirs et touristiques (1 lieu d'actions culturelles et sportives « le SILO », 1 base de loisirs, 1 abbaye et 3 musées, des parcours pédestres, de course d'orientation et des sentiers de randonnées) et les équipements dédiés à la petite enfance et à l'enfance-jeunesse.

En outre, l'accueil de proximité est assuré dans chacune des quatre principales villes : les anciens sites des communautés de communes sont en effet devenus des « maisons d'information au public » (MIP) dans le souci de maintenir la qualité et la proximité des services.

Pour faciliter le fonctionnement de la structure, notamment entre l'administration et les élus, un cabinet des élus et élus a été mis en place. Ce cabinet doit encore trouver sa pleine utilité dans la mesure où les élus et élus ont l'habitude de plus petites structures (communes, anciennes intercommunalités) où ils sont directement en contact avec les services.

De façon générale, l'organisation est plus hiérarchisée et plus centralisée autour de la direction générale, dans un mode de fonctionnement plus conforme à celui d'une grande collectivité de plus de 200 agents.

En matière de gestion des ressources humaines, un premier travail d'harmonisation a été réalisé. Une attention particulière a été portée à la limitation de l'impact pour les agents en faisant en sorte que les fonctions ne soient pas radicalement modifiées ou que la mobilité géographique soit limitée. Le RIFSEEP a été mis en place dans un objectif d'harmonisation mais il existe encore des disparités en lien avec les régimes des anciennes communautés de communes qui devraient s'atténuer avec le temps. L'harmonisation de la rémunération a conduit à un léger ajustement vers le haut.

1.4.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté rencontrée par l'INSE, d'ordre politique, est liée à sa taille et au nombre de ses communes. La direction générale fait le constat d'une faible adhésion des petites communes et de leurs élus et élus à la nouvelle intercommunalité, ce qui constitue une limite sérieuse à la naissance d'une culture partagée. Pour cette communauté XXL en milieu rural, la gouvernance représente un important défi : certaines communes de petite taille ont perdu des représentants jusqu'à n'en avoir parfois plus qu'un seul au conseil communautaire. Cette moindre représentation a pu faire naître l'inquiétude de ne pas être suffisamment entendu, de perdre en proximité avec les services et aurait entraîné une démobilité des élus et élus. Pour ceux qui sont restés

délégués communautaires, l'investissement demandé est plus important qu'avant, notamment en terme de disponibilité car les réunions sont plus chronophages : sujets plus nombreux, territoire plus vaste et problématiques plus diverses, nécessité d'apprendre à travailler ensemble et de rebattre les cartes sur des questions qui semblaient réglées... On constate finalement qu'une partie des élus et élus ne siègent plus dans les instances communautaires, notamment les commissions thématiques auxquelles ils s'étaient inscrits.

La deuxième difficulté rencontrée par la nouvelle communauté de communes est liée à la mise en place de son organisation administrative. Certains agents n'étaient pas prêts à intégrer une grande structure ou ont manqué d'accompagnement pour passer d'une communauté de communes de 10 000 habitants avec un maximum de 50 agents à une communauté de communes de 40 000 habitants avec plus de 200 agents. Il s'agit aussi bien de cadres que d'agents d'exécution. Ils ont souffert de la fusion et sont pour certains encore attachés aux anciens fonctionnements et ont du mal à s'approprier les nouveaux circuits de décision et de communication. En désaccord avec les modalités arrêtées ou déçus par leurs nouvelles fonctions, certains d'entre eux, y compris au niveau des directions, ont décidé de quitter la collectivité, parfois en groupe.

En matière de politiques publiques, le principal défi jusqu'ici a été de répondre à l'impératif d'harmoniser les niveaux de service et d'étendre les services à l'échelle de l'ensemble du nouveau territoire. Dans certains cas, les évolutions ont été considérées comme une baisse du niveau de service pour une partie du territoire. Par exemple, l'extension des interventions sportives en milieu scolaire à l'ensemble des écoles du territoire s'est faite à moyen quasiment constant, ce qui a nécessité de réduire le nombre d'interventions dans les écoles qui en bénéficiaient avant la fusion. S'agissant de la collecte des ordures ménagères, l'harmonisation a consisté à pourvoir tous les habitants en bacs de collecte ce qui leur évite d'aller déposer leurs déchets dans les lieux de collecte collectifs. En parallèle, le rythme de ramassage a été réduit dans certaines communes, passant de deux ramassages par semaine à un seul.

SOLUTIONS TROUVÉES

En matière de gouvernance et de conduite du changement, la fusion a été facilitée par une démarche de préfiguration démarrée près d'un an avant et accompagnée par un cabinet de conseil spécialisé. Pour les élus et élus, et les directrices et directeurs impliqués, ce travail préalable a permis de se « projeter » dans la nouvelle organisation, et même de préparer certaines décisions. Afin d'impliquer le maximum d'élus et élus du territoire, un « forum des élus » a été organisé en mai 2016, auquel étaient invités l'ensemble des élus et élus communautaires et communaux du territoire, avec des ateliers de travail participatifs leur permettant de formuler des pistes de travail pour la nouvelle intercommunalité. Ce forum a réuni près de 130 participants sur une soirée.

Une poursuite de la mobilisation et de la communication a été nécessaire après la fusion. Pour pallier au sentiment de manque de communication voire d'exclusion des petites communes qui ont hérité d'un très faible nombre de représentants, la vice-présidente en charge des relations avec les territoires et les citoyens a mis en place des « réunions de proximité » depuis

octobre 2017. Ces réunions sont organisées par territoire (soit le territoire de chaque ancienne communauté de communes). Elles ont lieu une fois par mois et se tiennent dans une commune autre que les quatre principales, en présence du président et de plusieurs vice-présidentes et vice-présidents. Tous les conseillères et conseillers municipaux de l'ancienne CC concernée et les 76 conseillères et conseillers communautaires de la nouvelle collectivité sont invités. Ces réunions permettent de présenter l'ensemble du territoire communautaire, les projets en cours, l'offre de service, l'organisation, et de développer une thématique spécifique différente à chaque fois. Les questions et propositions formulées lors de ces réunions sont prises en compte par les services. Au total, près d'une dizaine de réunions ont été organisées à ce jour. En outre, le cabinet a également été créé pour offrir aux élues et élus une aide et un soutien dans leurs fonctions aux côtés du service de communication. À ce titre, un compte sur le réseau social *Facebook* a été ouvert et permet de relayer des informations communiquées par les communes. Le service communication organise ou soutient aussi des événements à portée communautaire. En 2018, il a notamment organisé un rallye automobile touristique à destination de tous publics (élus, agents, population...) proposant un circuit traversant l'ensemble du territoire.

Cette volonté d'échange et de communication avec l'ensemble des composantes du territoire s'est également traduite au niveau des directions. Dans les six premiers mois, la direction de l'enfance-jeunesse et des sports a ainsi effectué des visites des structures avec l'encadrement intermédiaire et les élus. Cette démarche a notamment permis de susciter des mobilités internes à partir de la deuxième année, révélatrice de l'émergence d'un sentiment d'appartenance à l'équipe communautaire plutôt qu'à un équipement particulier.

Le choix de maintenir des accueils de proximité et des équipes techniques dans chacun des quatre anciens territoires a permis de minimiser les conséquences négatives de la création d'une communauté XXL pour la population. Il faut cependant rappeler que certains services plus spécialisés ne sont disponibles que sur un seul site et peuvent nécessiter un déplacement plus long qu'avant. Ce choix, qui est d'ailleurs inscrit dans les statuts de l'INSE, compte parmi ses compétences optionnelles la création et gestion de maisons de services au public (MSAP). La MIP de Rugles est ainsi déjà une « MSAP » et les trois autres MIP devraient également acquérir ce label accordé aux lieux qui facilitent et accompagnent les démarches administratives des habitants (en matière d'emploi, retraite, famille, social, santé, logement, énergie, accès au droit, etc.) sur la base d'un cahier des charges qui impose par exemple la mise en place d'un espace numérique avec des ordinateurs à disposition du public ou encore un espace garantissant la confidentialité des échanges avec les usagers.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La mise en place d'une démarche de préfiguration, accompagnée par un cabinet extérieur, pour faciliter la création de la communauté de communes et rendre plus sereines les quelques semaines avant et après fusion.
- La création d'un poste de vice-président aux relations aux communes et aux citoyens, identifiée comme un point positif de la nouvelle intercommunalité et qui illustre la prise en

compte des inquiétudes des communes dans le contexte d'une intercommunalité « XXL ».

- Les réunions d'échange organisées dans les communes, perçues comme de réels outils d'intégration communautaire et de communication, plus efficaces que certaines communications institutionnelles écrites.
- Des déplacements des responsables de la nouvelle communauté dans les communes et les équipements pour aller à la rencontre des élus locaux et des agents.
- L'effort d'harmonisation des politiques de ressources humaines et des niveaux de service liés aux compétences, en cherchant à conserver le meilleur de chaque territoire.
- La volonté de maintenir un accueil des habitants dans chacune des anciennes communautés de communes, ancrée dans la durée et dans un objectif plus large d'accompagnement des habitants dans l'ensemble de leurs démarches administratives à travers le projet de mise en place de Maisons de services au public (MSAP), inscrit dans les statuts de la communauté (compétence optionnelle). Cette démarche donne du sens au maintien des locaux concernés dans le patrimoine immobilier de la communauté.

I.4.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

La fusion des quatre communautés de communes emporte quatre conséquences positives :

- la fusion apporte tout d'abord une capacité d'action plus importante, par l'addition et la mutualisation des moyens humains, financiers et techniques. Les projets menés en matière de développement économique et touristique en sont une illustration. L'addition des ressources humaines et matérielles permet d'asseoir une politique touristique plus engagée s'appuyant également sur une offre de loisirs et d'hébergement plus diversifiée et complémentaire à cette nouvelle échelle, avec une centrale de réservation animée par l'office de tourisme communautaire. Le territoire apparaît plus compétitif et attractif en termes de nombre d'entreprises et de moyens dédiés au développement des six zones d'activités du territoire ;
- pour les citoyens, on observe une offre de services améliorée sur chaque territoire qui bénéficie désormais des services qui existaient sur les autres CC, l'harmonisation des offres et niveaux de services a été réalisée plutôt « vers le haut », des projets plus ambitieux ont pu être initiés ;
- par ailleurs, l'augmentation de la taille de la collectivité lui donne un poids plus conséquent pour être écoutée par ses partenaires comme par exemple dans le cadre de la démarche de Convention territoriale globale (CTG), dispositif partenarial avec la Caisse d'allocations familiales ;
- pour les agents, l'intégration d'une structure plus importante s'est certes traduite par des modes de fonctionnement plus formalisés et hiérarchiques et par des changements importants parfois difficiles à accepter. Mais elle apporte aussi, grâce à la création d'une direction dédiée, une politique RH plus élaborée, notamment en matière de prévention des risques professionnels, et des opportunités nouvelles

de formation, de professionnalisation et de mobilité. Pour certains, elle a pu avoir un impact positif sur la rémunération. Bien évidemment, ces gains doivent être nuancés selon les territoires et les compétences. Ils doivent aussi être mis en regard avec les impacts fiscaux pour certaines catégories de contribuables et notamment pour les entreprises désormais soumises à des taux de fiscalité en cours d'uniformisation.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Pour l'INSE, les prochains mois devraient être consacrés à la stabilisation de l'organisation actuelle, notamment au plan financier (finalisation de l'élaboration d'un pacte financier et fiscal), des ressources humaines (harmonisation du temps de travail) et du management. Sur ce dernier point, crucial pour garantir le bon fonctionnement d'un EPCI « XXL », il s'agit à la fois d'améliorer le fonctionnement de l'équipe de direction et faire émerger une culture managériale commune. La communauté envisage de se faire accompagner par un cabinet extérieur dans cette démarche.

À terme, l'INSE devrait se doter d'un projet de territoire qui sera probablement au programme du prochain mandat. D'ici là, le travail mené dans le cadre de la Convention territoriale globale avec la CAF devrait permettre de préciser les rôles de différents acteurs et de poser les bases du projet de territoire en matière de service à la population. L'INSE souhaite par ailleurs constituer un conseil de développement pour associer les acteurs de la société civile et de l'économie locale à sa stratégie et à ses projets de développement.

Une réflexion devrait aussi être consacrée à l'approfondissement des mutualisations de moyens avec les communes. Il existe déjà un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme et une mutualisation de la comptabilité et de la paye avec une commune. Dans le cadre du prochain mandat, l'élaboration d'un schéma de mutualisation sera obligatoire. Il pourra notamment intégrer un service de prestation pour les petites communes en matière de voirie, une cellule de remplacement des absences ou encore des accueils mutualisés : les MIP (ou MSAP) pourraient en effet devenir des lieux d'accueil mutualisés entre les communes et la communauté.

1.5 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SÈTE AGGLOPÔLE MÉDITERRANÉE

La communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée (CASAM) est née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion entre la communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT), créée en 2003 et dénommée « Thau Agglo » et la communauté de communes du nord du bassin de Thau (CCNBT), constituée de 7 communes et créée en 2000. Cette fusion n'était pas obligatoire au sens de la loi NOTRe puisque, avec 25 000 habitants, la CCNBT dépassait le seuil de population minimal fixé par cette même loi, mais était prévue par le SDCI au nom d'un argument géographique : la cohérence de périmètre de la collectivité autour de l'étang de Thau. Les deux EPCI réunissaient en effet l'ensemble des communes du pourtour de cette lagune séparée du Golfe du Lion par un cordon de sable littoral qui relie le volcan d'Agde et le mont Saint-Clair à Sète. Espace naturel exceptionnel classé Natura 2000, l'étang de Thau concentre depuis l'Antiquité des activités économiques liées à l'élevage des huîtres et des coquillages et constitue une destination touristique majeure de la région Occitanie. Le rapprochement de la CABT et de la CCNBT permettait de créer une seule intercommunalité à fiscalité propre pour gérer l'étang et ses communes et offrir des réponses à une échelle plus large aux enjeux locaux en matière environnementale, économique et touristique : la conchyliculture, les vignobles, l'œnotourisme, les thermes de Balaruc-les-Bains, le port de croisières de Sète... Ces communes coopéraient déjà dans le cadre du syndicat mixte du bassin de Thau, compétent en matière de SCoT, de gestion du périmètre hydrographique de la lagune et de l'élimination des déchets conchylicoles.

Le nouvel EPCI issu de la fusion est une communauté d'agglomération de 14 communes et près de 125 000 habitants, ce qui en fait la deuxième intercommunalité de l'Hérault et un pôle d'équilibre en région Occitanie entre le pays Montpellierain et le Biterrois.

L'enjeu principal de la création de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée résidait dans le traitement des différences qui existaient entre les deux EPCI. Au-delà de la différence de catégorie d'intercommunalité, la CABT était plutôt une intercommunalité de projet qui exerçait la compétence habitat, qui conduisait des opérations d'aménagement et gérait de nombreux équipements publics structurants (Théâtre national, médiathèques, piscines, conservatoires, réseau de bus...) alors que la CCNBT était au contraire un EPCI de service qui appuyait les maires, par exemple à travers l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes ou une brigade territoriale, équipe de police rurale en charge de sanctionner les infractions et incivilités commises sur l'étang et à ses abords.

1.5.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SÈTE AGGLOPÔLE MÉDITERRANÉE

CONTEXTE POLITIQUE

La fusion de la CCNBT et de la CABT avait été anticipée par les services de l'État et était envisagée dès 2006 dans le schéma d'orientation de l'intercommunalité, mais elle n'avait pas eu lieu à cette époque. Elle a été de nouveau proposée lors de la mise à jour du SDCI de l'Hérault en 2015 mais n'a pas fait l'objet d'un consensus. À la CABT, la quasi-totalité des communes s'opposaient à la fusion, seul deux conseils municipaux se sont prononcés en faveur de celle-ci.

Les deux EPCI coopéraient déjà dans le cadre de plusieurs ententes et du syndicat mixte du bassin de Thau, outil qui avait fait naître des habitudes de travail en commun entre les élus et les administrations des deux collectivités et qui a été

mis en avant par les services de l'État comme un argument en faveur de la fusion entre la CCNBT et la CABT. Du point de vue des deux collectivités, au contraire, l'interconnaissance mutuelle a plutôt été vécue comme un frein. En premier lieu, la collaboration au travers du syndicat mixte a été présentée comme un contrargument à l'idée selon laquelle la fusion des EPCI aboutirait à une meilleure prise en charge des grands enjeux du bassin de Thau (environnement, économie, tourisme, aménagement). En outre, celle-ci a révélé aux acteurs que les deux collectivités n'exerçaient pas les mêmes compétences et fonctionnaient de manière différente, ce qui avait été identifié comme un frein important à l'harmonisation en cas de fusion.

TEXTES APPLICABLES

Bien que la fusion de la CCNBT et de la CABT ne découle pas d'une obligation légale liée aux seuils de population minimaux, celle-ci a tout de même été inscrite dans le SDCI de l'Hérault en vertu « *d'une logique de bassin, laquelle est d'ores et déjà prise en compte par le syndicat mixte du Bassin de Thau²* ». Le SDCI affirme que « *le périmètre de gouvernance le plus approprié implique l'étang et les communes riveraines ainsi que tout le bassin hydrographique amont* » et souligne que « *la fusion de la CABT et de la CCNBT ne peut que s'inscrire dans la continuité immédiate des politiques conduites sur le bassin* » en matière de tourisme, de développement économique et de préservation de la lagune. Les pressions à la construction qui s'exercent autour du bassin appelaient également à une politique commune renforcée par les collectivités locales. Pour le préfet de l'Hérault, cette fusion s'imposait donc au nom de la rationalisation intercommunale et de la mise en cohérence entre le périmètre des intercommunalités et les enjeux du territoire. Le SDCI a été arrêté le 25 mars 2016. La fusion de la CCNBT et de la CABT est intervenue au 1^{er} janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

La création de la CASAM a été imposée contre le souhait d'une majorité d'élus et élus locaux. Cependant, les témoignages recueillis confirment l'analyse faite par les services de l'État au moment de la préparation du SDCI. Le périmètre de la nouvelle CA présente plusieurs éléments de pertinence au regard de la géographie (le bassin de Thau), des problématiques d'habitat et d'environnement, de tourisme ou encore des enjeux de l'économie locale.

La construction intercommunale qui a suivi la fusion, le projet de territoire et les nombreux projets portés par l'exécutif de la nouvelle CA tendent à démontrer que les élus et élus se sont fortement approprié celle-ci et l'utilisent pour conduire des politiques locales à une nouvelle échelle. Peu après sa création, la nouvelle collectivité a, par exemple, été dotée d'un nom visant à souligner son identité autour du bassin « Sète Agglopol Méditerranée – Archipel de Thau », assorti d'un logo.

1.5.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Deux ans après la fusion, le nouvel EPCI est jugé opérationnel. En matière de gouvernance, le choix a été fait de conserver un

mode de fonctionnement classique calqué sur les dispositions du CGCT puisque le fonctionnement politique repose sur le conseil communautaire composé de 50 élus, le bureau composé de 15 membres et sur un organe exécutif, le président, assisté de vice-présidents. Plusieurs commissions thématiques participent aux travaux préparatoires des décisions. On retrouve une commission de délégation de services publics, une commission d'appels d'offres et des commissions de travail définies autour des compétences. Enfin on retrouve deux commissions supplémentaires qui constituent les organes de concertation et d'information des citoyens : la commission consultative des services publics locaux et la commission locale d'information et de surveillance.

Sur le plan de l'organisation administrative, les services de la nouvelle collectivité s'appuient principalement sur ceux de l'ancienne CABT, auxquels ont été incorporés les agents de la CCNBT. Le site historique de la CC a été conservé et une direction générale adjointe s'y est implantée. En matière de gestion des ressources humaines, le régime indemnitaire et l'action sociale ont fait l'objet d'une harmonisation qui s'est traduite, pour les agents de l'ex-CCBT, par une amélioration de leur rémunération et de leurs avantages sociaux.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Le champ d'intervention de la CASAM est large. Elle exerce en effet la majorité des compétences des anciens EPCI et a rétrocédé un petit nombre de compétences, comme par exemple plusieurs zones d'activités qui ne présentaient pas un intérêt intercommunal pour les élus et élus. La CA gère un réseau de bus ainsi qu'un nombre important d'équipements culturels et sportifs et exerce plusieurs compétences facultatives, comme l'élimination des déchets conchylicoles, l'aménagement d'un pôle d'échange multimodal à Sète ou encore la protection, l'entretien et la mise en valeur des espaces naturels.

L'ex-CABT s'était dotée d'un projet de territoire porté par son président avant la fusion avec la CCNBT. Au cours de l'année 2018, une démarche a été engagée pour élaborer un projet de territoire pour le nouvel EPCI. Des rencontres ont été organisées dans les conseils municipaux des communes membres. Un groupe de travail, composé d'élus et de membres du Conseil de développement, a été créé pour préparer le projet de territoire prospectif avec plusieurs ateliers thématiques. Celui-ci, intitulé « Sète Agglopol Méditerranée 2040 » a été validé par les élus et élus du conseil communautaire en décembre 2018. Il se décline en trois axes principaux « innover/développer », « se rencontrer/partager », « valoriser/rayonner » et en sept orientations : « initier un mode de gouvernance communautaire conduisant l'agglo à être reconnue comme acteur structurant du territoire », « devenir le territoire de l'économie bleue de l'Occitanie », « développer l'économie circulaire et la croissance verte », « repenser la mobilité durable sur notre territoire », « créer les « villes et villages de rencontres » de demain », « évoluer vers un territoire expérientiel » et « valoriser le territoire par des marqueurs caractéristiques ».

Dans la continuité de l'adoption de son projet de territoire, la CASAM a conçu un plan d'investissement pluriannuel pour la période 2019/2026 d'un montant de 350 millions d'euros. Ses trois priorités sont le développement urbain et économique

² Schéma départemental de coopération intercommunale de l'Hérault adopté par la commission départementale de coopération intercommunale le 14 mars 2016 arrêté par décision du préfet du 25 mars 2016, à laquelle il est annexé.

(aides à l'habitat, opérations d'aménagements, zones d'activités, commerce), les mobilités (infrastructures de transports et réseau de bus) et les équipements publics culturels (conservatoires, médiathèques) et sportifs (piscines, stade, palais des sports).

ORGANISATION ACTUELLE

L'administration de la nouvelle collectivité a été construite en s'appuyant sur les services de la CABT. L'organigramme de la CASAM correspond globalement à celui de la CABT, augmenté d'une nouvelle direction générale en charge du cycle de l'eau, créée pour accueillir les agents exerçant dans ce champ de compétences. Les services de la CASAM sont constitués de 600 agents organisés en une direction générale des services et trois pôles correspondant aux grandes politiques publiques de l'EPCI : cadre de vie, développement territorial et cycle de l'eau.

La réorganisation s'est appuyée sur la mutualisation mise en œuvre depuis 2014 entre la ville-centre, Sète, et la CABT, sous l'impulsion du maire-président. La direction générale et les fonctions ressources (finances, commande publique et ressources humaines) étaient déjà mutualisées entre la ville de Sète et la CABT sous la forme de services communs. À la création de la CASAM, la mutualisation a été successivement étendue aux communes membres qui le souhaitaient sur la base du volontariat. Ainsi, en 2019, les villes de Sète, de Marseillan et de Poussan adhèrent aux services communs finances et ressources humaines et les communes de Balaruc-le-Vieux et Vic-la-Gardiole ont mutualisé un module « ingénierie » avec la CA. Le service finances est regroupé sur un seul site, à l'hôtel d'agglomération, tandis que le service ressources humaines est réparti sur plusieurs sites et relayé par des référentes et référents ressources humaines dans les communes concernées. L'existence de ces services mutualisés et leur extension aux communes volontaires est présentée comme un levier ayant facilité la transition entre les deux anciens EPCI et la nouvelle CA.

Sur le plan de la répartition territoriale des services, les anciens sièges de la CC et de la CA ont été conservés. Aussi, les services de la CASAM sont organisés en bisite : le « site président » à Frontignan près de Sète et le « complexe d'Oïkos » dans les locaux de l'ex-CCNBT à Villeveyrac où est basée la DGA cycle de l'eau et où ont été maintenus des services techniques pour l'eau et l'assainissement.

1.5.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Les témoignages recueillis font état de trois défis au sujet du rapprochement entre la CCNBT et la CABT : le manque de préparation de la fusion d'une part, les compétences du nouvel EPCI d'autre part et enfin, les inquiétudes des agents.

- En raison de l'opposition des élus et élus locaux au projet de fusion, celle-ci n'avait fait l'objet d'aucune préfiguration. Le temps de transition entre les deux anciennes collectivités et la nouvelle communauté d'agglomération a été une période blanche jusqu'à la stabilisation de la gouvernance politique. Les agents appelés à être réunis dans la nouvelle collectivité ne s'étaient pas encore rencontrés et aucune organisation cible n'avait été envisagée avant le début de l'année 2017.

Aussi, la direction générale a dû piloter une fusion accélérée au début du mandat.

- Les élus et élus ont fait le choix de conserver les compétences des deux anciens EPCI, qui étaient différentes. En conséquence, la CASAM est une communauté d'agglomération au champ d'action étendu qui exerce de nombreuses compétences facultatives. Sans constituer un obstacle au développement de l'intercommunalité, ce choix impose une rationalisation de la gestion de la CA pour garantir la mise en œuvre des politiques publiques à travers des mutualisations et une juste répartition des tâches avec les communes, dans un contexte de contrainte sur les finances du bloc local. De plus, le rapprochement des deux systèmes de politiques publiques a entraîné une accumulation des compétences et méthodes, nécessitant d'engager un important chantier d'harmonisation.
- Enfin, l'annonce de la fusion a suscité des inquiétudes et des réticences de la part des agents en raison des conséquences que celle-ci pouvait emporter sur le fonctionnement de l'administration et leurs conditions de travail. Les agents de la CCNBT craignaient les changements liés au fait que cette fusion s'est plutôt apparentée à une absorption de la CC dans l'ancienne CABT. Pour les agents de la CABT, la fusion est intervenue à l'issue d'une période déjà marquée par des réorganisations en raison de la mise en œuvre du schéma de mutualisation. Par ailleurs, le choix de l'organisation en bisite et la mutualisation ont eu pour conséquence qu'environ une cinquantaine d'agents ont changé de lieu de travail, ce qui a contribué aux inquiétudes et engendré des contraintes pour les personnes concernées. Les deux sites sont distants d'environ 20 km mais le temps de trajet l'hiver (25 minutes) peut être considérablement allongé pendant la période estivale en raison des flux de touristes. L'accompagnement déployé par la direction des ressources humaines a permis de traiter rapidement cette difficulté.

SOLUTIONS TROUVÉES

Les cadres interrogés ont souligné la bonne qualité du fonctionnement politique de la collectivité, la quasi-totalité des décisions du conseil communautaire étant prises à l'unanimité, ce qui rompt avec le contexte d'opposition dans lequel est née la collectivité. Ce fonctionnement est probablement favorisé par l'accès des communes venues de la CCNBT au fonds de concours créé par la CABT au début du mandat pour soutenir les projets des communes et dont 500 000 euros leur ont été attribués. Grâce à la CA, les communes du nord, majoritairement rurales, bénéficient d'investissements qui leur permettent d'être dotées de nouveaux équipements sportifs et culturels. Sur le volet technique, la coordination des services de la CASAM et de ceux des communes membres est assurée par un « club des DGS », lieu d'échange entre directions générales, de formation et d'information collective sur les évolutions législatives et réglementaires du bloc local.

La construction des services de la CASAM s'est appuyée sur l'expérience de la CABT en matière de mutualisation, qui a permis à la direction générale et à la direction des ressources humaines de renforcer leurs pratiques en matière d'accompagnement au changement. Depuis le début du mandat, la réorganisation et la création des services communs ont

fait l'objet d'un effort de communication interne constant à destination des agents. Au moyen de réunions régulières avec les agents et leurs représentants syndicaux et par la diffusion de supports dédiés, le but était d'expliquer les objectifs de la mutualisation, de présenter la nature des évolutions envisagées et leurs conséquences sur le personnel et de répondre aux questions des agents.

Cette démarche a été accompagnée par la direction des ressources humaines qui a reçu individuellement l'ensemble des agents de l'ex CCNBT pour leur donner l'opportunité de s'exprimer sur leurs inquiétudes, leur situation et leurs souhaits d'évolution de carrière dans la nouvelle collectivité. Un groupe de travail « qualité de vie au travail » a été animé par la DRH, ce qui a permis d'intégrer des agents de l'ex-CC dans la construction de l'agglomération. L'un des objectifs de cette démarche était d'améliorer la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle. En parallèle, des rencontres ont été organisées pour permettre aux agents de l'ex-CCNBT de rencontrer ceux de l'ex-CABT et pour découvrir les sites de l'agglomération, ces rencontres n'ayant pas été organisées en amont de la fusion en raison des difficultés d'ordre politique à la naissance de la CASAM exposées *supra*. Enfin, les agents contraints de changer de lieu de travail se sont vus attribuer une indemnité de mobilité territoriale, indemnité facultative prévue par la loi NOTRe dans les cas de réorganisation administrative territoriale entraînant un changement de lieu de travail d'au moins 20 km.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La construction participative d'un projet de territoire avec la mobilisation du conseil de développement qui a permis de faire d'une collectivité imposée par l'État, contre l'avis d'une majorité d'élus et élus locaux, un outil puissant de développement local au service des communes et de leurs habitants.
- L'appui sur l'organisation de la CABT pour construire les services de la nouvelle CA et la capitalisation sur la pratique déjà aboutie de la mutualisation pour y parvenir, avec l'extension des services communs aux communes membres volontaires.
- Des réunions régulières de coordination entre DGS de la CA et des communes, qui sont l'occasion de partager de l'information et de réaliser des formations techniques collectives, par exemple sur les évolutions législatives et réglementaires.
- L'accompagnement individuel des agents mis en œuvre par la direction des ressources humaines, en particulier ceux issus de la CCNBT et ceux concernés par la mutualisation afin de répondre à leurs inquiétudes, de favoriser une transition dans de bonnes conditions vers la nouvelle organisation et de garantir leur intégration dans les services de la CA.

1.5.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

Le premier atout de la fusion de la CCNBT et de la CABT correspond aux arguments avancés par les services de l'État dans le SDCI : la création d'une grande communauté d'agglomération

apparaît profitable au territoire de l'étang de Thau car elle permet une mise en œuvre, à une échelle plus pertinente, des politiques de développement économique et agricole, de protection des espaces naturels fragiles, de mobilité ou encore d'attractivité touristique. La CA, qui exerce beaucoup de compétences et a mutualisé plusieurs services avec ses communes membres, constitue un outil de solidarité financière entre les communes du sud du bassin, autour de Sète, plus urbaines et des communes plus rurales au nord du bassin, notamment au moyen des fonds de concours.

La création de la CASAM s'est aussi traduite par l'accès à de nouveaux services pour les habitants de l'ex-CCNBT. En matière de mobilité, la CABT gérait déjà un réseau de bus qui a été étendu au nord du territoire. En 2018, 5 nouvelles lignes de bus ont été créées pour desservir les communes du nord du bassin. Un service de transport à la demande en milieu rural a aussi été mis en place et la CASAM va construire une voie verte qui traversera l'agglomération du nord au sud pour encourager les mobilités douces. Le réseau des équipements culturels (médiathèques, bibliothèques, conservatoires) a été étendu au nord du territoire et la construction de nouveaux équipements culturels a été engagée. La fusion a aussi pour effet l'extension du réseau des piscines avec l'objectif de faire bénéficier de la natation scolaire, l'ensemble des écoles du territoire de la CA.

Enfin, les agents ont connu une amélioration de leurs conditions de travail. La démarche sur la qualité de vie au travail a abouti à la proposition d'ateliers d'anglais, du sport en entreprise et à des activités extraprofessionnelles comme la création d'une chorale. Les agents de la CCNBT, qui disposaient d'un régime indemnitaire moins avantageux, ont vu leur traitement revalorisé et ont accès à des mesures d'action sociale plus intéressantes. Ils bénéficient aussi d'une gestion plus individualisée de leur carrière, par exemple par l'accès aux formations de leur choix, alors que la CCNBT ne disposait pas d'un plan de formation. La professionnalisation de la gestion des ressources humaines s'explique par le fait que la CCNBT ne disposait que d'une seule personne dédiée à cette fonction alors que la CASAM a hérité d'une direction des ressources humaines déjà étoffée à la CABT.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

La CASAM dispose d'une organisation stabilisée dans laquelle les règles de gestion des ressources humaines et les modes de fonctionnement ont été stabilisés. L'existence d'un projet de territoire ambitieux révèle que cette collectivité issue d'une fusion en 2017 est déjà bien appropriée par les élus et élus et *a minima* par l'exécutif. L'association du conseil de développement aurait aussi permis, selon les témoignages recueillis, d'associer la société civile à la construction intercommunale.

Dans ce contexte les deux principales perspectives pour la CASAM sont l'achèvement de l'intégration des agents de l'ex-CCNBT, lesquels ont pu faire part de leurs inquiétudes dans les premiers mois post-fusion, et l'exécution du projet de territoire avec, en particulier, la réalisation des nouveaux équipements qu'il prévoit.

I.6 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LE COTENTIN

La communauté d'agglomération Le Cotentin est née le 1^{er} janvier 2017 en application de la loi NOTRe. Le nouvel EPCI est issu de la fusion de 9 communautés de communes de la Manche : les CC Cœur du Cotentin, de la région de Montebourg, de la Vallée-de-l'Ouve, de la côte des Isles, des Pieux, de Douve et Divette, de la Saire, de Saint-Pierre-Église et du Val-de-Saire, auxquelles ont été rattachées les communes nouvelles de La Hague et de Cherbourg-en-Cotentin. Le nouvel EPCI ainsi créé est une communauté d'agglomération de 129 communes et près de 182 000 habitants pour une superficie de 1 400 km², trois caractéristiques qui en font une des plus grandes intercommunalités « XXL » issues des lois de réforme territoriale. La communauté d'agglomération Le Cotentin (CALC) représente le tiers de la population du département et constitue le 4^e pôle urbain de la nouvelle région Normandie en nombre d'habitants après la Métropole de Rouen, la communauté urbaine Caen-la-Mer et la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole.

Le Cotentin est un territoire dynamique sur le plan économique grâce à de nombreuses entreprises dans des secteurs diversifiés : les activités industrialo-portuaires à Cherbourg-en-Cotentin, la centrale nucléaire de Flamanville et l'usine de retraitement des déchets nucléaires Orano de La Hague, la pêche, l'agriculture et l'agroalimentaire, un pôle d'enseignement supérieur et de recherche, les lignes maritimes avec la Grande-Bretagne et l'Irlande, le tourisme... Cependant, cette région souffre d'un déficit d'attractivité en raison d'une image insuffisamment affirmée, de sa situation géographique, à l'extrémité de la péninsule Normande et d'infrastructures de transports qui ne favorisent pas son désenclavement. Avec un taux de chômage notablement bas et une forte demande sur le marché de l'emploi, le recrutement constitue aujourd'hui l'enjeu majeur pour le développement des entreprises implantées sur le territoire.

La CALC réunit une grande partie des communes de la presqu'île du Cotentin partageant une même réalité historique et culturelle. Au-delà des interdépendances liées à l'appartenance à un même bassin de vie, ces communes se caractérisent par des intérêts communs, en matière de développement économique et de solidarité financière en particulier. À sa naissance au 1^{er} janvier, cette (très) grande intercommunalité faisait face aux principaux enjeux suivants :

- mettre en œuvre une fusion atypique entre neuf communautés de communes dans un contexte inédit avec le rattachement de deux communes nouvelles isolées, sans que la fusion ne puisse être portée par un EPCI à fiscalité propre ;
- créer une nouvelle communauté d'agglomération en tenant compte de l'histoire et de l'héritage d'intercommunalités très différentes en termes de degrés d'intégration et de niveaux de richesse ;
- inventer les modalités de gouvernance politique d'une intercommunalité « XXL » et définir son rôle et la place des communes ;
- préciser le « bouquet » de compétences de la nouvelle communauté d'agglomération : transférer des compétences et en rétrocéder certaines aux communes tout en assurant la préservation des solidarités intercommunales préexistantes ;

- élaborer un nouveau projet de territoire préservant les identités locales, harmoniser les politiques communautaires et organiser la solidarité territoriale entre des communes d'une très grande diversité en termes de population, de richesse et de caractère urbain ou rural ;
- construire une administration déconcentrée reposant sur des services territorialisés et des mutualisations avec les communes garantissant le maintien du service public de proximité.

I.6.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LE COTENTIN

CONTEXTE POLITIQUE

La création d'une intercommunalité à fiscalité propre à l'échelle du Cotentin était une idée ancienne qui a été réactualisée en 2015 pour deux raisons. D'une part, la création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin le 1^{er} janvier 2016 sur le périmètre de la CU de Cherbourg (créée en 1970) a entraîné la dissolution de celle-ci et la naissance d'une situation de commune isolée qui devait obligatoirement adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard, deux ans après sa création.

Cette nouvelle intercommunalité au caractère inédit et présentant un haut degré de complexité est née dans un contexte politique plutôt défavorable. Si les élus et élues de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin et de la CC Cœur du Cotentin (dont le siège était à Valognes au sud de Cherbourg) y étaient favorables, certains élus et élues des autres intercommunalités y étaient opposés.

Un second élément de contexte défavorable est l'absence d'une structure administrative pour piloter le projet de fusion de l'EPCI. Du fait de la dissolution de la CU de Cherbourg au 1^{er} janvier 2016 et du grand nombre de CC appelées à fusionner, aucune collectivité ne disposait de la légitimité naturelle pour assurer cette tâche, comme cela s'observe souvent dans le cas où la communauté la plus importante assure le portage de la fusion. Il n'y avait *a fortiori* aucun DGS qui disposait de la légitimité pour jouer le rôle de chef de projet. Aussi, les élus et élues ont eu recours au syndicat mixte « Le Cotentin » qui, à l'origine, n'était pas prévu pour cela.

TEXTES APPLICABLES

Sur le plan juridique, la création de la CALC découle du relèvement du seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants, qui obligeait huit des neuf CC concernées à fusionner, puisque seule, la CC Cœur du Cotentin comptabilisait plus de 15 000 habitants. Les autres communautés de communes ne présentaient pas un seuil démographique conforme. Une première version du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de la Manche a été proposée en septembre 2015 : ce document réalise un premier état des lieux des intercommunalités dans

le département et prend acte de la création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, en précisant la nécessité de rattacher cette commune isolée à un EPCI dans un délai de 2 ans.

La première version du SDCI prévoyait une fusion de 11 CC dont une a été par la suite retirée du projet, la CC Baie du Cotentin et une autre dissoute, la CC de La Hague dont les communes membres se sont constituées en commune nouvelle au 1^{er} janvier 2017. La version définitive du SDCI a été publiée le 16 mars 2016. Elle prévoit une réduction drastique du nombre d'EPCI à fiscalité propre dans le département (passant de 57 à 8), la fusion des neuf communautés de communes et l'adhésion des communes nouvelles de Cherbourg-en-Cotentin et de La Hague pour former une nouvelle entité au statut de communauté d'agglomération. Le préfet de la Manche a pris le 4 novembre l'arrêté de création de la CA Le Cotentin.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

En créant le nouvel EPCI sous l'appellation « Le Cotentin », les élus et élus favorables au projet étaient animés par la volonté de donner une identité culturelle et institutionnelle à la presqu'île éponyme. L'association de villes et de territoires plus ruraux poursuivait l'objectif d'améliorer l'attractivité du territoire et de mieux partager les ressources financières afin de répondre au mieux aux attentes des habitants en terme de niveau de service public. Le nouvel EPCI offre aussi l'opportunité de tenir compte des fortes interdépendances existantes entre les communes du nord du Cotentin et de mettre l'organisation des collectivités locales en adéquation avec les pratiques des habitants.

La communauté d'agglomération devait en outre contribuer à améliorer les mutualisations entre communes cotentinoises et optimiser les moyens mis à leur disposition. Dans le premier magazine *Le Cotentin* de juillet 2017, le premier président de la CALC, Jean-Louis Valentin affirme que « *le Cotentin doit être construit sur des fondations solides pour mener une action efficace* » et que « *parallèlement, il faut donner des premiers signes confirmant que l'agglomération est source de plus-value pour le territoire.* »

1.6.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

La création de la CALC a été anticipée par des travaux préparatoires au cours de l'année 2015, sur une période relativement courte mais qui ont mis à profit le retour d'expérience de la création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin.

La fusion des EPCI a été conduite sur un temps très court et le calendrier prévisionnel a été respecté. Le niveau d'avancement de la collectivité est jugé comme bon, voire très bon, deux ans après sa création.

Plusieurs chantiers ont été engagés dès l'année 2016 et se poursuivent aujourd'hui :

- sur le plan de l'organisation administrative, la construction de l'organigramme a été tardive dans le projet. Cette étape avait été identifiée comme particulièrement sensible parce que susceptible de nuire à la dynamique de la fusion. Un

travail sur l'organisation a été engagé pour dimensionner l'organigramme à la nouvelle CA et adapter ses services à la gestion de ses compétences, différentes de celles exercées par les anciennes CC ;

- en matière de gestion des ressources humaines, l'harmonisation des règles dans toute la communauté d'agglomération est très avancée. Un régime indemnitaire unique a été déployé, avec un rattrapage salarial pour certains agents qui bénéficiaient d'un traitement moins avantageux, mais sans alignement sur les régimes indemnitaires les plus élevés. Un nouveau règlement du temps de travail a été voté et respecte les 1 607 heures de travail par an.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Dès la création de la CALC, les élus et la direction générale ont mis l'accent sur le sens à donner à cette nouvelle intercommunalité, en démontrant que celle-ci était capable de porter des projets dans l'intérêt du Cotentin et de ses habitants, que les anciens EPCI seuls n'étaient pas en mesure de réaliser. Les élus et élus n'ont pas attendu d'avoir une administration totalement stabilisée et ont débuté la réflexion sur le projet dès les premiers mois qui ont suivi la fusion. Une feuille de route stratégique a été élaborée et a lancé le début du travail thématique sur des sujets comme l'économie maritime, le tourisme, la mobilité. Pour appuyer la réflexion des élus et élus, en lien avec l'analyse des besoins du territoire et les grands projets, un pôle « stratégie et développement du territoire » a été créé.

En s'appuyant sur les réflexions conduites dans la préparation de la création du nouvel EPCI et autour de la notion de « Grand Cotentin », notamment sous l'égide du syndicat mixte du Cotentin, l'exécutif a élaboré, en partenariat avec les élus et élus du territoire et du conseil de développement, un projet de territoire validé à la fin de l'année 2017. Celui-ci comprend quatre ambitions principales, chacune déclinée en orientations : « développer le potentiel économique du Cotentin pour favoriser l'emploi », « contribuer à la qualité résidentielle et construire l'attractivité du territoire en développant l'offre de services », « préserver et aménager le cadre de vie », « promouvoir une véritable cohésion territoriale et consolider la coopération entre le monde rural et les pôles urbains. »

Après une période transitoire pendant laquelle la CALC exerçait les compétences héritées des anciennes CC, le conseil communautaire a statué sur ses compétences et a rétrocedé aux communes membres plusieurs compétences de proximité auparavant exercées par les CC dissoutes, notamment en matière d'éducation, de restauration collective, d'ALSH, de jeunesse et de petite enfance. Ces compétences sont désormais exercées par des services communs qui sont portés par la CALC, signe que l'EPCI accompagne la mise en œuvre des compétences auparavant exercées par les CC du territoire et préserve les solidarités historiques. Ce choix de ne reprendre qu'une partie des compétences poursuit le double objectif de continuer à produire les services de proximité à l'échelle des anciennes intercommunalités quand cela paraissait plus pertinent et de préserver les marges de manœuvres de la CA en lui garantissant une capacité à investir.

ORGANISATION ACTUELLE

L'organisation administrative de la CALC a été construite en s'appuyant sur les ressources qui existaient sur le territoire, et en suivant deux principes : la mutualisation et la territorialisation. Elle s'appuie très largement sur les administrations des CC qui ont fusionné et celle de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, elle-même héritée de l'ancienne CU de Cherbourg et de ses communes membres. La CALC dispose d'une administration de 1 030 agents. Les services fonctionnels sont largement mutualisés avec ceux de la commune de Cherbourg-en-Cotentin (finances, RH, SI...) à l'exclusion du dialogue social et du budget. Le directeur général est aussi partagé en dépit du fait que le maire et le président soient deux personnes différentes n'appartenant pas à la même famille politique. La mutualisation est présentée comme l'un des facteurs ayant favorisé la réussite de la mise en place de la nouvelle administration communautaire, dans la mesure où la fusion posait des questions techniques particulièrement complexes et que les CC seules ne disposaient pas des ressources internes suffisantes pour conduire un tel projet. L'expertise présente à la direction des finances mutualisée entre la CA et la ville-centre a, par exemple, été de nature à favoriser le traitement de ces problématiques.

Sur le plan de l'organisation territoriale des services, neuf pôles de proximité ont été créés sur la base des anciennes CC. Les communes nouvelles de La Hague et de Cherbourg-en-Cotentin, créées à l'échelle de leur ancien EPCI, jouent le rôle de pôles de proximité. Les pôles conservent une partie du personnel des anciennes communautés de communes fusionnées et sont installés dans leurs sièges. Ils sont des lieux d'accueil des usagers pour les compétences communautaires et les compétences mutualisées entre les communes au sein de services communs pour toutes les démarches administratives à réaliser, à savoir les inscriptions à la cantine scolaire et aux activités extrascolaires, les interventions concernant l'eau et l'assainissement, la fourniture de badges d'accès aux déchetteries... Les agents présents dans les pôles de proximité sont placés sous la responsabilité d'un directeur ou d'une directrice de pôle. Un référent en ressources humaines et un référent en comptabilité font le lien avec les directions ressources centralisées de la CALC.

1.6.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La création de la CALC posait quatre défis : les conditions institutionnelles de sa naissance, les modalités de sa gouvernance politique en raison de son caractère « XXL », la cohésion de son territoire en raison de la grande diversité de ses 11 intercommunalités historiques et de ses 132 communes et enfin, un important défi humain et d'accompagnement des agents transférés des anciens EPCI.

- La naissance de la CALC est intervenue dans un contexte marqué par la complexité en raison du caractère inédit et atypique de cette fusion à neuf EPCI et deux communes nouvelles, et par l'ampleur de la nouvelle collectivité comparée aux anciens EPCI, ce qui en a fait un réel défi. L'absence d'une collectivité disposant de la légitimité pour porter la fusion a poussé les élus et élus à utiliser le syndicat mixte du Cotentin qui ne disposait pas des ressources humaines dédiées au pilotage d'une telle démarche. L'administration,

constituée par addition du personnel présent dans les collectivités réunies pour créer la CALC, apparaissait en décalage avec les besoins de l'institution : elle était étoffée en agents généralistes mais manquait de manageuses et manageurs, et d'expertes et experts techniques.

- Sur le plan de la gouvernance, les instances politiques de la CALC sont hors normes : un conseil de 221 élus et élus, un bureau de 35 membres dont 15 vice-présidents et 11 présidents de commissions de territoire. Les lieux de décisions se sont déplacés vers le bureau et dans les commissions de territoire. Dans un tel contexte, la répartition du pouvoir a changé et s'appuie moins sur un équilibre entre les communes en fonction de leur taille respective. Les élus et élus des communes de taille moyenne, petites villes et bourgs-centres qui occupaient auparavant un rôle important dans la gouvernance des anciennes CC ont désormais moins d'espace pour s'affirmer. C'est vrai aussi pour la commune-centre dont le poids est relativement faible dans la gouvernance de l'ensemble. Toutes ces raisons peuvent expliquer la réticence qu'ont pu avoir certains élus et élus communaux à fusionner dans une très grande intercommunalité.
- Si le territoire peut s'appuyer sur les atouts que sont son histoire, le partage d'une forte identité locale et des enjeux communs, les communes présentent une grande diversité dans plusieurs domaines : leur caractère urbain ou rural, le nombre d'habitants (les plus petites communes ont moins de 100 habitants, la plus grande en compte 80 000), leur richesse fiscale ou le degré antérieur d'intégration intercommunale, avec certaines CC qui étaient fortement intégrées (en raison d'une richesse fiscale importante liée aux entreprises du secteur de l'énergie nucléaire) et d'autres qui l'étaient beaucoup moins. Ces différences qui existaient sur le territoire ont pu ralentir l'harmonisation des pratiques et des dispositifs et le maintien de certaines spécificités locales. Elles induisent aussi des intérêts divergents entre territoires sur certaines thématiques, comme l'illustrent par exemple les enjeux du programme local de l'habitat, différents selon qu'on se place du point de vue des communes urbaines (minoritaires) ou de celles du monde rural (majoritaires).
- Sur le plan humain, la réorganisation des services de la CALC a représenté un important chantier rendu difficile par les différences de cultures administratives des anciennes collectivités rurales et urbaines. Les services techniques (eau, déchets...) ont dû appréhender la spécificité des différents territoires et des modes de gestion diversifiés. Des tensions sociales sont apparues à l'occasion de la fusion, et la CA a connu un épisode court de grève à la fin de l'année 2018. La période a été particulièrement éprouvante pour les cadres en particulier, pour lesquels la naissance de la CA a eu pour conséquence un surcroît d'activités et une augmentation importante de la charge de travail. À Cherbourg-en-Cotentin, des difficultés déjà vécues lors de la création de la commune nouvelle ont été amplifiées par la création de la CA. Les agents issus de l'ancienne CU de Cherbourg ont ainsi connu deux transferts successifs : vers la commune nouvelle au 1er janvier 2016, vers la CALC au 1er janvier 2017.

SOLUTIONS TROUVÉES

Une « Charte fondatrice de la communauté d'agglomération du Cotentin » a été adoptée par le conseil communautaire lors de sa séance d'installation en janvier 2017 après plus de six mois

de travaux accompagnés par un cabinet de conseil. Sur le plan de la gouvernance, au-delà des instances prévues par les textes (conseil communautaire, bureau et président), la charte instaure une conférence des maires, instance consultative dont le principal objet est de s'assurer du respect des dispositions de la charte, et des commissions de territoires qui s'appuient sur les découpages hérités des anciens EPCI et sont constituées des conseillères et conseillers communautaires, maires et maires délégués des communes membres du territoire considéré. Elles sont saisies pour avis sur tous les projets qui intéressent le territoire et gèrent les crédits de la CA alloués aux services déconcentrés sur leur territoire ainsi que les crédits des services communs entre les communes de leur territoire. Chaque commission de territoire est présidée par une conseillère ou un conseiller communautaire qui dispose d'une délégation du Président. Aucune décision ayant des conséquences directes dans le ressort d'une commission de territoire ne peut être imposée à celle-ci. Les commissions de territoire se réunissent au moins une semaine avant les séances plénières du conseil communautaire. Ce système semble avoir des retombées positives au regard du taux de participation aux commissions de territoire proche de 100 % et du fonctionnement du conseil communautaire décrit comme bon, ce qui a facilité la construction de la CA par exemple quand il s'agissait de définir ses compétences et l'intérêt communautaire.

Sur le plan de l'organisation, la charte fondatrice prévoit une déconcentration des services qui s'appuie sur des pôles de proximité dont les périmètres correspondent à ceux des anciens EPCI à fiscalité propre et qui sont installés dans les anciens locaux communautaires. Chaque pôle est dirigé par une directrice ou un directeur, et est doté de crédits déconcentrés permettant l'application d'un budget territorialisé voté par le conseil communautaire. Une partie des agents des directions fonctionnelles (RH et finances) a été déconcentrée au sein des pôles, les mobilités s'effectuant sur la base du volontariat. Cette transformation a été relativement aisée pour les pôles territoriaux puisqu'ils succèdent aux anciennes CC, mais elle a été plus complexe pour les grands services urbains (eau, assainissement, ordures ménagères). Dans ce contexte, les directrices et directeurs de pôle jouent un rôle clef, tant vis-à-vis de leur pôle que de celui des services mutualisés et des services centraux : de leur bonne compréhension de leur rôle dépend l'équilibre de la gouvernance de l'ensemble. Les différences de culture administrative n'ont pas empêché la mise en place d'une nouvelle organisation. Une acculturation a été nécessaire de la part des agents comme de la part des élus et élus, afin d'adapter le fonctionnement de la collectivité à ses caractéristiques de CA « XXL », qui implique une évolution du dialogue entre administration et élus, et de la place de l'élu ou élue dans la décision.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La qualité du fonctionnement politique de la CA en raison des nouvelles règles de gouvernance définies dans la charte fondatrice et du rôle moteur du Président de la CA alors qu'une partie des élus et élus étaient réticents, voire opposés à la fusion.
- L'accent mis sur le projet et le sens, avant l'organisation et le processus, afin de préserver la dynamique d'origine de la création de l'EPCI.

- La mise à niveau de l'ingénierie des services pour accompagner les élus et élus dans la construction du projet de territoire.
- La méthodologie de préparation et de conduite de la démarche de fusion avec l'identification du DGS comme chef de projet et la création de plusieurs groupes projets avec une trentaine de cadres pilotés par le groupe des DGS (instance de validation de la démarche), malgré l'absence d'un portage institutionnel par un des EPCI appelés à fusionner.
- La capitalisation sur l'expérience de la création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin et la mutualisation des services entre la commune et la CA en dépit du fait que le maire et le Président de la CA ne sont pas la même personne et ne sont pas du même bord politique.
- La territorialisation politique avec les commissions de territoires aux prérogatives étendues et la territorialisation des services dans le cadre des pôles de territoires, reprenant les périmètres des anciennes CC et leur administration, et permettant de capitaliser sur leur héritage.
- L'accompagnement des restitutions de compétences aux communes, à travers des services communs portés par la CALC, pour assurer la continuité du service public, ne pas dégrader sa qualité et garantir le maintien d'une gestion de proximité.

I.6.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

Selon la direction générale, la création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin et de la grande communauté d'agglomération contribue à l'accroissement de la visibilité du territoire, lui permettant de disposer d'un poids plus important dans le dialogue avec ses partenaires, en particulier la région Normandie qui est elle-même issue d'une fusion de régions.

Sans constituer le principal facteur d'une attractivité qui a tendance à s'améliorer, notamment en raison de l'essor industriel du Cotentin, la CALC joue un rôle d'amplificateur du développement économique local.

En revanche, la création de la CALC n'a pas permis de faire des économies budgétaires observables à court terme. Ce cas constitue un exemple supplémentaire à l'appui de l'hypothèse selon laquelle les fusions de collectivités locales ne permettent pas, en elles-mêmes, de faire baisser les dépenses publiques, du moins dans les premières années post-fusion.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Entre 2017 et 2019, la CALC a connu une période de mise en œuvre d'environ deux ans, marquée par l'accumulation de nombreux chantiers dans un contexte compliqué (gouvernance, organisation, mise en place des pôles de territoire et des services communs, harmonisation de la gestion des ressources humaines...). Le calendrier prévu de mise en place de la nouvelle collectivité a été respecté et elle est aujourd'hui opérationnelle. Elle est entrée en 2019 dans une phase de stabilisation et d'exécution de la stratégie qui a commencé à être élaborée pendant cette période.

I.7 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VALENCE ROMANS AGGLO

L'intercommunalité dans la région valentinoise a connu une histoire atypique et tourmentée. La ville de Valence a été l'une des dernières villes moyennes à ne pas faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La première communauté d'agglomération a été créée en 2010, en remplacement d'un syndicat intercommunal qui réunissait 7 communes drômoises et ardéchoises de part et d'autre du Rhône. Cette intercommunalité réunissant à l'origine 11 communes a ensuite connu deux évolutions de périmètres successives :

- au 1^{er} janvier 2014, fusion de la communauté d'agglomération Valence Agglo Sud Rhône-Alpes, de la communauté d'agglomération du Pays de Romans, de la communauté de communes du Canton Bourg de Péage et de la partie drômoise de la communauté de communes Confluences Drôme-Ardèche, avec le rattachement de la commune isolée d'Ourches. Cette fusion a donné naissance à la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes (51 communes et 212 000 habitants) ;
- au 1^{er} janvier 2017, fusion de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes et de la communauté de communes de la Raye et création de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo.

L'EPCI issu de ces deux fusions successives est une communauté d'agglomération qui réunit 54 communes et 216 000 habitants, dans le sud de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. L'intercommunalité se structure autour de deux pôles urbains : Valence (62 000 habitants), préfecture et principale ville de la Drôme et Romans-sur-Isère (33 000 habitants) située à 20 km au nord-est. Les deux villes sont situées à égale distance (environ 10 km) de la gare de Valence TGV qui constitue un nœud ferroviaire au centre de l'agglomération et qui polarise son territoire.

Située dans la vallée du Rhône et s'étendant jusqu'à la limite du département de l'Isère à l'est, la communauté d'agglomération occupe une vaste plaine marquée par l'occupation humaine, équipée d'infrastructures routières et ferroviaires structurantes, et bordée d'espaces naturels moins urbanisés et plus préservés. À dominante urbaine et organisé autour de trois bassins de vie autour de la ville-centre de Valence, le territoire intercommunal jouit d'une homogénéité géographique et humaine certaine.

I.7.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VALENCE ROMANS AGGLO

CONTEXTE POLITIQUE

La création de Valence Romans Agglo est intervenue dans un contexte défavorable, marqué par une première fusion imposée par le préfet au 1^{er} janvier 2014 des intercommunalités de Valence, de Romans, de Bourg-de-Péage et d'Étoile difficilement vécue par les élus et élus locaux. Cette intercommunalité était pensée comme l'association des deux agglomérations de Valence (au sud) et de Romans-sur-Isère (au nord) autour de la gare Valence TGV située sur la commune d'Alixan, à équidistance entre ces deux villes. Une partie des élus et élus

y étaient favorables, d'autres s'y opposaient. À la création de la communauté d'agglomération, il était envisagé d'implanter le siège dans un bâtiment près de la gare TGV, dans la zone d'activités du Rovaltain qui serait ainsi devenu le centre politique de la communauté.

Les mois qui ont suivi les élections ont été marqués par une incertitude sur la pérennité de la CA et son avenir. À la suite des élections municipales de 2014, l'exécutif ayant créé le nouvel EPCI a été remplacé par une nouvelle équipe d'élus et élus opposés à la fusion et qui avaient fait campagne sur la dissolution de la communauté d'agglomération. Les élus et élus ont étudié la possibilité de procéder à cette dissolution, notamment sur le plan financier. La difficulté était que la dissolution envisagée ne pouvait intervenir avant le respect d'un délai de deux ans après sa création (donc à partir du 1^{er} janvier 2018). Une dissolution aurait aussi posé la question de l'avenir de la zone d'activités sur laquelle se situe la gare TGV à Alixan, site stratégique pour le développement de toute la région valentinoise. Cette piste a finalement été abandonnée. Les élus et élus sont en revanche revenus sur la décision de créer un siège à Rovaltain, dans un bâtiment dédié entre Valence et Romans-sur-Isère. L'implantation de la communauté d'agglomération dans les deux villes principales a été privilégiée, par la mutualisation des services avec ces deux communes. Une implantation en centre-ville paraissait également plus pertinente qu'un siège situé dans une zone d'activités pour des raisons d'aménagement du territoire et de redynamisation des cœurs de ville. Un nouveau site, dans un quartier populaire de Valence, a donc été choisi pour y implanter le siège de la CA.

TEXTES APPLICABLES

Les deux fusions successives ont été mises en œuvre à l'initiative de l'État. La communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes a été créée le 1^{er} janvier 2014 par un arrêté du préfet de la Drôme, par la fusion de deux communautés d'agglomération, d'une communauté de communes et le rattachement de plusieurs communes d'une communauté de communes dissoute et d'une commune isolée.

La seconde fusion, entre la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes et la communauté de communes de la Raye, s'inscrit dans la révision du Schéma départemental de coopération intercommunale de la Drôme. La communauté de communes de la Raye, réunissant 5 communes, ne comptait que 3 000 habitants en 2015 et n'atteignait donc pas le seuil minimal dérogatoire de 5 000 habitants fixé par la loi NOTRe. Dans le SDCI arrêté par le préfet de la Drôme, cette fusion est présentée comme le projet le plus cohérent en raison de la géographie physique – les cinq communes concernées étant orientées vers la plaine de Valence – et de la géographie humaine – les communes faisant partie de l'aire urbaine et de la zone d'emploi de Valence et appartenant au même bassin de vie.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Dans un premier temps, une partie des élus et élus locaux, y compris des élus et élus communautaires, étaient résolument opposés à la création de la communauté d'agglomération Romans Valence Agglo. Imposée par le SDCI, la fusion du 1^{er}

janvier 2014 ne faisait pas consensus. Elle ne suscitait donc pas d'attente de la part des acteurs locaux. Le projet initial était plutôt de dissoudre l'exécutif issu des élections de 2014 de la communauté.

Dans un deuxième temps, les de la communauté ont pris conscience qu'il serait plus pertinent de s'accommoder de cette nouvelle réalité institutionnelle, notamment en raison du délai incompressible de deux ans avant de pouvoir dissoudre la CA. Il a été jugé plus opportun de contribuer positivement à la constitution de la nouvelle communauté d'agglomération. Les de la communauté s'en sont donc saisis et se sont lancés dans la construction d'un projet de territoire ambitieux.

1.7.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Née dans un contexte défavorable, Valence Romans Agglo a connu une période particulièrement incertaine, son existence même étant remise en cause par les élus et élues. Trois ans après sa naissance, et après d'importants travaux, la communauté d'agglomération apparaît opérationnelle et son fonctionnement est jugé de bon niveau. Une administration mutualisée a été constituée, les compétences ont été transférées et la collectivité a été dotée d'un nouveau bâtiment regroupant une majorité des agents administratifs à Valence. Les évolutions organisationnelles induites par les fusions, les transferts de compétences et les mutualisations se sont bien déroulées et n'ont pas entraîné de conflit social. Les élus et élues communautaires ont élaboré un projet de territoire assorti d'un important plan d'investissement.

Un des axes d'amélioration repose sur la circulation de l'information entre les communes et l'agglomération. Même si la CA dispose de locaux dans plusieurs communes et que des services sont répartis sur plusieurs sites (le service d'instruction des autorisations d'urbanisme, les services techniques, le service petite enfance avec un accueil au nord et un accueil au sud...), la collectivité n'est pas suffisamment étendue pour justifier une véritable territorialisation administrative. La commune restant un échelon de proximité pour l'usager, elle doit être en mesure de le renseigner et de l'orienter le mieux possible, y compris pour les politiques et les services qui sont portés par la CA. L'absence d'antennes dans les communes peut freiner les échanges entre l'intercommunalité et ses communes membres et leurs élus et élues.

Cette absence de véritable présence territoriale pourrait également être un frein à la participation citoyenne et à la proximité de l'institution avec les habitants. Cette dimension ne faisait pas partie des priorités politiques de la collectivité au début du mandat (les habitants ont été informés de la création de la nouvelle communauté d'agglomération mais n'y ont pas participé). Elle a été investie avec le lancement d'un chantier sur la gestion de la relation aux usagers afin de favoriser l'échange d'informations entre l'intercommunalité et les communes, par exemple dans le suivi des réclamations des usagers. L'appropriation de la nouvelle collectivité par le grand public pourrait aussi être favorisée par les travaux du conseil de développement, commun à deux autres EPCI du Grand Rovaltain, qui a été créé au cours du mandat.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Romans Valence Agglo s'est dotée d'un ambitieux projet de territoire, associé à un plan d'investissement de 304 millions d'euros jusqu'à la fin du mandat. Ce projet s'appuie sur trois principes : la répartition optimale des compétences entre les communes et la CA, l'optimisation de la gestion de l'argent public en favorisant l'investissement pour stimuler l'emploi et l'économie locale, et l'amélioration de la qualité des services publics.

Le projet de territoire est structuré autour de cinq axes :

1. l'économie (92 millions d'euros) : au-delà des missions classiques de développement économique des CA (aménagement de zones d'activités), passage à une logique de promotion du territoire, en partenariat avec les entreprises privées, en misant sur son attractivité, en promouvant l'innovation et en développant le tourisme (rénovation du Palais des congrès, projet de cité internationale de la gastronomie...);
2. la solidarité territoriale (16 millions d'euros) : rénovation des logements sociaux, développement des quartiers en difficulté, amélioration de la mobilité;
3. la cohésion sociale (45 millions d'euros) : extension des services existants à l'ensemble des habitants y compris ceux des communes rurales, amélioration de la qualité des équipements dédiés aux familles, à la petite enfance et à la jeunesse (réseau d'une quarantaine de crèches);
4. la culture (22 millions d'euros) : politique de lecture publique et amélioration du réseau des médiathèques, ouverture des conservatoires de Valence et de Romans à l'ensemble des habitants;
5. l'environnement et le cadre de vie (120 millions d'euros) à travers les grands services urbains assurés par la CA : promotion des énergies renouvelables, lutte contre la pollution, investissements dans les réseaux d'eau et d'assainissement, politique de prévention des risques d'inondation, collecte et valorisation des déchets ménagers, éclairage public...

ORGANISATION ACTUELLE

La communauté d'agglomération s'est dotée d'une administration mutualisée selon un modèle original présentant trois caractéristiques : une direction générale mutualisée avec la ville principale, la création de services communs avec les deux communes de Romans-sur-Isère et de Valence, et une organisation qui suit une logique de spécialisation des collectivités en fonction de leur taille respective. La ville de Valence et la communauté d'agglomération partagent la même direction générale. Les deux communes et la CA ont mutualisé les services du département administration générale (ressources humaines, finances, achat, juridique, systèmes d'information...) et les services techniques. Les communes conservent les services à la population (CCAS, sport, éducation et jeunesse, état civil, police municipale...).

Les transferts de compétences à la communauté d'agglomération et la création de services communs avec les deux principales communes ont entraîné d'importants mouvements de personnel dans les services. Près de 700 agents ont changé d'employeur. Parmi eux, environ 550 venaient de la ville de Valence et 150 des

autres communes. Si les transferts des agents liés à la prise de nouvelles compétences par la CA n'ont pas posé de difficultés particulières, la situation a été plus complexe pour la constitution des services communs dans le cadre des mutualisations intercommunales. Les difficultés identifiées sont liées à la fusion de plusieurs services pour n'en faire qu'un : réduction du nombre de directrices et directeurs, et réorganisation des services concernés. La mutualisation implique des évolutions de fonctions et un bouleversement des habitudes de travail qui ont pu poser des difficultés à certains agents, notamment pendant la période d'harmonisation des procédures.

En 2017, les services de la communauté d'agglomération se composaient de 1 548 agents, organisés autour d'une direction générale et de six départements pilotés par des directrices et directeurs généraux adjoints : administration générale, cohésion sociale et communautaire, culture et patrimoine, technique et aménagement, développement et territoires durables, développement et attractivité, systèmes d'information. Les services sont répartis entre le siège (à Valence) et plusieurs sites, localisés principalement dans les communes de Valence et de Romans-sur-Isère.

1.7.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté rencontrée par Valence Romans Agglo est de nature politique. Elle est liée à sa naissance contestée et à la réticence d'une partie des élu·es et élus, qui ne souhaitaient pas intégrer la communauté d'agglomération. Les transferts de compétences, en application de la loi NOTRe, ont considérablement renforcé l'échelon intercommunal. Le corollaire inévitable est la perte de champs d'actions de la commune, ce qui a été mal vécu par les élu·es et élus municipaux. Les élu·es et élus ruraux ont également du mal à s'approprier l'objet institutionnel que constitue une communauté d'agglomération de 54 communes. Avec plus d'une centaine de conseillères et conseillers, le conseil communautaire joue le rôle de chambre d'enregistrement et les débats ont plutôt lieu lors des réunions du bureau.

Une seconde difficulté est liée aux enjeux humains, dans la construction de l'administration intercommunale. Lors de la première fusion de 2014, une administration unique a été créée à partir de trois intercommunalités déjà constituées. Pour les services centraux, la fusion s'est traduite par une réduction par trois du nombre de postes de direction. Les changements de poste et les réorganisations de services ont constitué un moment difficile pour ceux qui les ont vécus, en particulier au niveau de l'encadrement et de l'encadrement supérieur. L'évolution organisationnelle a fait l'objet d'un accompagnement au changement par un prestataire sélectionné en partenariat avec le CNFPT et de formations spécifiques.

Les agents intercommunaux présents dans les équipements, peu concernés au début parce que la mise en place de la CA a pris plusieurs mois, ont également pu éprouver des difficultés à s'inscrire dans le projet à l'origine. Cette appropriation inégale de la nouvelle collectivité par les agents n'a pas été de nature à favoriser l'harmonisation des pratiques dans les services communautaires et à mettre en œuvre un service rendu de façon

homogène sur tout le territoire. Pour les services liés à la petite enfance par exemple, le transfert de compétence est intervenu au 1^{er} janvier 2016, un seul des anciens EPCI sur les trois ayant fusionné en 2014 exerçait déjà la compétence. En dépit de la mise en place d'une procédure harmonisée d'inscription des enfants avec deux guichets, l'un au nord et l'autre au sud du territoire, des disparités ont continué à être observées en fonction des EPCI et communes d'origine des agents, entre ceux du nord (CA de Romans) et ceux du sud (CA de Valence). Une certaine hétérogénéité s'observe également dans les équipements sportifs et nécessitent un travail d'harmonisation des procédures et des pratiques, impulsé par la direction générale.

Enfin, les services ont connu une nouvelle évolution avec les mutualisations mises en place entre les communes et l'EPCI. Plusieurs centaines d'agents ont été concernés. Les mutualisations sous la forme de services communs impliquent des changements d'employeurs, une réorganisation du service, l'évolution des procédures et des pratiques, ce qui peut générer une surcharge de travail et du stress.

SOLUTIONS TROUVÉES

Les premiers mois de la CA ont été marqués par l'ouverture d'un important chantier « gouvernance ». La gouvernance politique a été adaptée pour répondre aux réticences des élu·es et élus quant à la création de la communauté d'agglomération. Celle-ci s'appuie sur trois principes : la création d'un bureau des maires positionné auprès du Président et du bureau, la représentation équilibrée et dépassant le clivage politique des élu·es et élus dans l'exécutif communautaire, et l'instauration de réunions territorialisées des maires pour favoriser le dialogue, l'expression des élu·es et élus et la transmission d'informations à un niveau infracommunautaire.

Pour mobiliser les services de la nouvelle communauté d'agglomération et susciter un sentiment d'appartenance chez les agents, la direction générale a élaboré un projet d'administration. Cette démarche a fait l'objet d'une concertation avec le personnel et l'accompagnement d'un cabinet externe. Plusieurs séminaires ont été organisés sur différents thèmes comme le management et la formation des manageuses et manageurs, à l'occasion desquelles des intervenants extérieurs ont apporté des témoignages pour inspirer les participants. Des groupes de travail ont été organisés pour fournir aux agents des cadres d'expression individuelle et collective. Cet accompagnement avait aussi pour objectif de limiter les conséquences négatives des mutualisations (fatigue, appréhension, stress). Pour encourager les initiatives au sein de l'administration, la direction générale a aussi mis en place des « trophées de l'innovation », récompensant les projets innovants proposés par les services pour optimiser leurs modes de fonctionnement.

Les multiples évolutions organisationnelles successives (fusions, transferts de compétences, réorganisations, déménagement, mutualisations ...) vécus par les agents contribuent à créer dans les services une culture du changement. Un « changement de mentalité » est décrit : les réticences des origines laissent place à une capacité à évoluer et à s'adapter aux mouvements institutionnels. Cette adaptabilité des agents de la collectivité aux réformes pourrait être un atout en vue des changements qui pourraient intervenir dans l'avenir.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

Valence Romans Agglo présente plusieurs spécificités qui méritent d'être soulignées dans le cadre de ce retour d'expérience :

- sur le plan de la gouvernance, la création d'instances dédiées à l'expression des élus et élues, avec l'instauration d'un bureau des maires et l'organisation de réunions territorialisées, a favorisé leur appropriation de la nouvelle intercommunalité ;
- l'élaboration d'un projet de territoire ambitieux, assorti d'un plan d'investissement, apparaît comme un levier efficace pour fédérer les élus et élues autour d'un projet commun, structurer les politiques de la nouvelle collectivité et communiquer sur son action auprès du grand public ;
- pour l'organisation des services, la double logique de mutualisation des directions supports et techniques avec les deux villes principales et la spécialisation des services communs en fonction de la typologie des communes présente un fort caractère d'originalité ;
- en matière de conduite du changement, une initiative est à retenir, c'est l'élaboration d'un projet d'administration avec l'accompagnement d'un cabinet retenu avec le concours du CNFPT. Ce projet conçu en collaboration avec les cadres (y compris les manageuses et manageurs intermédiaires), vise la souplesse et prévoit notamment des actions de formation.

I.74 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

La fusion bénéficie d'abord aux habitants des communes rurales qui disposaient de peu de services. Elle a permis d'étendre l'offre de services publics à de nouvelles communes en les faisant bénéficier des équipements intercommunaux et en les faisant rentrer dans les politiques portées par l'agglomération. Ainsi, l'accès aux conservatoires de musique de Valence et Romans a été étendu aux habitants des communes qui ne pouvaient pas y prétendre auparavant. Autre exemple, la communauté d'agglomération gère un réseau d'une quarantaine de crèches ouvertes à toutes les familles et a développé sa politique jeunesse au profit des jeunes de toutes les communes membres.

Sur le plan institutionnel, le regroupement des intercommunalités ainsi que les mutualisations ont conduit à consolider la communauté d'agglomération en la dotant d'une administration adaptée et mieux structurée. Dans les services administratifs et techniques, l'augmentation des effectifs a engendré une division des tâches et une montée en compétence des agents dans leur domaine d'activité, ce qui est positivement perçu par la direction générale.

Les fusions n'ont pas généré d'économies budgétaires significatives. Les économies observées sont liées à la suppression de coûts administratifs par la mutualisation des

services. Cela a contribué à la suppression des doublons, a permis de maîtriser la croissance des effectifs, de limiter les recrutements, et de supprimer des syndicats, ce qui présente également l'avantage de simplifier le paysage intercommunal. Il est faux d'affirmer que la fusion des EPCI améliore les marges de manœuvres budgétaires ou apporte des moyens financiers supplémentaires aux élus et élues. En revanche, ces fusions successives ont permis de construire une intercommunalité renforcée dans une région où l'histoire des EPCI à fiscalité propre a débuté il y a moins de 10 ans. Valence Romans Agglo dispose aujourd'hui d'une taille critique et d'un territoire jugé cohérent, organisé autour de la gare TGV qui en constitue le centre et des deux proches agglomérations de Valence et de Romans-sur-Isère. L'existence de la collectivité contribue à limiter la compétition entre les communes et à les unir autour d'un projet commun.

La communauté constitue également un interlocuteur unique pouvant faire valoir les intérêts du territoire, par exemple dans les échanges avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

La création de Romans Valence Agglo fournit aux élus et élues locaux, un cadre intercommunal élargi pour concevoir le développement du territoire dans l'avenir. À travers son projet de territoire, la nouvelle communauté d'agglomération est à la recherche d'une position originale au sein de la grande région Auvergne-Rhône-Alpes. Pour cela, plusieurs projets structurants sont prévus, dont la construction d'un centre aquatique, la rénovation du Palais des congrès de Valence, la construction d'une Cité internationale de la Gastronomie... Le projet met aussi l'accent sur les services offerts aux habitants et la qualité du cadre de vie. Les élus et élues ont par exemple décidé que tous les enfants du territoire devaient apprendre à nager, ce qui a impulsé la restructuration du réseau de piscines sur l'ensemble du territoire.

La conception de la communauté d'agglomération comme un outil au service des élus et élues locaux pour concevoir, financer et mettre en œuvre le projet stratégique de 54 communes représentant plus de 200 000 habitants pose enfin la question du périmètre de l'intercommunalité et de son champ d'action. Le décalage dans les niveaux d'enjeu entre des compétences de service aux habitants comme la petite enfance et la programmation en matière d'habitat ou la stratégie de développement économique interrogent sur la pertinence de confier ces missions à la même collectivité locale. Cela renvoie à un débat plus large sur la juste répartition des compétences entre les niveaux de collectivités locales et sur le rôle qui sera confié dans l'avenir aux intercommunalités à fiscalité propre transformées au cours des années 2010 par le double mouvement de renforcement des compétences et de regroupements intercommunaux.

I.8 – COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND REIMS

La première intercommunalité à Reims est née en 1964 avec la création d'un district rassemblant six communes. Le district a été transformé en communauté de communes en 2002 puis en communauté d'agglomération en 2004. Une première évolution du périmètre intercommunal est intervenue en 2013, en application du schéma départemental de coopération intercommunale de 2011. La communauté d'agglomération est alors passée de 6 à 16 communes à l'issue de sa fusion avec une communauté de communes et le rattachement de trois autres communes. Elle prend par la suite le nom de « Reims Métropole ».

La seconde évolution de périmètre est liée à l'élaboration du nouveau SDCI de la Marne. Le premier schéma prévoyait une fusion entre la communauté d'agglomération Reims Métropole, la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne et la communauté de communes Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims. Ce nouveau périmètre intercommunal ne paraissant pas pertinent aux élus et élus du bassin de vie, ils ont proposé un nouveau scénario d'évolution : la construction d'une grande intercommunalité autour de Reims et le passage en communauté urbaine. Un amendement adopté par la commission départementale de coopération intercommunale a entériné la création d'une communauté urbaine issue de la fusion-extension de Reims-Métropole avec plusieurs communautés de communes voisines.

Le schéma arrêté par le préfet de la Marne, le 30 mars 2016, prévoit à cet effet la fusion de la communauté d'agglomération Reims Métropole avec sept communautés de communes et l'adhésion de 18 communes d'une CC dissoute. La nouvelle intercommunalité issue de cette fusion-extension-transformation est la communauté urbaine du Grand Reims qui rassemble 143 communes.

Avec 295 000 habitants, soit la moitié de la population départementale, le Grand Reims est la deuxième intercommunalité la plus peuplée de la Région Grand Est après l'Eurométropole de Strasbourg.

La création de la CU du Grand Reims posait un enjeu particulier en raison de son caractère « XXL » et de la nécessité de se doter d'une gouvernance adaptée à une intercommunalité de 143 communes, dans une configuration inédite et pour une communauté urbaine née en réaction à des projets de regroupements intercommunaux non souhaités par les élus et élus locaux.

I.8.1 – CONTEXTE DE LA FUSION ET DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND REIMS

CONTEXTE POLITIQUE

La Marne est un département où l'intercommunalité s'est construite lentement. À Reims, l'EPCI à fiscalité propre est resté de taille contenue jusqu'à la fusion de 2013 en application de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010. L'extension de périmètre de Reims Métropole ne correspondait pas au souhait des élus et élus locaux à l'origine. Avant l'adoption de la loi NOTRe et l'élaboration du premier projet pour

l'actualisation du SDCI par le préfet de la Marne, les élus et élus n'envisageaient pas de fusionner les intercommunalités.

Pour les élus et élus du bassin rémois, la création de la communauté urbaine du Grand Reims est d'abord un projet alternatif au projet du préfet de fusion avec la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne, jugé comme non adapté aux enjeux du territoire. Pour les élus et élus des anciennes communautés de communes périphériques de Reims, la fusion était rendue obligatoire par la loi NOTRe, qui a relevé le seuil de population minimal de 5 000 à 15 000 habitants. Le premier SDCI prévoyait plusieurs regroupements des CC entre elles. Les élus et élus des communes concernées, placés dans l'obligation de rejoindre un nouvel EPCI à fiscalité propre, ont souhaité rejoindre Reims Métropole et s'inscrire dans le projet de future communauté urbaine. Cet élément de contexte est souligné comme un facteur ayant facilité la fusion des huit communautés puisque celle-ci est intervenue sous la contrainte (de la loi) mais n'a pas été ressentie comme imposée (par le Préfet). Il s'agissait plutôt d'un mariage de raison qui a recueilli l'assentiment des élus et élus des communes concernées.

TEXTES APPLICABLES

L'extension de la communauté d'agglomération de Reims et sa transformation en communauté urbaine s'inscrit dans la cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015, qui prévoit la rationalisation de la carte intercommunale par la constitution d'EPCI à fiscalité propre autour des bassins de vie et le relèvement du seuil minimal de population à 15 000 habitants. Le nombre d'habitants de plusieurs communautés voisines de la communauté d'agglomération Reims Métropole était inférieur à ce seuil.

La création de la communauté urbaine du Grand Reims, par la fusion de communauté d'agglomération Reims Métropole avec les communautés de communes de la Vallée de la Suippe, des Rives de la Suippe, de Beine-Bourgogne, du Nord Champenois, Fismes Ardre et Vesle, Champagne Vesle et Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims et l'adhésion de 18 communes issues de la communauté de communes Ardre et Châtillonnais, a été actée par l'arrêté préfectoral du 30 mars 2016 portant approbation du schéma départemental de coopération intercommunale. La communauté urbaine est née le 1^{er} janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Pour les élus et élus de Reims Métropole, la première attente en lien avec le nouvel EPCI était de privilégier un projet cohérent avec le territoire vécu par les habitants. Si la communauté urbaine est très étendue et si elle compte un nombre de communes hors normes, la nouvelle intercommunalité présente cependant l'avantage d'offrir un périmètre plus cohérent, proche de celui du bassin de vie et à même de répondre aux enjeux locaux. En matière économique par exemple, la nouvelle intercommunalité compte sur son territoire le pôle de compétitivité industries et agro-ressources de Pomacle-Bazancourt, qui est l'un des moteurs économiques du Grand Reims et qui était en dehors de la CA de Reims Métropole auparavant, ce qui permet de concevoir la politique de développement économique à un niveau plus pertinent. De plus, alors que le tourisme fait partie

des atouts du territoire, la fusion a permis de faire rentrer dans l'intercommunalité des sites touristiques de portée internationale (le Parc naturel régional de la Montagne de Reims ou le site « Coteaux, Maisons et Caves de Champagne », par exemple).

1.8.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Deux ans après sa naissance, la CU du Grand Reims paraît aujourd'hui opérationnelle en termes d'organisation. Un nouvel organigramme mutualisé avec la ville-centre a été élaboré. Les sites des anciennes CC ont été transformés en pôles territoriaux et exercent les compétences de proximité. Cette réorganisation a été accompagnée d'un chantier « système d'information » pour mettre en œuvre la convergence des différents réseaux informatiques hérités des anciens EPCI. Le niveau de fonctionnement de la collectivité est jugé comme étant de bonne qualité, tant sur le plan administratif et organisationnel que sur le plan politique.

Intervenue en cours de mandat, cette fusion-extension-transformation a ouvert une période transitoire qui s'achèvera avec les élections municipales de 2020. Plusieurs thématiques font aujourd'hui l'objet d'une réflexion de la part des élus et de la direction générale, en prévision du futur mandat. Un groupe de travail « gouvernance » se réunit régulièrement pour aborder le fonctionnement politique de la CU post-2020. La territorialisation est également mise au débat, les deux options possibles devront être arbitrées par les élues et élus : soit une logique de déconcentration des compétences dans les pôles territoriaux qui disposeraient d'une forme d'autonomie, soit au contraire un pilotage centralisé des politiques publiques qui s'appuierait sur des relais sectoriels identifiés dans les pôles en charge de leur mise en œuvre.

Enfin, des marges de progrès existent également dans l'exercice des compétences opérationnelles (éducation, eau, assainissement, déchets...) dont l'harmonisation prendra encore plusieurs années et nécessitera d'importants travaux.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

La fusion des EPCI et la création de la communauté urbaine du Grand Reims sont intervenues dans le courant du mandat 2014/2020. Les élues et élus ne les avaient pas prévues et ne s'étaient donc pas projetés dans un projet intercommunal à une telle échelle. Il n'y avait pas de projet politique « Grand Reims » avant la naissance de la communauté urbaine. Les projets politiques de la CU s'inscrivent donc, pour l'essentiel, dans la continuité des projets existants. Le nouvel EPCI a repris les projets des anciennes intercommunalités dissoutes. Pour Reims Métropole, cela se traduit par exemple par la reprise de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction d'un important équipement de loisir : le complexe aquatique de Reims. Les projets d'aménagements de voirie, nombreux dans les communautés de communes, ont également été repris dans le plan d'investissement de la CU. La CU poursuit aussi l'élaboration des plans locaux d'urbanisme communaux qui avaient été débutés avant sa création. Le Grand Reims ne dispose pas encore d'un projet à son échelle, ce qui constitue une des

pistes de mise en œuvre et d'approfondissement de la nouvelle communauté.

Une des priorités politiques du mandat est de mettre en œuvre les compétences de la nouvelle CU et d'en harmoniser l'exercice. Du fait de la taille de l'EPCI, de la disparité des compétences exercées par les anciennes intercommunalités et des besoins variables des communes en fonction de leur population et de leurs moyens, il est apparu plus pertinent que certaines compétences soient exercées de façon différentielle selon le territoire considéré. En matière éducative par exemple, les anciennes CC géraient les écoles et parfois le périscolaire alors que les communes de Reims Métropole exerçaient cette compétence. À la création de la CU du Grand Reims, toutes les communes de l'ancienne CA du Grand Reims ainsi que deux autres communes (Gueux et Muizon) ont souhaité conserver la compétence scolaire et périscolaire. Les nouveaux statuts prévoient donc que la CU est compétente pour l'ensemble des établissements scolaires, du périscolaire et des crèches à l'exception des équipements de ces communes. Pour l'eau et l'assainissement, l'exercice de la compétence était variable : Reims Métropole et certaines CC disposaient d'une régie publique, tandis que les communes des autres EPCI étaient en majorité couvertes par des délégations de service public. À l'échelle de la CU, la compétence représente plusieurs dizaines de contrats selon des configurations juridiques différentes. Les régies et les contrats ont été conservés et transférés à la CU. L'harmonisation de l'exercice de la compétence se fera sur plusieurs années, à mesure que les contrats en cours s'éteindront, pour aboutir à des périmètres opérationnels plus cohérents, sans nécessairement uniformiser les modes de gestion.

ORGANISATION ACTUELLE

L'organisation actuelle de la CU s'inscrit dans la continuité de celle de l'ancienne CA Reims Métropole, administration mutualisée EPCI/ville de Reims depuis 2009, organisée en trois pôles (chacun piloté par une directrice ou un directeur général délégué) : les services urbains, le développement, les ressources. Elle a aussi préservé la mutualisation entre l'une des anciennes communautés de communes et sa ville-centre. Pour répondre au défi de sa taille et mettre en œuvre la territorialisation décidée par les élues et élus, la CU s'est dotée d'une « organisation territoriale de proximité ». Celle-ci repose sur trois niveaux :

- une direction générale organisée en quatre blocs : les trois DGD services urbains, développement et ressources, et la délégation générale aux territoires dont relèvent les pôles territoriaux ;
- une forme déconcentrée à travers les huit pôles territoriaux correspondant aux périmètres des anciennes communautés de communes : Beine-Bourgogne, Champagne Vesle, Fismes Ardre et Vesle, Nord Champenois, Rives de la Suippe, Tardenois, Vallée de Suippe, Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims ;
- des services techniques (eau, assainissement, déchets) sectorisés sur des périmètres plus larges que ceux des pôles territoriaux et rattachés aux directions opérationnelles.

Les pôles territoriaux exercent les missions de proximité (voirie, éducation, enfance, jeunesse, instruction des actes d'urbanisme) et gèrent les politiques et les équipements sportifs, culturels et touristiques de proximité intercommunaux. Ils sont installés

dans les locaux des anciennes communautés de communes. Le personnel des anciennes communautés de communes y a été affecté au 1er janvier 2017. Les anciens DGS des CC sont devenus directrices et directeurs des pôles territoriaux et exercent une autorité hiérarchique sur la majorité des agents des pôles. Ils ont des liens fonctionnels avec certains autres agents des services territorialisés ne correspondant pas aux compétences des anciennes CC (eau, assainissement, déchets...) et qui sont rattachés aux trois DGD centrales. Pour la plus grande partie des agents des anciennes CC, la création de la CU n'a pas engendré de changements significatifs : ils n'ont pas été contraints de changer de lieu de travail et ont continué à travailler selon le même mode de fonctionnement.

Les services CU/ville de Reims représentent aujourd'hui une administration importante d'environ 3 500 agents, dont environ 2 000 pour la ville de Reims et 1 500 pour la CU (pôles territoriaux compris). Dans les pôles territoriaux, les agents des écoles représentent la plus grosse partie des effectifs.

1.8.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté identifiée est l'appréhension de l'objet institutionnel que constitue une intercommunalité à 143 communes qualifiée de « XXL ». La création d'une telle structure intercommunale, à la taille inédite avant la réforme territoriale, a suscité des interrogations de la part des élus et élus des petites communes qui se demandaient quel serait leur rôle et comment fonctionnerait la nouvelle collectivité. La taille de la CU du Grand Reims exacerbe une réalité déjà ressentie par les maires ruraux : le décalage entre d'une part la légitimité du maire, élu et reconnu par ses concitoyens et qui dispose de prérogatives formelles étendues sur sa commune, et d'autre part, la concentration des compétences à une échelle intercommunale qui « percute » cette légitimité ancrée dans l'élection au suffrage universel et le dépossède d'une partie de son pouvoir réel.

Une seconde difficulté est liée au calendrier : les élus et les services n'ont disposé que d'un an (au cours de l'année 2016) pour préparer la fusion-extension-transformation, ce qui est perçu comme un temps (trop) court pour anticiper une telle évolution institutionnelle. La CU a connu, dans ses premiers mois d'existence, des difficultés opérationnelles pendant une période d'ajustement de son fonctionnement. Au sein des pôles territoriaux, cela a pu se traduire par des lenteurs et des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des compétences de proximité. Les maires concernés ont connu des situations délicates et ont relayé le mécontentement des usagers affectés.

Enfin, la fusion-extension-transformation a entraîné un accroissement de la charge de travail, tant dans les directions centrales, chargées de mettre en place la nouvelle CU, que dans les pôles territoriaux. Ces derniers ont en effet été contraints de s'accoutumer à des procédures plus lourdes et plus centralisées, rendues nécessaires par l'intégration d'une collectivité de 1 500 agents. Les pôles ont par exemple fait évoluer leurs procédures de gestion des ressources humaines. En matière d'achat, ils doivent désormais suivre les règles et les procédures de la commande publique alors qu'ils étaient habitués à passer leurs

marchés en direct car leurs montants étaient plus souvent inférieurs aux seuils des procédures formalisées.

En revanche, la dimension gestion des ressources humaines n'a pas représenté une difficulté majeure dans le cadre de la fusion-transformation. La grande majorité des agents des anciennes communautés ont continué à exercer dans les mêmes locaux, tant pour ceux issus de Reims Métropole que pour ceux issus des CC, sous l'autorité des mêmes directrices et directeurs, et avec les mêmes missions. Les seuls agents pour lesquels la création de la CU a représenté une évolution significative de positionnement professionnel sont les anciennes directrices et anciens directeurs généraux des CC, devenus directrices et directeurs de pôles et placés de ce fait sous l'autorité de la déléguée générale aux territoires.

SOLUTIONS TROUVÉES

Pour favoriser l'adhésion des élus et élus locaux, la fusion des communautés et la création de la communauté urbaine ont été accompagnées par de nombreux temps d'échanges animés par l'exécutif de l'ancienne communauté d'agglomération. Un comité de préfiguration, réunissant les présidentes et présidents, s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2016. Des ateliers thématiques, appuyés par un comité technique, ont réuni des élus et élus du territoire autour de la gouvernance et du projet de territoire, des compétences et du pacte financier et fiscal. Ces travaux ont été synthétisés à la fin de l'année 2016 par des réunions avec l'ensemble des maires de la nouvelle intercommunalité.

Cette démarche a permis de définir les grands principes de la collectivité dont ceux de la territorialisation avec la création des pôles territoriaux, du droit de veto du maire sur les projets communautaires et de la neutralité financière et fiscale. En sont ressortis plusieurs documents de cadrage de la future communauté urbaine : la charte de gouvernance, le pacte financier et fiscal et les statuts présentant les compétences de la CU.

En plus du conseil communautaire et du bureau, la Charte de gouvernance prévoit la création de deux instances extra-légales : le conseil des maires et les huit conférences de territoire, qui couvrent les anciennes CC et qui sont animées par une élue ou un élu référent du territoire et membre du bureau. Les communes de l'ancienne CA Reims Métropole ne disposent pas d'une conférence de territoire mais les maires s'y réunissent de façon informelle. Ces instances ont été complétées par la suite par des conseils d'orientation thématiques sur l'eau et l'assainissement, les déchets, et le scolaire, instances consultatives qui interviennent dans la déclinaison des politiques publiques concernées. Ces instances, ainsi que les séances de travail thématiques et les temps d'échanges informels régulièrement organisés par la présidente avec des groupes de maires, constituent des « espaces contributifs » qui permettent aux élus et élus de participer à la décision sous diverses formes et de s'impliquer dans la vie de la communauté urbaine.

Pour respecter les équilibres existants, il a été décidé que la fusion n'aurait pas de conséquences financières pour les communes, ni de conséquences fiscales pour les ménages. Les taux de fiscalité des communes et de l'EPCI, au total, sont restés stables pour les contribuables ménages. Les élus et

élus souhaitaient en effet que la fusion n'ait pas d'incidence négative pour les habitants et ne se traduise pas par une hausse de la fiscalité.

En matière de conduite du changement, les agents ont été accompagnés en deux temps. En 2016, les directrices et directeurs des CC vouées à fusionner dans le Grand Reims ont participé à des réunions de préfiguration de la nouvelle organisation. Dans un second temps, la territorialisation a fait l'objet d'un accompagnement externe par un bureau d'étude, chargé d'assister sa mise en place et de l'évaluer six mois plus tard. Le bureau d'études a travaillé en collaboration étroite avec les agents des pôles territoriaux à cette occasion. La direction générale souligne la nécessité d'assurer l'accompagnement des agents originaires des CC dans l'évolution de leurs missions et leur carrière, afin de créer un climat de confiance, propice à leur intégration dans les services de la nouvelle collectivité. Celle-ci a en effet pour conséquence une spécialisation accrue des tâches et permet donc la professionnalisation des agents. Elle génère également des opportunités de carrière sans commune mesure avec celles offertes dans les anciennes intercommunalités.

Les agents des anciennes CC ont enfin bénéficié de l'harmonisation par le haut du régime indemnitaire, celui de Reims Métropole dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP, en 2016, plus favorable, qui a été étendu à l'ensemble des agents de la nouvelle CU.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La création de la CU Reims Métropole a fait l'objet d'un travail de préfiguration des élues et élus en amont au moyen d'un groupe de travail qui a préparé les règles du fonctionnement politique de la collectivité. Ce travail a conduit à l'adoption d'une charte de gouvernance.
- Dans un contexte de fusion non souhaitée par les élues et élus locaux, mais issue d'un compromis entre les élues et élus de petites intercommunalités périphériques avec une communauté d'agglomération à laquelle elles n'avaient pas souhaité s'associer par le passé, la coopération des élues et élus dans cette construction collective des grands principes de la future CU apparaît comme un facteur de facilitation de sa mise en œuvre. En créant un cadre pour élaborer collectivement les principes de fonctionnement intercommunaux, cette période a permis aux élues et élus de se l'approprier et de s'y projeter.
- La territorialisation de la collectivité permet d'apporter une réponse à l'enjeu de la taille d'une communauté XXL à 143 communes. Celle-ci a été mise en œuvre à deux niveaux. Au niveau politique, ce sont les conférences de territoires, composées de l'ensemble des élues et élus communautaires du territoire donné. Elles peuvent être ouvertes aux conseillères et conseillers municipaux concernés et font remonter au Bureau communautaire les enjeux et problématiques des communes du territoire infracommunautaire considéré. Au niveau administratif, il s'agit des pôles territoriaux, installés dans les locaux des anciennes communautés, qui gèrent les équipements de proximité (équipements sportifs, culturels, touristiques, et les centres d'intervention-pompiers volontaires) et exercent les compétences de proximité : voirie, éducation, enfance et jeunesse, instruction des actes d'urbanisme.

- La création des pôles territoriaux permet de limiter les conséquences négatives de la fusion sur les agents issus des communautés de communes, en particulier les agents de catégorie C, pour lesquels le passage en communauté urbaine n'a eu que des impacts limités sur leur quotidien, réduisant ainsi les risques afférents à une fusion d'intercommunalités pour cette catégorie d'agents (craintes liées au changement, stress, conséquences des réorganisations, perturbation de la chaîne managériale...).
- La fusion des EPCI et le passage en communauté urbaine n'a pas fait l'objet d'un accompagnement spécifique de la part de l'État mais le Grand Reims fait partie, aux côtés de la CA Le Cotentin et de la CA du Pays basque de la « fabrique prospective » des intercommunalités XXL copilotée par l'État et l'Assemblée des communautés de France (AdCF). La fabrique prospective, considérée comme utile, a permis au Grand Reims d'échanger avec les autres EPCI « XXL » sur les grands enjeux de la nouvelle CU et d'enclencher une réflexion autour d'un futur projet communautaire.

I.8.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

La fusion-extension-transformation a généré quatre catégories de gains :

- des gains d'ordre financier en raison d'un effet volume, par exemple à la suite de la renégociation des emprunts et l'allègement de la charge de la dette de l'ordre de 1 million d'euros ou encore par la mise en place de groupements de commande et d'une centrale d'achat portée par la CU. La réorganisation des services et l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires n'ayant pas généré de surcoûts significatifs, les coûts de la fusion apparaissent maîtrisés ;
- une plus grande visibilité et un meilleur rayonnement : en grossissant et en changeant de strate, le Grand Reims a gagné en visibilité vis-à-vis de l'extérieur, en particulier dans le cadre de la région Grand Est issue de la fusion de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. Second pôle urbain de la nouvelle région fusionnée, la CU du Grand Reims porte l'ambition de devenir un pôle d'équilibre à l'ouest, en miroir de Strasbourg et la porte d'entrée de la Région Grand Est sur la région parisienne ;
- une meilleure capacité à investir pour les communes issues des CC. La création de la CU signifie une capacité accrue à pouvoir conduire des projets d'envergure et à les accélérer (écoles, voirie, éclairage public, renouvellement des réseaux) grâce à des moyens d'ingénierie décuplés et à une capacité d'investissement supérieure ;
- pour les habitants des communes rurales qui appartenaient auparavant à des CC, la perspective d'accéder à une offre de services publics répondant à leurs besoins par la construction de solutions innovantes à une échelle pertinente. En matière de mobilité par exemple, partant du constat que l'offre de service en transports collectifs, élevée en milieu urbain (dans le territoire de l'ancienne CA Reims Métropole) est faible ou inexistante en zone rurale, les élues et élus conduisent une réflexion pour trouver des solutions adaptées aux besoins de mobilité des habitants.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Trois axes de perspectives ressortent pour la communauté urbaine du Grand Reims. Dans l'ordre chronologique, il s'agit :

1. à court terme, de continuer à jouer un rôle de support technique et financier au profit des communes membres et poursuivre la mise en œuvre de leur projet, avec un enjeu de portage renforcé par l'intercommunalité, alors que les projets sont aujourd'hui plutôt portés par les communes ;
2. à moyen terme et jusqu'à la fin du mandat, d'achever l'harmonisation des dispositifs et des pratiques, de mettre en cohérence les politiques publiques et de préparer le mandat suivant. Pour ce faire, plusieurs groupes de travail

conduisent une réflexion prospective sur les enjeux de la gouvernance de la CU, la territorialisation des services ou encore les politiques de mobilité ;

3. à plus long terme, après les élections de 2020, d'élaborer un projet de territoire spécifique au Grand Reims, qui ne soit pas que l'addition des projets des intercommunalités préexistantes. Cela sera rendu possible à partir de 2020, quand les exécutifs auront été élus sur un programme s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle communauté urbaine. L'élaboration des grands documents de planification (Plan local de l'habitat, Plan local de l'urbanisme intercommunal...) devraient également contribuer à nourrir le projet commun.

I.9 – COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE

Avant d'être une communauté d'agglomération et d'être un « Pays » au sens de la loi, le Pays basque est d'abord une réalité historique et culturelle : « Iparralde » ou Pays basque Nord est la partie française du Pays basque, marquée par la culture et la langue basques et constituée de trois provinces historiques, la Soule, le Labourd et la Basse-Navarre. Cet ensemble linguistique couvre 158 communes de la moitié occidentale du département des Pyrénées-Atlantiques, peuplée de 310 000 habitants soit un peu moins de la moitié de la population départementale.

Territoire à l'identité forte, le Pays basque s'était déjà organisé à un niveau intercommunal avant la création de la communauté d'agglomération à partir des années 1990 : mise en place d'un conseil des élus (1992), puis d'un conseil de développement (1995), création d'un Pays « loi Pasqua » (1997) et signature d'un contrat territorial dans le cadre du CPER (2001).

La communauté d'agglomération Pays basque (CAPB) est née en 2017 en application du SDCI des Pyrénées-Atlantiques par la fusion de douze EPCI : deux communautés d'agglomération, la CA Côte Basque Adour (5 communes autour de Bayonne-Anglet-Biarritz), la CA Sud Pays Basque (12 communes autour de Saint-Jean-de-Luz) et huit communautés de communes rurales.

Le nouvel EPCI issu de la fusion est une communauté d'agglomération de 158 communes et 310 000 habitants. Territoire pilote de la Fabrique Prospective du Commissariat général à l'égalité des Territoires sur les « intercommunalités XXL », la CAPB est aussi vaste que la Métropole Aix-Marseille-Provence et compte plus de communes que la Métropole du Grand Paris. Son conseil communautaire est composé de 233 élus et élus.

À sa naissance la CAPB a dû faire face à une série d'enjeux majeurs :

- faire naître un esprit communautaire et une identité commune partagés par les élus et élus du Pays basque qui permettent de dépasser les différentes cultures administratives et politiques héritées des anciens EPCI ;
- faire face à la complexité administrative de la fusion de douze EPCI et de près d'une centaine de satellites (syndicats, SPL, SEM) dans une configuration inédite ;

- se doter des instances de gouvernance politique, du mode de fonctionnement administratif et de l'organisation territoriale appropriés à une intercommunalité « XXL » de 158 communes et 310 000 habitants ;
- porter un projet politique et concevoir des politiques publiques adaptées aux besoins d'un territoire marqué par de fortes disparités (communes urbaines, littoral, montagne, territoires ruraux isolés...).

I.9.1 – CONTEXTE DE LA FUSION DES HUIT COMMUNAUTÉS ET DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE

CONTEXTE POLITIQUE

La communauté d'agglomération est née dans le contexte de la fin de la violence politique pour l'indépendance du Pays basque en France et en Espagne. En 2011, après cinquante ans de clandestinité et de lutte armée, l'organisation indépendantiste ETA a officiellement renoncé à la violence. Les revendications pour l'affirmation du Pays basque se sont normalisées et se sont déplacées sur la scène démocratique. En France, cela s'est traduit par une action spécifique de l'État pour traiter les grands enjeux du Pays basque français sans pour autant répondre à la revendication institutionnelle.

En 2012, les élus et élus du Pays basque réunis dans le cadre du Conseil des élus du Pays basque (CEPB) ont exprimé leur volonté de créer une collectivité territoriale à statut particulier afin de disposer d'un outil de gouvernance unique pour y réunir l'ensemble des communes basques. Le Premier ministre a refusé le principe d'une collectivité à statut particulier mais a proposé que l'un des outils du droit commun soit utilisé, par la création d'un pôle d'équilibre territorial et rural, d'un syndicat mixte ou par la fusion des communautés de communes et d'agglomération existantes.

En 2014, le préfet a présenté les propositions de l'État au CEPB, au Conseil de développement du Pays basque (CDPB) et aux EPCI dans le cadre de la préparation du SDCI des Pyrénées-Atlantiques. Deux modèles ont été proposés : une fédération des EPCI au moyen d'un outil du type syndicat ou PETR d'une

part, la fusion des dix communautés existantes dans un nouvel EPCI d'autre part. Les élus et élus locaux préféraient un outil intégré disposant de la personnalité morale et doté d'une fiscalité propre, ce qui excluait le recours à un syndicat ou à un PETR. Ils ont donc opté pour la création d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui a été entériné par le SDCI.

Le CEPB a accompagné la préfiguration du nouvel EPCI en 2015 et 2016, en produisant une analyse approfondie de sa faisabilité, en mobilisant un cabinet de consultants, des juristes, la CCI et le CDPB et en organisant cinq séminaires thématiques et une série de rencontres avec les élus et élus des communes du Pays basque. Trois études thématiques, annexées au schéma, ont par ailleurs été réalisées par les services de l'État pour fournir des éléments d'appréciation sur les compétences dont pourrait se doter la CA, la gouvernance et les aspects financiers et fiscaux.

Même s'ils n'ont pas obtenu la création d'une collectivité locale à statut particulier, les élus et élus du Pays basque étaient demandeurs de la création d'un EPCI à fiscalité propre unique sur le périmètre retenu du Pays basque français. Présentée pour certains élus et élus comme le fruit d'un compromis, la naissance de la CAPB constitue pour d'autres une première étape dans la construction d'une collectivité locale « Pays basque ».

TEXTES APPLICABLES

Cette fusion s'inscrit dans le cadre du SDCI des Pyrénées-Atlantiques arrêté le 11 mars 2016 par le préfet. Il prévoit la fusion de 10 EPCI à fiscalité propre : la CA Côte Basque Adour (125 000 habitants), la CA Sud Pays Basque (65 000 habitants), la CC d'Errobi, la CC Nive-Adour, la CC du Pays d'Hasparren, la CC Soule-Xiberoa, la CC Garazi-Baigorri, la CC d'Amizuke, la CC du Pays de Bidache et la CC Iholdi-Ostibarre.

Six communautés de communes sur huit se situaient sous le seuil minimal de population de 15 000 habitants, dont une avec une population inférieure à 5 000 habitants. En raison du relèvement du seuil minimal de population par la loi NOTRe, ces EPCI étaient contraints de fusionner avec au moins une autre communauté de communes ou d'agglomération.

Le nouvel EPCI devant prendre la forme la plus intégrée des 12 communautés d'origine, il devait être créé *a minima* sous le statut d'une communauté d'agglomération. Comme la population des 158 communes dépassait le seuil de 250 000 habitants, il aurait également été possible de créer une communauté urbaine. C'est le format de la communauté d'agglomération qui a été retenu parce qu'elle offrait plus de souplesse (notamment dans la représentation des communes en conseil communautaire) et répondait au souhait des élus et élus de garantir une forme de progressivité dans l'intégration intercommunale.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

La fusion des EPCI et leur réunion dans une nouvelle communauté d'agglomération réunissant l'ensemble des communes basques a ceci de particulier qu'elle correspondait à une attente forte des élus et élus locaux, mais aussi des citoyens et des acteurs de la société civile représentés au sein du CDPB.

La création d'une institution politique locale pour le Pays basque est une demande ancienne. La province du Labourd a disposé d'une assemblée des communes jusqu'à la Révolution française, le « biltzar ». Lors du découpage de la France en

départements en 1790, les députés locaux avaient demandé à ce qu'un département basque soit créé, ce qui leur a été refusé, le département des Basses-Pyrénées, devenu en 1969 les Pyrénées-Atlantiques, comprenant les trois provinces basques, des communes gasconnes et le Béarn. À l'époque moderne, la revendication pour une institution propre au Pays basque était portée par le CDPB et le CEPB, qui ont accompagné la préparation de la création de la CAPB et qui ont été dissoutes à sa naissance.

La CAPB est le fruit d'une demande historique et d'un consensus local. Sa création, qui marquera probablement l'histoire locale, était attendue par les élus et élus, comme par les citoyens et la société civile organisée. La nouvelle CA a suscité à sa naissance des attentes importantes qui dépassent les compétences classiques d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui peut aussi engendrer une pression sur les résultats de cette collectivité.

I.9.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Du fait de la complexité particulière de la fusion étudiée, du nouveau périmètre intercommunal qui en résulte et de l'ampleur du projet politique que les élus et élus souhaitent faire porter à la CAPB, la naissance de cette collectivité a nécessité près de deux ans de travail. La préfiguration des années 2015 et 2016, essentiellement concentrée sur le volet politique, n'a pas traité l'ensemble des questions techniques et administratives. Ainsi, plusieurs chantiers ont été engagés à la création de la CA au début de l'année 2017 et certains nécessiteront encore plusieurs mois, voire plusieurs années pour être achevés :

- sur le plan organisationnel, les deux premières années ont été marquées par la fusion des services et la constitution d'une nouvelle administration communautaire, qui a connu une réorganisation avec le changement de direction générale en 2018. L'organigramme de la CA est désormais stabilisé, mais sa structuration se poursuit en 2019 avec l'approfondissement du rôle et des modes de fonctionnement des services territorialisés, les « maisons de la communauté ». La construction de l'administration communautaire a été accompagnée par un chantier « systèmes d'information » : équipement des agents en poste informatique et téléphonie mobile, interconnexion des sites, harmonisation des systèmes... ;
- en parallèle, les élus et élus ont travaillé sur le périmètre de la nouvelle CA, ce qui a abouti au vote des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives par le conseil communautaire à la fin de l'année 2018. Ils élaborent un projet communautaire qui devrait être finalisé en 2019, année où les politiques publiques « Pays basque » commenceront à être déployées ;
- en matière de gestion des ressources humaines, l'harmonisation des règles applicables au personnel est encore en cours sur le temps de travail (avec un passage aux 1 607 heures annuelles), les cycles de travail, l'action sociale et la mise en place d'un régime indemnitaire unifié pour l'ensemble des agents qui connaissaient des conditions de rémunération très différentes en fonction de leur collectivité d'origine.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Avant même la constitution de la CAPB, les élus et élus du Pays basque ont travaillé à plusieurs démarches prospectives successives (« Pays basque 2010, « Pays basque 2020 »...) Mais sans institution propre, ils ne pouvaient pas avoir la maîtrise d'ouvrage directe sur ces projets. Ils ont donc contractualisé avec l'État et avec la Région pour faire inscrire des actions en lien avec ces différents projets. La naissance de la CAPB a donné aux communes basques un cadre pour assurer le portage du projet de territoire et des outils pour le mettre en œuvre.

La CAPB a engagé une démarche d'élaboration d'un projet communautaire, actuellement en cours de construction. Ce projet s'articule autour de trois axes :

1. une vision du territoire, de ses enjeux et de ses besoins, à travers un projet de territoire conçu en partenariat avec le conseil de développement ;
2. un discours stratégique autour de deux ambitions, la cohésion et la transition ;
3. une organisation territorialisée afin d'assurer une présence de la nouvelle institution en proximité dans les pôles territoriaux et une ingénierie aux communes.

La communauté d'agglomération a délibéré sur ses compétences à la fin de l'année 2018. 21 politiques publiques communautaires ont été définies. Elles sont structurées autour de trois champs, chacun associé à un principe :

- les politiques « socles » (principe « réussir le changement d'échelle des politiques publiques par l'harmonisation et la mise en synergie ») : l'urbanisme et l'aménagement de l'espace, l'habitat et les gens du voyage, les infrastructures et les mobilités, le développement économique, les équipements sportifs et culturels, le cycle de l'eau, les déchets ménagers ;
- les politiques « volontaristes » (principe « être au rendez-vous de la différenciation territoriale pour répondre aux nouvelles attentes sociétales ») : agriculture, agroalimentaire, pêche, enseignement supérieur, recherche et formation, politique linguistique, climat air énergie et biodiversité, alimentation durable, tourisme, partenariats culturels, cohésion sociale, aménagement numérique ;
- les politiques « de développement territorial » (principe « valoriser la diversité des territoires par l'adaptation des politiques publiques ») : ingénierie communautaire, développement urbain et rural, politique de la ville, montagne, littoral et océan, coopération transfrontalière, européenne et internationale.

ORGANISATION ACTUELLE

En 2019, les effectifs de la CAPB sont de 1 150 agents. Les services réunissent les effectifs présents dans les services des douze anciennes communautés et les équipes de l'ancien conseil des élus du Pays basque, dissout à la création de la CA. Les services se structurent autour de services centraux et de services territorialisés, organisés en huit directions générales adjointes thématiques, six sur les politiques publiques (« stratégie territoriale, aménagement et habitat », « mobilités », « économie », « politiques linguistiques et services à la population », « eau, littoral et milieux naturels » et « déchets ») et deux fonctionnelles (« ressources et services supports » et « action territoriale et partenariats »).

La délégation « action territoriale et partenariats » porte les services territorialisés de la collectivité, les douze pôles territoriaux, dont chacun correspond à un des anciens EPCI fusionnés. La majorité des agents des anciennes communautés ont continué à travailler dans les anciens hôtels communautaires transformés en « Maisons de la communauté. »

La territorialisation des services était perçue comme une « absolue nécessité » compte tenu de la superficie de la collectivité, de l'absence de création de nouveaux bâtiments, du nombre et de la diversité des communes membres et du nombre d'EPCI ayant fusionné pour donner naissance à la CAPB. À l'origine, les élus et la direction générale avaient conçu la répartition des services selon un principe de subsidiarité : les services centraux pour la conception des politiques communautaires, les pôles pour assurer le contact avec la population et la gestion des services de proximité. Ce schéma s'est révélé être en « crise », la majorité des compétences étant en réalité exercées dans les services centraux de la CA et les politiques devant être harmonisées et pilotées de façon uniformes, les sujets « remontent » au siège et ne sont pas traités au sein des pôles, ce qui questionne leur finalité et leurs missions. En conséquence, une révision de la territorialisation de la CA a été engagée par la direction générale.

I.9.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté de la CAPB est liée à la grande disparité qui caractérise son territoire. Construit autour d'une culture millénaire, d'une langue vernaculaire et d'une forte identité locale, le Pays basque n'en demeure pas moins un territoire très divers, qui concentre en son sein de grandes communes très denses et de petites communes peuplées, une conurbation (Bayonne-Anglet-Biarritz) contenant un aéroport international et un centre européen de fret et des zones rurales isolées, des plaines, un littoral, des zones montagneuses... Sur le plan des enjeux socio-économiques, il existe une disparité entre un littoral urbanisé, dynamique et attractif qui fait face à des problématiques urbaines, voire métropolitaines (congestion, coût élevé des logements, rareté du foncier) et un arrière-pays rural aux problématiques opposées (absence de transports collectifs, chômage, isolement, crise économique et agricole). La CAPB doit donc mettre en cohérence des espaces métropolitains dynamiques et des espaces ruraux en crise. Elle fait face à un fort enjeu d'aménagement du territoire, résumé en ces termes par un membre de la direction générale « *faire cohabiter, dans la même collectivité, une crèche à Mauléon et un incubateur d'entreprises innovantes à Bayonne* ».

La deuxième difficulté est liée au nombre de structures qui ont fusionné pour donner naissance à la CAPB et leurs différences, résumées dans la formule suivante : « *on a fusionné un entrepreneur avec une multinationale et avec entre les deux tous les échelons de type de société* ». Les douze EPCI à fiscalité propre se caractérisaient par une grande disparité à plusieurs niveaux : dans la culture intercommunale, la gouvernance politique, dans le fonctionnement administratif, les pratiques de gestion des ressources humaines... Cette disparité constitue un frein à la construction de l'administration communautaire : l'absence de culture commune et les différences de traitement

(rémunération, temps de travail, action sociale, congés...) peuvent entraîner des tensions dans les services. De plus, dans l'appréhension de cette fusion, il convient de prendre en compte l'ensemble des structures publiques concernées. Au-delà des douze communautés de communes et d'agglomération, près d'une centaine de structures satellites ont été réunies, en particulier des syndicats intercommunaux d'eau, les élus et élus ayant fait le choix d'anticiper le transfert obligatoire de cette compétence et de l'exercer dès l'année 2018.

Une troisième difficulté identifiée tient à la gouvernance de cette communauté « XXL ». Sans réforme en perspective du mode de scrutin, le conseil communautaire compte 233 conseillères et conseillers titulaires et 143 suppléants et le bureau (« conseil permanent ») est constitué de 69 élus et élus, soit autant que le conseil municipal d'une commune de plus de 300 000 habitants. Les élus et élus, en particulier ceux issus des petites communes, habitués à des conseils communautaires aux effectifs plus restreints, ont dû s'approprier ces nouvelles instances de gouvernance. Le volume de délibérations à traiter est plus important et le temps disponible pour chaque sujet est limité. Les débats se déplacent du conseil communautaire au conseil exécutif, constitué du président, de quinze vice-présidentes et vice-présidents et des neufs conseillères et conseillers délégués. Ces modalités de gouvernance peuvent faire craindre aux élus et élus un risque d'éloignement et d'industrialisation de la prise de décisions. D'un point de vue pratique, l'organisation des instances (conseil communautaire, bureau, commissions) représente enfin un surcroît de travail important pour le service des assemblées, qui doit prendre en charge des réunions d'élus et élus à une fréquence soutenue (plusieurs réunions par semaine en soirée).

Pour cette communauté hors norme, les textes en vigueur s'avèrent parfois inadaptés. Au-delà des difficultés liées à la gouvernance présentée *infra*, la CAPB doit faire face au grand nombre de documents stratégiques et de planification dont elle doit obligatoirement se doter ce qui présente plusieurs inconvénients. Non articulés entre eux par un dispositif de mise en cohérence, ils « *ne font pas système* » et portent le risque de rester plusieurs démarches en silo qui ne nourrissent pas un projet de territoire plus large. Nombreux, ils demandent un important temps de travail et mobilisent les élus et les services. Décrit comme un EPCI « *trop large par rapport à sa profondeur* », la CAPB a souffert à sa création de l'étendue de ses compétences et de la grande variété de ses champs d'intervention, ce qui a nécessité une démarche de mise en cohérence des politiques publiques.

SOLUTIONS TROUVÉES

Plusieurs documents ont été conçus comme une réponse à la complexité institutionnelle à laquelle la CAPB doit faire face. Pour créer de la cohérence dans les documents stratégiques et de planification, les élus et élus souhaitent écrire un projet communautaire, conçu comme un « *chapeau stratégique unique* » guidant l'action de la collectivité. Son élaboration, en partenariat avec le conseil de développement et finalisée à l'été 2019, formalise les priorités des élus et élus et donne les grands axes des politiques qui seront conduites par la CAPB dans l'avenir. Au plan interne, la direction générale a lancé la construction d'un projet d'administration pour gommer

les disparités entre les agents en fonction de leur collectivité d'origine et créer un sentiment d'appartenance à la communauté.

Sur le plan de l'organisation géographique des services, une réflexion a été lancée sur la « politique de territoire » pour aboutir à une organisation simplifiée. Le rôle des responsables des pôles est en voie de redéfinition afin de les mettre en situation de faire émerger et de contribuer à des projets locaux, en lien avec la commission territoriale concernée, qui réunit les élus et élus communautaires et municipaux du découpage infracommunautaire considéré. Cette nouvelle territorialisation doit aussi permettre de recréer de la proximité avec les élus et élus des communes concernées.

Une direction « territoires et proximité » a été créée en 2019, positionnée auprès du directeur général des services de la CA. Elle a pour fonction de faire vivre les commissions territoriales et de mettre en réseau les maisons de la communauté. Cette direction correspond à une conception de la collectivité selon laquelle les politiques publiques sont pilotées et gérées au niveau communautaire et où les territoires assurent une mise en œuvre plus efficace des politiques publiques et contribuent à l'émergence des projets locaux. Cette direction a aussi pour objet de répondre aux dysfonctionnements observés pendant les premiers mois de vie de la communauté, par exemple dans la rigidification des procédures.

Au-delà de l'organisation des pôles territoriaux, l'enjeu de la territorialisation est d'améliorer l'organisation territoriale de la nouvelle CA et sa lisibilité, ce qui pourrait passer par des découpages infracommunautaires harmonisés, obéissant à une logique de projet et/ou de bassins de vie. Or, aujourd'hui, la plupart des directions thématiques s'organisent sur une sectorisation à géométrie variable : de deux à sept secteurs ont été conçus pour gérer les politiques de l'eau, des déchets, de l'urbanisme ou encore la politique linguistique selon un découpage différent des anciennes communautés et en fonction des contraintes de la compétence considérée et des besoins locaux.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- Une fusion de 10 EPCI marquée par une grande complexité mais qui n'a pas été ressentie comme « imposée » par l'État en raison d'une forte attente locale, d'un portage politique par le conseil des élus du Pays basque et l'implication de la société civile grâce à la mobilisation du conseil de développement.
- Sur le plan de la stratégie, une volonté de créer de la cohérence et de la lisibilité au moyen d'une démarche à deux niveaux : l'écriture d'un projet communautaire qui pose une première vision du territoire d'une part, l'élaboration du Projet communautaire qui vise à constituer le « chapeau stratégique commun » pour l'ensemble des programmes, documents stratégiques, documents de planification et politiques publiques de la CA, d'autre part.
- Sur le plan de la gestion des ressources humaines, un travail de révision du régime indemnitaire avec le souhait des élus et élus de consacrer les moyens nécessaires afin de garantir une hausse du traitement des agents qui étaient les moins bien payés et qui s'appuie sur une approche par « métiers » au sens du CNFPT, plutôt qu'une approche par catégorie.

- En termes de conduite du changement, un accompagnement managérial de la DGA ressources des agents qui ont changé de poste et de leur montée en polyvalence, ce qui a permis de garantir un climat social serein, grâce à la compréhension des enjeux afférents par les élues et élus et leur soutien, y compris financier.

1.9.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

La création de la CAPB a permis pour la première fois de construire des politiques publiques à l'échelle de l'entité linguistique et culturelle « Pays basque » rassemblant ses 158 communes et 310 000 habitants. La réunion des anciens EPCI a aussi l'avantage de les fédérer autour d'un projet commun et d'atteindre une taille critique pour exister et défendre les intérêts du territoire dans un contexte institutionnel renouvelé par la création de la grande Région Nouvelle-Aquitaine, la perte de vitesse du Conseil départemental et le retrait progressif des services de l'État.

Grâce à la création de la CAPB, les élues et élus disposent d'un outil pour relever collectivement les défis qui hybrident les territoires urbains et ruraux, alors qu'il leur fallait auparavant se coordonner, soit entre EPCI à l'échelle du Pays, soit avec le département, la Région ou l'État. L'intercommunalité dispose aujourd'hui d'une échelle plus pertinente pour traiter des grands enjeux du territoire, comme par exemple l'aménagement de l'espace et l'équilibre entre littoral urbanisé dynamique et zones rurales intérieures plus en difficulté, ou encore la conception des politiques de mobilités à l'échelle du bassin de vie. Au-delà de ses compétences légales, la collectivité développe des politiques volontaristes pour répondre aux enjeux spécifiques du Pays basque, en matière d'agriculture et d'alimentation, d'enseignement supérieur et de recherche, de coopération transfrontalière ou de transition énergétique et environnemental.

La CAPB mène en particulier une politique linguistique ambitieuse pour sauvegarder la langue basque en partenariat avec la Région et l'Éducation nationale, au moyen d'un Groupement d'intérêt public, l'office public de la langue basque. La CA s'est dotée d'une direction « politique linguistique » et soutient le développement d'écoles immersives (privées, sous contrat) et de l'enseignement bilingue français/basque à l'école publique. Un autre exemple peut être avancé avec le plan piscine conduit par l'agglomération, qui doit garantir l'accès à tous les enfants du territoire à des cours de natation et qui doit favoriser la pratique de la natation, qui correspond à d'importants besoins dans le secteur du sport et du tourisme.

La création de la communauté d'agglomération a aussi eu des effets positifs sur la situation financière des collectivités locales. Plusieurs communautés du Pays basque intérieur connaissaient une situation financière dégradée. La mutualisation des ressources dans la nouvelle CA a permis de sécuriser les intercommunalités en difficulté et de garantir la continuité du service public en milieu rural, comme l'illustre la navette « Kintoa Mugi » qui dessert plusieurs communes de montagne dans la vallée des Aldudes, à l'extrême est du territoire.

Enfin, la mutualisation des effectifs a abouti à la constitution d'une administration puissante, comptant plus de 1 000 salariés, professionnalisée et à l'expertise accrue. Ainsi, la DGA « ressources et services supports » dispose d'une direction des finances et d'un service juridique dotés d'un niveau de compétence dont ne disposaient pas les anciens EPCI, en particulier les plus petites communautés de communes. Sur un plan plus personnel enfin, les cadres rencontrés évoquent l'intérêt que présente pour eux cette expérience, la richesse des enjeux et des problématiques et les opportunités que la nouvelle CA a fait naître dans leur carrière.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Communauté « XXL », complexe et encore en construction, la CAPB fait face à plusieurs défis pour son avenir proche. Au-delà des différents chantiers d'harmonisation en cours présentés *infra*, le premier axe qui occupera la CAPB, sur le plan stratégique, sera la finalisation du projet communautaire et son appropriation par les élus et les directions métiers.

En matière de structuration de la collectivité, une « politique de territoire » est prévue pour traduire ce projet aux plans organisationnel et opérationnel. Elle comprendra deux grands volets :

- au plan politique, l'évolution de la gouvernance, préparée par un groupe de travail auquel participent les dix vice-présidentes et vice-présidents en charge des territoires, qui doit aboutir à préciser la composition et le rôle des différentes instances politiques (commissions thématiques, commissions territoriales...). Cette réflexion sera finalisée avant les élections municipales de 2020 ;
- au plan de l'organisation administrative, la clarification des missions des pôles territoriaux qui ont pris la place des 12 anciens EPCI avec deux grands axes de mise en œuvre : l'animation du pôle et des communes via le renforcement des commissions territoriales, et l'accueil des usagers et la mise en œuvre des compétences de proximité via la structuration et la mise en réseau des dix Maisons de la communauté.

1.10 – EPT N° 12 GRAND-ORLY SEINE BIÈVRE

L'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre n° 12 (EPT 12) est né le 1^{er} janvier 2016 en même temps que la Métropole du Grand Paris (MGP) et les 10 autres EPT. La création de la métropole et des EPT s'inscrit plus globalement dans le contexte de la reconfiguration des intercommunalités prévues par les lois MAPTAM et NOTRe, qui a conduit à la

fusion de nombreuses communautés en deuxième couronne d'Île-de-France.

Il englobe les communes des anciennes communautés d'agglomération des Portes de l'Essonne (CALPE), Val-de-Bièvre (CAVB), Seine-Amont (CASA), la commune de Viry-Châtillon,

anciennement membre de la communauté Les Lacs de l'Essonne (CALE), ainsi que huit communes qui n'étaient jusqu'alors membres d'aucune intercommunalité, à savoir Ablon-sur-Seine, Chevilly-Larue, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi et Villeneuve-Saint-Georges. Il regroupe ainsi au total 24 communes, dont 18 dans le Val-de-Marne et 6 en Essonne.

L'EPT 12 est le plus grand territoire de la Métropole du Grand Paris par sa population (700 000 habitants) et sa superficie (123 km²) et le 2^e territoire de la Métropole en nombre d'emplois et d'établissements (300 000 emplois et 35 000 entreprises). Ce territoire est stratégique au regard de ses infrastructures de transports au premier rang desquelles l'aéroport d'Orly. Il abrite également le marché d'intérêt national de Rungis et de nombreuses structures de projet et pôles de compétitivité, ainsi que trois contrats d'intérêt national (CIN des Ardoines, CIN Campus Santé, CIN Triage) et un projet partenarial d'aménagement (PPA Pôle d'Orly). Mais il compte aussi de nombreux secteurs sensibles et des communes contenant des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

À sa naissance, l'EPT 12 a dû faire face au défi de fusionner trois anciennes communautés d'agglomérations fortement intégrées et huit communes qui n'étaient pas en EPCI avec des histoires marquées à l'échelle de l'intercommunalité en Île-de-France. Les communautés du Val-de-Bievre et des Portes de l'Essonne très intégrées sont parmi les 1^{ères} communautés créées en France, en 2000, suivi des Lacs-de-L'Essonne en 2003 dont est issue Viry-Châtillon. La création de la CA Seine-Amont est plus récente (2013), mais est issue d'un secteur de développement inscrit au SDRIF qui avait donné naissance à une forme associative d'intercommunalité avec l'Association Seine-Amont Développement, créée dès 2002. Enfin, les 8 communes qui n'étaient pas en EPCI étaient membres ou associées à un contrat de développement territorial intercommunal (CDTI) du Grand Orly. Ceci dans un cadre financier complexe et spécifique à la Métropole du Grand Paris, et incertain car une évolution du dispositif était dès le départ prévue après quelques années.

Un des enjeux principaux à la création de cette collectivité était de trouver un mode de fonctionnement partagé, que ce soit en matière de gouvernance ou d'organisation administrative et de gestion des projets. Il était en outre confronté à la continuité des services publics hérités des anciennes agglomérations, avec des compétences différenciées mais réunissant pas moins de 1 200 agents publics à sa création.

1.10.1 – CONTEXTE DE LA CRÉATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL GRAND-ORLY SEINE BIEVRE

CONTEXTE POLITIQUE

L'EPT 12 est né dans un contexte politique marqué par le fait que la création des établissements publics territoriaux relève d'une mesure législative et non d'un choix politique des élus et élus, ou d'un projet local. Dans les communautés existantes, il n'y avait pas de souhait particulier de faire évoluer le périmètre géographique. Quant aux communes qui n'étaient pas en EPCI, elles étaient engagées dans un processus de coopération qui leur était propre dans le cadre du CDTI du Grand Orly.

Contrairement à d'autres EPT, le périmètre du futur EPT 12 n'a en outre été stabilisé que quelques jours avant sa création. Le projet

d'intégration des communes de l'Essonne a notamment fait l'objet de quelques rebondissements politiques et juridiques dans les mois qui ont précédé la création de l'EPT. Les communes de Valenton et Villeneuve Saint-Georges ont été, à leurs demandes, intégrées *in extremis* alors que le projet de décret initial prévoyait de les intégrer à l'EPT 11.

Avec un périmètre élargi, l'EPT 12 est, d'une certaine façon, l'héritier de ces différentes associations qui visaient à affirmer l'identité de ce territoire, à valoriser sa dynamique au sein de la métropole parisienne et à peser auprès de l'État.

TEXTES APPLICABLES

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) avait prévu la création d'établissements publics territoriaux au sein de la Métropole du Grand Paris et des départements de la petite couronne, devant se substituer aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants. Ces organismes étaient alors dépourvus de personnalité morale. La loi NOTRe a fait évoluer le statut des EPT en personne morale de droit public. Un décret en Conseil d'État de décembre 2015 a, par la suite, réaffirmé leur personnalité juridique et fixé leur périmètre et le seuil de 300 000 habitants.

L'adhésion des 6 communes de l'ex-CALPE en Essonne et de la commune de Viry-Châtillon a été rendue possible grâce à une disposition de la loi NOTRe (Article 59-II-2^a) qui permettait à « l'ensemble des communes membres d'un EPCI dans le périmètre duquel se trouvent des infrastructures aéroportuaires » de rejoindre la MGP sous réserve d'un vote à la majorité qualifiée des communes.

L'EPT 12 exerce, conformément à la loi et comme les autres EPT, trois types de compétences :

- des compétences partagées avec la Métropole du Grand Paris selon la définition d'un intérêt métropolitain pour chacune d'entre elles : l'aménagement (opérations d'aménagement, actions de restructuration urbaine, constitution de réserves foncières), le développement économique (zones d'activité, actions de développement économique), l'habitat (amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, Offices publics de l'habitat) et l'environnement ;
- des compétences exercées en propre et totalement : la réalisation des documents d'urbanisme réglementaires à l'échelle du territoire, l'élaboration d'un Plan climat énergie, la politique de la ville, la gestion des déchets ménagers et assimilés, l'assainissement et l'eau ;
- des compétences partagées avec les communes selon la définition d'un intérêt territorial fixant la limite avec la compétence des communes : programmation, construction et gestion d'équipements culturels et sportifs et action sociale.

En outre, il exerce *des compétences dites « supplémentaires »*, qui correspondent à la plupart des autres compétences exercées auparavant par les anciennes communautés d'agglomération, maintenues au moins sur le secteur géographique des ex-communautés. À quelques exceptions près, les élus et élus ont en effet fait le choix de ne pas les restituer comme la possibilité leur en était donnée pendant les deux premières années d'existence de l'EPT. Les compétences exercées par les

anciennes CA sont progressivement proposées à l'ensemble des communes avec le souhait d'une harmonisation à terme. Ce processus a été engagé avec, par exemple, plusieurs transferts d'équipements culturels et sportifs.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Les attentes initiales des élus et élus vis-à-vis de la création de l'EPT étaient de plusieurs ordres, notamment en fonction de la situation des communes (déjà membres d'une intercommunalité ou pas) :

- garantir un rôle au niveau communal, avec un dispositif décisionnel en concertation avec les maires et les élus des communes, dans un contexte où la création de l'EPT a été imposée aux acteurs locaux, certains y étant expressément réfractaires et craignant que les problématiques locales soient insuffisamment prises en compte ;
- maintenir au sein de l'EPT les équipements et services intercommunaux mis en place par les anciennes communautés d'agglomération, à la fois pour conserver le niveau de service proposé aux habitants et pour éviter de devoir répartir entre les communes les moyens humains et matériels ;
- élaborer un projet de développement cohérent au regard des nombreux atouts du territoire, notamment autour des locomotives que constituent l'aéroport d'Orly et le MIN de Rungis. C'est notamment l'un des éléments clés dans le choix des communes essonniennes de rejoindre l'EPT et la Métropole du Grand Paris.

1.10.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

Trois ans après sa création, l'EPT n'est plus la juxtaposition de structures existantes mais s'est forgée une identité : Grand-Orly Seine Bièvre dispose bien d'une administration propre, de nouveaux locaux situés sur la plateforme aéroportuaire d'Orly qui regroupent la direction générale et la plupart des services ressources et de direction/transversaux. Il a également de nombreux outils de gestion des ressources humaines harmonisés et notamment un régime indemnitaire propre, dont la mise en place a été facilitée par l'obligation d'évoluer vers le RIFSEEP pour le recrutement des nouveaux agents. Un site Internet et une plaquette de présentation ont été mis en place pour communiquer d'une seule voix sur l'institution, son projet et son action. Un projet de territoire est en cours d'élaboration et l'EPT est reconnu comme un interlocuteur clé par les acteurs institutionnels et privés dans de nombreux projets et partenariats, notamment dans le champ du développement économique où l'EPT dispose d'une légitimité reconnue. En 2019, le territoire a été labellisé par le Gouvernement, Territoire d'industrie, et fait partie de la quinzaine de territoires pilotes à l'échelle nationale.

Des arbitrages ont été réalisés sur les transferts et restitutions de compétences au titre de la définition de l'intérêt territorial et du choix des compétences supplémentaires : quelques communes ont ainsi transféré des équipements culturels ou sportifs et des services ont été restitués, notamment à la commune de Viry-Châtillon (compétences propreté, espaces verts et insertion, soit une cinquantaine d'agents concernés).

Pour autant, il reste encore plusieurs sujets où la convergence est loin d'être aboutie, qu'il s'agisse de l'harmonisation éventuelle des compétences et des niveaux de services sur le territoire ou de l'homogénéisation des organisations, modes de fonctionnement et pratiques, ou encore de certains volets de la gestion des ressources humaines tels que le temps de travail ou la politique de protection sociale.

L'EPT est encore dans une situation qu'on peut qualifier de transitoire et ne peut pas être considéré comme une organisation stabilisée, compte tenu des incertitudes institutionnelles qui pèsent sur le devenir de la MGP et des EPT : les EPT seront-ils maintenus et sous quelle forme juridique ? Comment seront-ils financés et en particulier, pourront-ils conserver une fiscalité propre ? L'évolution des équilibres politiques au sein de la MGP pourrait-elle conduire à modifier ses compétences ou l'intérêt métropolitain ?

Aujourd'hui, le souhait des communes, à travers le concept de « coopérative de villes » est celui d'une intercommunalité par bassin de vie. Dans ce cadre, on observe des différences importantes de niveau d'intégration selon les secteurs, en particulier entre les ex-communautés d'agglomération qui avaient transféré de nombreux services et équipements et le reste du territoire (Portes de l'Essonne et Val de Bièvre). Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le devenir de la MGP et des EPT, il est difficile à ce jour de savoir si cette situation perdurera ou si la structure intercommunale évoluera vers une plus grande homogénéité de service sur l'ensemble du territoire et un fonctionnement plus conforme aux intercommunalités de droit commun.

En l'état, les compétences de l'EPT sont ainsi exercées de façon contrastée selon les secteurs : ce constat est manifeste concernant les équipements sportifs et culturels communautaires, particulièrement nombreux au nord-ouest et au sud du territoire (secteurs des ex CALE, CALPE et CAVB), et quasiment inexistant sur le reste du territoire (secteurs de l'ex CASA et des ex-communes non membres d'un EPCI, à l'exception d'Ablon-sur-Seine et Villeneuve-Saint-Georges qui ont transféré quelques équipements à l'EPT).

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Les projets et priorités politiques pour le territoire n'ont émergé qu'après plusieurs mois d'existence : les débuts de l'EPT ont plutôt été marqués par la mise en place de l'organisation et par la recherche d'un mode de fonctionnement adapté à la disparité des compétences et services hérités des anciennes intercommunalités. Les acteurs avaient eu peu de temps pour préparer cela en amont puisque l'arrêté de création de l'EPT fixant son périmètre définitif avait été publié en décembre 2015 pour une création au 1^{er} janvier 2016.

L'élaboration d'un projet de territoire préalable au programme d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a été actée dès le printemps 2016, ce qui a permis le lancement d'un important travail de diagnostic à l'échelle du nouveau territoire qui s'est achevé en mars 2018. Puis les

enjeux et orientations ont été définis, sous la forme de quatre « exigences » validées lors du Conseil territorial du 18 décembre 2018 :

1. combattre les dérèglements climatiques et les nuisances ;
2. garantir la ville et la qualité de vie pour tous ;
3. anticiper les évolutions de la vi(ll)e ;
4. s'affirmer comme un territoire métropolitain incontournable.

Il s'agit à ce stade d'un document cadre qu'il reste à décliner sous forme d'actions concrètes. Ce travail doit être mené d'ici la fin de l'année 2019.

ORGANISATION ACTUELLE

En 2019, l'EPT dispose d'une administration d'approximativement 1 500 agents (1 200 issus des anciennes communautés, 300 nouvellement transférés des communes), avec une organisation administrative structurée par domaine d'intervention autour d'un collectif de direction générale (DGS, six DGA et un secrétaire général). Environ 60 % des agents travaillent dans les équipements culturels et sportifs, les 40 % restant étant répartis dans les services d'assainissement, les déchets, la voirie, le développement territorial, le développement économique, l'habitat et l'aménagement, la politique de la ville et le renouvellement urbain, et les services ressources (RH, finances, marchés...).

Concernant l'organisation géographique, on compte quatre sites administratifs : les services du siège (360 agents) ont investi un bâtiment neuf situé dans le nouveau quartier d'affaires Cœur d'Orly contigu de la plateforme aéroportuaire (sur la limite communale de Paray-Vieille-Poste et d'Orly) tandis que des antennes territorialisées assurent un accueil de proximité dans les anciens sièges des communautés à Arcueil, Choisy-le-Roi et Athis-Mons et continuent de proposer certains services comme, par exemple, la distribution de sacs pour la collecte de déchets verts à l'antenne d'Arcueil. Par ailleurs, l'EPT est présent dans les communes des anciennes CAVB et CALPE, à Viry-Châtillon, Villeneuve-Saint-Georges et Ablon-sur-Seine à travers les nombreux équipements transférés :

- des équipements sportifs : 9 équipements aquatiques et 1 patinoire ;
- des équipements culturels : 9 théâtres et espaces culturels, 2 cinémas, 14 conservatoires, 1 cité des arts, 15 médiathèques et ludothèques, 1 école d'art, 1 maison de la photographie, 1 écomusée et « Le Lavoir numérique » ;
- des équipements à vocation sociale ou de développement économique ou écologique : 2 maisons de la Justice et du Droit, 1 Maison de l'environnement, 1 recyclerie, 6 centres de l'entreprenariat et pépinières d'entreprises.

Des unités territoriales sont en charge des grands services urbains : eau et assainissement, voirie, déchets à Athis-Mons, Viry-Châtillon, Villejuif et Fresnes, avec des territoires d'intervention qui correspondent aux bassins géographiques et qui ne recouvrent pas les anciennes communautés.

I.10.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté à surmonter pour l'EPT est liée à la diversité des situations au regard du fait intercommunal avant la création de l'EPT. Pour les élus et cadres des communes qui n'étaient pas en EPCI, il fallait acquérir rapidement le vocabulaire et la pratique d'une organisation intercommunale, qui plus est, double (EPT et MGP) tandis que leurs collègues des ex-communautés avaient déjà une pratique de l'intercommunalité et une connaissance des principales notions et mécanismes, notamment aux plans juridique et financier. Ils avaient un socle culturel commun en la matière même si les pratiques pouvaient différer fortement d'une communauté à l'autre.

Toujours circonspectes après trois ans dans l'EPT vis-à-vis d'une gestion intercommunale des services et équipements publics locaux, sur les 8 communes qui n'étaient pas membres d'un EPCI et qui ont dû transférer les compétences obligatoires, seules les communes de Villeneuve-Saint-Georges et Ablon-sur-Seine ont transféré des équipements (5 équipements pour Villeneuve-Saint-Georges et 1 médiathèque pour Ablon-sur-Seine). Quant aux communes qui étaient déjà dans des intercommunalités, elles n'ont pas exactement la même vision du rôle de l'intercommunalité en général, ni du contenu des compétences transférées. L'exemple de la voirie est à ce titre parlant : après de longues discussions entre les maires et avec la préfecture, le conseil territorial a acté l'exercice de la compétence sur la totalité des voiries des communes des anciennes CA du Val-de-Bievre, des Portes-de-l'Essonne, de Viry-Châtillon, et sur un transfert progressif mais non précisé dans le temps pour les autres communes.

Les élus et élus étaient conscients de cette difficulté et l'ont d'ailleurs énoncée dans la charte de gouvernance adoptée peu après la création de l'EPT : « *les 24 communes membres ont toutes des histoires différentes. Certaines ont une expérience de l'intercommunalité de gestion, d'autres ont choisi une intercommunalité de projets, tandis que certaines communes ont opté pour des coopérations d'organisation mutualisée et de projets extra-communales qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'un EPCI. L'intégration territoriale doit donc se faire selon un processus progressif, qui laisse le temps aux élus et aux administrations communales et territoriales de travailler sereinement, de procéder aux études nécessaires, et de prendre des décisions dans l'esprit le plus consensuel possible.* »

Mais cette volonté de donner du temps et de garantir un climat de sérénité aux équipes s'est heurtée aux obstacles rencontrés dans la construction de la collectivité : cadre institutionnel et financier nouveau et non stabilisé, compétences nombreuses et non harmonisées sur le territoire, modes de gestion hétérogènes, équipes réparties sur plusieurs sites... et soumises à des délais légaux rapprochés. Il a donc fallu avancer rapidement, sur des sujets multiples, en s'appuyant sur une organisation en totale reconfiguration et de ce fait, imparfaitement opérationnelle durant les premiers mois. Dans les séminaires de l'encadrement organisés pour construire la nouvelle organisation, les agents ont paradoxalement évoqué un manque de temps pour réfléchir et prendre du recul, et en même temps, un temps trop long pour définir des orientations stabilisées.

Cette pression liée aux délais de mise en œuvre, combinée aux effets de la fusion des équipes a été déstabilisante pour les agents voire, a contribué au développement de risques psychosociaux au sein de la structure. Si les agents positionnés dans les équipements ou en charge de services et politiques publiques récurrents se sont surtout inquiétés de leur rattachement hiérarchique, ceux qui interviennent dans les services support se sont aussi sentis menacés dans leurs fonctions et attributions (possibles doublons, nécessaire redéfinition des postes...). Dans cet environnement, les cadres ont la délicate responsabilité de rassurer et de mobiliser les agents autour du nouveau projet de territoire alors qu'ils sont eux-mêmes souvent perplexes face au changement d'échelle et de culture « d'entreprise » généré par la création de l'EPT et l'émergence d'une nouvelle gouvernance tant politique qu'administrative. Ils doivent par ailleurs gérer des personnels issus d'histoires diverses et qui travaillaient – ou travaillent encore – sur des sites multiples.

Dans ce contexte de changement important pour les agents, l'EPT est confronté à des problématiques de gestion des ressources humaines particulièrement complexes compte tenu de la diversité des situations des agents. L'obligation de mettre en place le RIFSEEP a permis d'avancer rapidement sur le sujet du régime indemnitaire. La question du temps de travail est particulièrement sensible dans la mesure où il existait plusieurs référentiels différents – ceux des quatre communautés préexistantes – auxquels s'ajoutent les référentiels des communes qui n'étaient pas en EPCI qui ont transféré des agents. Or, aucun système n'est réductible à un autre, ce qui implique de trouver une solution acceptée par tous.

L'EPT doit aussi fonctionner avec des agents dont il n'est pas employeur : la loi dispose qu'un agent consacrant 100 % de son temps à une compétence transférée est transféré automatiquement ; mais dans les autres cas, les agents sont partiellement mis à disposition (pourcentage variant de 5 à 80 % du temps), ce qui a pu engendrer des situations complexes avec parfois un chef d'équipe transféré mais son responsable mis à disposition seulement à 50 %. Ces situations ne sont pas figées et demandent une attention particulière, les pourcentages de mises à disposition pouvant évoluer avec l'évolution des compétences de l'EPT.

Enfin, la question des coûts générés par la création de l'EPT peut également être mentionnée dans la mesure où la phase de montée en puissance nécessite des moyens dédiés, que ce soit au plan logistique, matériel, informatique... Des moyens humains également qui représentent eux aussi un coût financier (temps de gestion et de mise en œuvre du projet qui s'ajoutent à la gestion courante des services).

SOLUTIONS TROUVÉES

Au-delà des différences d'expérience de l'intercommunalité, les élus et élus de l'EPT partagent la volonté d'affirmer la primauté de la commune dans le dispositif de gouvernance. Cela a permis l'adoption, dès 4 mois après la création de l'EPT, d'une Charte de gouvernance qui affirme : « *notre conception du rôle que devra jouer l'EPT relève donc de notre attachement profond à l'échelon communal, et nous conduit à proposer qu'il fonctionne comme une véritable « coopérative de villes », en se faisant le relais des actions menées dans les communes et en respectant chaque commune.* »

La charte prévoit, en complément des instances prévues par la loi (conseil de territoire, bureau) la mise en place d'une « *Conférence des maires (...) afin d'échanger et d'arbitrer autour des questions stratégiques. Elle est le lieu privilégié pour la construction des décisions partagées.* »

La charte réaffirme aussi le principe de subsidiarité entre commune et EPT, rappelant que l'EPT intervient sur les champs sur lesquels il a une plus-value par rapport à la commune. Elle prévoit aussi de conserver plusieurs lieux d'accueil du public : les anciens sièges sont ainsi devenus des antennes d'accueil de proximité. Plus globalement, l'organisation a dû s'adapter à la « géométrie variable » des compétences, certaines étant exercées seulement sur une partie du territoire, ou de façon différente selon les secteurs. Néanmoins, le regroupement des personnels dans un bâtiment unique (sauf ceux affectés à un équipement, une unité territoriale des services techniques ou à l'accueil dans une des antennes) a été un élément facilitateur pour faire émerger des modes de fonctionnement plus cohérents avec le nouveau périmètre.

La complémentarité villes/EPT s'est traduite aussi, la 1^{ère} année d'exercice de la compétence déchets et assainissement à l'échelle de l'ensemble du territoire, dans la mise en place de conventions de gestion pour les communes où cette compétence n'était pas exercée. Ce dispositif transitoire a permis de répondre aux exigences légales sans pour autant précipiter les transferts de personnel. La conférence des maires a son pendant au niveau de l'administration, avec une conférence des directrices et directeurs généraux des services de l'EPT et des 24 communes pour préparer et assurer la mise en œuvre des décisions de la conférence des maires.

Au-delà des instances, l'EPT a mis en place des méthodes de travail participatives, tant au niveau des élus que des agents, qui s'appuient sur les réalités communales pour identifier les opportunités au niveau territorial (modèle ascendant et non descendant). À titre d'exemple, le projet de territoire a été élaboré sur la base d'une analyse transversale de tous les documents de programmation urbaine des communes et anciennes intercommunalités, suivi d'un important dispositif de réunions, séminaires et visites du territoire.

Concernant l'organisation administrative, le choix des responsables élus et dirigeants s'est orienté vers une démarche résolument participative, co-construite avec les agents et menée sans accompagnement extérieur. La création d'une fonction de secrétariat général auprès du DGS visait notamment à institutionnaliser, au sein de la structure, des moyens dédiés à l'accompagnement et au pilotage de la mise en place de la nouvelle organisation, permettant aux directions opérationnelles de se concentrer sur leur cœur de métier. Le secrétariat général est aussi en charge de l'évaluation des politiques publiques.

Avant la création même de l'EPT, des groupes de travail thématiques ont été organisés pour comparer les modes d'organisation, les pratiques et définir une organisation cible. Une fois la structure en place, des séminaires ont été organisés pour identifier les dysfonctionnements, proposer des solutions et réfléchir aux modèles organisationnels adaptés au territoire. Ces séminaires réunissent des agents de toutes catégories et profils, sur la base du volontariat, et se tiennent trois à quatre fois par an. Les propositions issues de ces réunions ont été structurées dans un document cadre : le projet d'administration.

Chaque action du projet d'administration est portée en mode projet par un pilote et par des contributeurs identifiés.

Ce choix d'une méthode participative a permis de travailler en profondeur les besoins des services et les problématiques organisationnelles, d'associer fortement l'encadrement et, finalement, de donner du sens et de créer une dynamique très porteuse pour les acteurs. Sans compter que ce choix permettait aux agents issus de différents sites d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble. Mais cette méthode prend du temps. À titre d'exemple, la version finale de l'organigramme n'a été soumise au Comité technique qu'en novembre 2017 pour les fonctions support, et en février 2018 pour les directions opérationnelles.

Un séminaire de direction générale a également permis de réfléchir aux valeurs de l'institution et d'identifier un besoin de formation des cadres, notamment sur les bonnes pratiques de management et les enjeux liés aux risques psychosociaux compte tenu du contexte potentiellement anxiogène pour les agents. Suite à ce séminaire, deux actions complémentaires doivent ainsi être déployées : un plan de formation des cadres et un plan de prévention des risques psychosociaux. À ce titre, des mesures concrètes ont déjà été mises en place comme l'identification d'un jour spécifique pour les réunions d'équipes dans le but de limiter les conflits d'agendas.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La recherche d'un consensus rapide autour d'une charte de gouvernance qui traduit en quelques pages la répartition attendue des rôles entre communes et EPT, en complément des obligations législatives laissant une marge d'interprétation significative concernant les EPT et la MGP, en comparaison avec les intercommunalités de droit commun.
- La mise en place d'une instance donnant voix aux communes - la Conférence des maires - pour répondre à la volonté que l'EPT soit avant tout une « coopérative de villes ».
- Une démarche de conduite du changement au sein de l'administration intercommunale qui associe fortement les agents et particulièrement les cadres à travers des séminaires plusieurs fois par an et qui a permis d'aboutir à un Projet d'administration.
- La recherche de modes de fonctionnement « agiles » où les propositions pertinentes sont rapidement expérimentées.
- Le regroupement de l'ensemble des personnels des directions support et transversales sur un seul site, nouvellement aménagé pour accueillir l'EPT et qui n'est pas l'un des anciens sièges des communautés préexistantes.
- Un dispositif de communication soigné et développé en direction des agents (livret d'accueil, newsletter mensuelle, les « midis de l'EPT » et les « petits déjeuners » une fois par mois...)
- Des modes de fonctionnement adaptés à une organisation déconcentrée (agents répartis sur de nombreux sites et équipements).
- Un management participatif, transversal, favorisant le mode projet, l'expérimentation et le droit à l'erreur.

I.10.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

À ce jour, il est délicat d'évaluer les impacts positifs de la création de l'EPT compte tenu des incertitudes qui pèsent sur son devenir et de l'organisation des flux financiers arrêtée par la loi NOTRe qui limitent sa capacité d'initiative en matière de politiques publiques.

On peut néanmoins constater plusieurs efforts en matière de dépenses : rationalisation de la gestion des ressources humaines à travers la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, une démarche de mutualisation de certains achats avec tout ou partie des communes (ex. : parc des photocopieurs, marché de traiteur, mobilier urbain...) ou encore une optimisation des secteurs d'intervention des équipes d'entretien de la voirie qui ne sont plus systématiquement déterminés en fonction des limites administratives des communes ou des anciens EPCI.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Dans le contexte à la fois incertain et mouvant de la MGP, la réflexion sur la bonne échelle de gestion entre communes/EPT/Métropole va évidemment se poursuivre dans les prochaines années, en tenant compte des « bassins de vie ».

La création de l'EPT génère une tendance à la convergence – même à un horizon lointain – des politiques publiques et niveaux de service entre les espaces et communes qui le composent. Au-delà du fonctionnement en « coopérative de villes », force est de constater que les transferts des compétences et le principe de subsidiarité conduisent à définir des politiques publiques et des schémas de développement à l'échelle du territoire et que le temps jouera en faveur d'une harmonisation à une échelle intercommunale. C'est déjà le cas dans les domaines où l'EPT exerce sa compétence de façon pleine et entière comme les déchets ou l'assainissement, ou lorsque la légitimité de l'EPT ne paraît pas contestable, comme en matière de développement économique, l'anticipation de la création de 10 gares du Grand Paris Express et des opérations d'aménagement connexes, ou la recherche de financements nationaux ou européens.

Dans un territoire qui rassemble des communes si contrastées, notamment en termes de ressources financières (entre les communes qui bénéficient des recettes fiscales liées à la présence de l'aéroport et celles qui concentrent des zones principalement résidentielles à faible niveau de revenus), l'émergence d'une structure politique et administrative à l'échelle du territoire devrait conduire, non sans tension, à faire émerger une vision plus globale et plus équilibrée du développement local, jouant sur les complémentarités.

À ce stade, la création de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre a d'ores et déjà engendré une dynamique territoriale, avec de nombreux chantiers lancés au cours des trois dernières années et qui vont être poursuivis d'ici la fin du mandat, notamment dans un objectif d'harmonisation de l'organisation et de la gestion des ressources humaines. Il reste en particulier à traiter l'épineuse question du temps de travail des agents. Les incitations gouvernementales à la généralisation des 1 607 heures annuelles et l'attention particulière portée par les chambres régionales des comptes sur ce sujet lors de leurs audits devraient constituer des contraintes incontournables en la matière. Dans les équipements ouverts au

public, cette démarche est liée à une réflexion sur les horaires d'ouverture et d'accueil, qui nécessite une consultation des usagers et, bien évidemment, une concertation forte avec les maires, avec en conséquence un temps de mise en œuvre probablement plus long.

1.11 – MÉTROPOLE DE RENNES

La première intercommunalité à Rennes est née en 1970 avec le district urbain de l'agglomération rennaise, transformé en communauté d'agglomération en l'an 2000, sous le nom de « Rennes Métropole » (RM). Les extensions de périmètre successives ont porté le nombre de communes de la CA à 37 et sa population à 391 000 habitants en 2010.

Le cas étudié ne constitue pas une fusion d'EPCI mais repose sur deux extensions successives de périmètre par l'adhésion de communes à titre individuel, en application du SDCI d'Ille-et-Vilaine de 2011 : d'une part, l'adhésion de la commune de Laillé en 2012, d'autre part la dissolution de la communauté de communes du Pays de Bécherel et l'adhésion de cinq de ses communes, Bécherel, Miniac-sous-Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Romillé et Langan en 2014. Ce cas présente donc des enjeux spécifiques qui sont à différencier de ceux observables dans les cas de fusions de deux ou plusieurs EPCI à fiscalité propre pris en compte dans la présente étude.

En 2010, l'extension territoriale de RM poursuivait notamment les objectifs suivants :

- mettre en adéquation le périmètre de la communauté d'agglomération avec son bassin de vie et d'emploi, l'aire urbaine de Rennes comptant 182 communes et plus de 700 000 habitants (10^e rang national) ;
- dépasser le seuil de 450 000 habitants, nécessaire à l'époque pour accéder au statut de Métropole de plein exercice et, dans un contexte de concurrence entre les grandes agglomérations françaises, permettre ainsi à la métropole rennaise de renforcer son attractivité au bénéfice de toute la Bretagne ;
- en matière d'aménagement économique, mettre en adéquation la ressource fiscale économique avec le périmètre de l'agglomération, certaines entreprises s'installant aux frontières de l'agglomération pour bénéficier d'une fiscalité professionnelle plus avantageuse et d'un prix du foncier inférieur ;
- sur la compétence transport, adapter le périmètre de l'Autorité organisatrice de transport (AOT) à la réalité des mobilités au sein de l'aire urbaine afin de trouver des réponses plus en adéquation avec les besoins de mobilité de la population et résoudre les problèmes de congestion routière.
- enfin, mieux répondre à un enjeu de développement durable et de responsabilité environnementale : des problématiques telles que le développement des énergies renouvelables, la limitation de l'urbanisation des terres et de l'artificialisation des sols et la pollution devant être traitées à une échelle d'un bassin de vie plus large que le périmètre des 37 communes de la CA.

Il reste aussi à mettre en place une politique de protection sociale unique pour l'ensemble des agents de l'EPT. Sur ce point, un travail a été engagé avec le centre de gestion pour trouver une solution à l'échelle du territoire à horizon 2020.

L'intercommunalité issue de l'extension de la communauté d'agglomération en métropole rassemble maintenant 43 communes et 440 000 habitants, dont la moitié demeure dans la ville-centre, Rennes, chef-lieu de la Région Bretagne. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a ensuite permis d'adopter le statut de métropole de droit commun au 1^{er} janvier 2015.

En renforçant les compétences de Rennes Métropole, le statut métropolitain offrait l'opportunité, outre la prise en charge de l'ensemble des compétences liées au développement urbain, de disposer des moyens opérationnels pour mettre en œuvre une stratégie d'aménagement de l'espace, de développement, de rayonnement et de renforcement des solidarités territoriales avec les territoires périphériques de l'agglomération rennaise.

1.11.1 – CONTEXTE DE L'ADHÉSION DE 6 NOUVELLES COMMUNES À LA MÉTROPOLE DE RENNES

CONTEXTE POLITIQUE

En 2010, la préparation de la réforme territoriale au Parlement et l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) d'Ille-et-Vilaine ont provoqué chez les élus et élues de la communauté d'agglomération de Rennes, une réflexion sur l'opportunité de changer le statut de la collectivité par une transformation en métropole et d'accueillir de nouvelles communes. À cette époque, la communauté d'agglomération accueillait 391 000 habitants alors que le projet de loi prévoyait que le statut de métropole serait accessible aux seuls EPCI à fiscalité propre de plus de 450 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

En avril 2010, le conseil communautaire a adopté un vœu par lequel il a acté le principe d'un nécessaire élargissement du périmètre de Rennes Métropole, dans le but de disposer d'un territoire plus cohérent avec la réalité du vécu des populations. Il a exprimé sa volonté d'accueillir de nouvelles communes du Pays de Rennes et de l'aire urbaine, et son souhait que soient étudiés une évolution statutaire et le passage en métropole. Le vœu prévoyait qu'en cas de transformation institutionnelle et d'adhésion de nouvelles communes, le fonctionnement administratif et politique de la collectivité et les modalités d'exercice de ses compétences devraient évoluer. Le texte soulignait aussi le souhait de faire de RM un moteur de développement pour la Bretagne, affirmait la nécessité d'un renforcement des communautés de communes d'Ille-et-Vilaine et témoignait de la volonté des élus et élues de Rennes Métropole de travailler avec les autres villes de l'Ouest, notamment dans le cadre du Pôle métropolitain Loire Bretagne.

Après le vote de ce vœu, des discussions avec les élus et élus des EPCI voisins ont été engagées à l'échelle du SCoT du Pays de Rennes et au-delà. Plusieurs réunions avec les maires et les habitants, en présence du premier vice-président de la métropole, ont été organisées pour aboutir à l'adhésion d'une commune isolée au sud, Laillé, et à la dissolution-adhésion des cinq communes de la communauté de communes de Becherel au nord-ouest.

D'autres communes n'ont pas rejoint RM alors que cette option avait été envisagée, comme par exemple celles adhérentes de la CC du Pays d'Aubigné. L'une des hypothèses d'explication avancées est l'écart dans les compétences exercées : alors que la CA exerçait des compétences d'aménagement du territoire comme par exemple l'habitat et était amenée à exercer la compétence voirie dans la perspective d'une évolution en communauté urbaine ou en métropole, les communes hors RM avaient plutôt transféré à leurs CC des compétences de proximité (équipements, petite enfance...). L'adhésion à RM aurait entraîné, pour ces communes, un double mouvement de transferts : la prise de compétences par RM de compétences non exercées par les CC et la restitution aux communes d'autres compétences de proximité transférées mais non exercées par la métropole.

TEXTES APPLICABLES

L'extension de périmètre de Rennes Métropole est la conséquence de l'adoption du SDCI d'Ille-et-Vilaine par l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2011, en application de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Elle s'est produite en deux temps, avant le passage en métropole :

- le 1^{er} juillet 2012 pour la commune de Laillé ;
- le 1^{er} janvier 2014 pour les communes de Bécherel, Miniac-sous-Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Romillé et Langan, à l'issue de la dissolution de la communauté de communes du Pays de Bécherel.

La modification des limites territoriales de la commune de Talensac était prévue par le SDCI pour qu'une continuité territoriale soit assurée avec la commune de Le Verger, en situation de discontinuité territoriale avec Rennes Métropole. Ce schéma prévoyait la réalisation de deux études : une première en vue d'un éventuel rapprochement des communes de la CC du Pays d'Aubigné et de Rennes Métropole à horizon 2014, une seconde pour envisager la création d'un pôle métropolitain de proximité à l'échelle du Pays de Rennes et des EPCI voisins intéressés afin de renforcer les coopérations entre les EPCI.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Pour les élus et élus de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, l'extension de périmètre correspondait à un souhait exprimé de façon formelle dans un vœu du conseil communautaire (voir *supra*).

Pour les six communes qui ont intégré la métropole, les acteurs rencontrés ont souligné que les élus et élus locaux concernés étaient favorables à l'intégration de la métropole parce qu'ils y voyaient un intérêt pour leur commune, en particulier pour les nouveaux services qui seraient offerts aux habitants.

En 2011, au cours de la préparation du SDCI, le maire de Laillé a par exemple écrit au président de Rennes Métropole et au préfet d'Ille-et-Vilaine pour signaler la volonté de sa commune d'intégrer rapidement l'intercommunalité. Leur adhésion a été accompagnée par un dialogue entre élus et élus, et une information des habitants sur les conséquences du changement d'intercommunalité.

I.11.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-EXTENSION

L'adhésion des communes de Laillé et des cinq communes du Pays de Bécherel a été bien intégrée par RM, tant sur le plan du fonctionnement administratif que sur celui de la gouvernance politique. À la même période, RM a connu d'autres évolutions organisationnelles, en particulier avec les effets de la prise de nouvelles compétences (dont le transfert de compétences anciennement départementales) induite par le passage en statut de métropole, évolutions qui ont, en revanche, posé d'importants défis à l'administration, en particulier en termes de réorganisation des services et d'accompagnement des agents.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

Le projet de RM est défini par les élus et élus de RM dans son projet de territoire. La communauté d'agglomération s'était dotée d'un projet de territoire en 2006, décliné en trois axes (l'université et la recherche, l'accueil et la solidarité, l'économie et l'ouverture à l'international). Ce projet a fait l'objet d'une révision à partir de la fin de l'année 2010. Élaboré de 2011 à 2013 par une démarche qui a associé les élus communaux, la société civile organisée et les citoyens, le nouveau projet de territoire tient compte de l'extension territoriale avec l'arrivée des cinq communes de l'ancienne CC du Pays de Becherel. Le projet de territoire est organisé autour de 4 ambitions pour la Métropole : « entreprenante et innovante », « accueillante et solidaire », « écoresponsable et exemplaire », « capitale régionale, attractive et entraînée », déclinées en 11 orientations. La quatrième orientation reprend les thématiques développées dans le vœu d'avril 2010 comme l'illustre l'orientation n° 10 : « renforcer la visibilité et l'attractivité rennaise au bénéfice de la Bretagne et consolider les partenariats avec les villes du Grand Ouest ».

À la date de l'étude, il apparaît que les élus et élus de RM ont fixé des priorités en matière de solidarité, de logement, de voirie et de transports. La métropole investit dans la production de logements sociaux à travers son programme local de l'habitat et dans l'extension de son réseau de transports en commun avec la construction d'une seconde ligne de métro.

ORGANISATION ACTUELLE

La métropole est dotée d'une administration mutualisée avec la ville de Rennes, structurée autour d'une direction générale partagée entre les deux collectivités et de quatre pôles communs : le pôle ressources, le pôle solidarité, citoyenneté et culture (où l'on retrouve une majorité de services ville de Rennes), un pôle stratégie, développement, aménagement et un pôle ingénierie et services urbains.

RM a opté pour une territorialisation de sa gouvernance politique mais n'a pas procédé à la territorialisation de l'exercice de ses compétences, à l'exception de l'organisation technique de la compétence voirie. La territorialisation politique s'appuie sur les comités de secteur qui constituent l'échelon intermédiaire entre la métropole et les communes. Les comités de secteur permettent aux élus et élus de discuter de la déclinaison opérationnelle des politiques de la métropole sur le secteur considéré. Les Comités de secteur sont des lieux privilégiés de la consultation des communes sur la mise en œuvre des politiques métropolitaines sur des sujets majeurs comme la voirie, le plan de déplacement urbain, le plan local d'urbanisme intercommunal ou encore la politique de développement économique. et apportent une contribution à l'élaboration d'une éventuelle contractualisation des politiques métropolitaines avec les communes

La conférence des maires de RM est ancienne et constitue l'instance politique privilégiée de débats, d'échanges et d'anticipation entre les maires sur les grandes orientations des politiques métropolitaines et les projets structurants, en amont des projets qui sont soumis aux instances de décisions que sont le conseil métropolitain et le bureau métropolitain. La conférence des maires est également un lieu d'échanges sur des problématiques communales partagées par plusieurs communes. Toute modification des statuts, du périmètre ou des compétences de la métropole est soumise à la conférence des maires pour une réflexion préalable approfondie et un débat, avant toute proposition de décision prise dans un esprit de consensus.

Au niveau des services, la direction générale de RM anime une conférence des directrices et directeurs généraux des communes qui constitue un lieu de partage d'informations et de coordination sur des projets communs. Les services de RM et de ses communes membres coopèrent autour de plusieurs sujets comme les groupements de commande, la communication, le partage de documents types *via* un intranet ou encore un SIG commun.

I.11.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Quatre principaux défis liés à l'adhésion des nouvelles communes ont été relevés. Ils sont en relation avec la gouvernance politique de la métropole et les compétences exercées :

- sur le plan de la gouvernance, l'adhésion à RM a pu susciter des réticences chez les maires des communes concernées, celle-ci entraînant nécessairement une perte du nombre de conseillères et conseillers au sein du conseil communautaire. Dans ce contexte, les maires craignaient que l'adhésion à RM ait pour conséquence une moindre influence de leur commune dans l'intercommunalité ;
- les équipes municipales des nouvelles communes n'ont pas participé à la construction de l'intercommunalité rennaise, par exemple en matière de mutualisation ou en termes de gouvernance. Il a donc été nécessaire d'engager un travail de concertation avec les élus et élus pour les faire adhérer aux projets de Rennes Métropole et les intégrer à sa gouvernance, notamment dans le cadre des comités de secteur ;

- en matière de transports, l'adhésion des communes à la métropole a entraîné la modification des lignes de car départementales et la suppression de certaines dessertes dans les communes qui étaient auparavant couvertes par ces lignes. Néanmoins, le département a entrepris une redéfinition des itinéraires pour trouver un compromis afin de mieux desservir les communes et limiter les temps de parcours ;
- pour la compétence déchets, deux difficultés principales se sont présentées. D'une part, les six communes pratiquaient la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) alors que RM avait instauré la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). D'autre part, les communes avaient transféré la collecte des ordures ménagères à deux syndicats, qui ne correspondaient pas au périmètre des communes ayant rejoint la métropole. En outre, une déchetterie intercommunale, située sur l'une des nouvelles communes adhérentes, a été transférée à Rennes Métropole. Cet équipement n'était plus aux normes et nécessitait d'importants travaux entrepris par RM.

SOLUTIONS TROUVÉES

Les adhésions des six communes à Rennes Métropole ont été accompagnées par plusieurs temps d'échange. Les maires ont été rencontrés à plusieurs reprises dans la phase d'élaboration du SDCI et par la suite. Quand les évolutions de périmètre ont été actées par les élus et élus, les habitants ont été informés lors de réunions publiques sur les conséquences de l'adhésion de leur commune à Rennes Métropole. La communauté de communes du Pays de Bécherel a par ailleurs utilisé son magazine institutionnel pour présenter aux habitants les conséquences de la dissolution et du rattachement des communes membres à une nouvelle intercommunalité. Les effets de la dissolution sur plusieurs thématiques y sont détaillés : développement économique, point accueil emploi, assainissement, ordures ménagères, circuits de randonnée, petite enfance, portage des repas à domicile, école de musique, transports...

Sur le plan de la gouvernance, des travaux ont été engagés à partir de juin 2014 dans le cadre d'un « atelier gouvernance » pour faire évoluer les principes de fonctionnement politique de la collectivité définie par l'ancienne charte de fonctionnement et les adapter au nouveau statut et au nouveau périmètre. Cette démarche a abouti à l'écriture d'une charte de gouvernance qui instaure des comités de secteurs, instances intermédiaires entre la métropole et les communes membres, réunissant les élus et élus par secteurs géographiques de 5 à 9 communes (la ville de Rennes constituant un secteur). Ils associent les maires et le vice-président en charge de l'animation territoriale. Ils peuvent débattre de tout sujet lié à la métropole et aux mutualisations. Ces comités de secteurs sont animés à tour de rôle par un maire qui définit l'ordre du jour.

En matière financière et fiscale, il a été appliqué un principe de neutralité au profit des nouvelles communes membres : leur adhésion ne devait pas avoir d'incidence sur leur budget et leur fiscalité. Toutes les charges nouvelles ont été neutralisées. Les communes ont néanmoins pu bénéficier d'une DSC que la CC du pays de Bécherel n'avait pas instauré. Rennes Métropole a été accompagnée par un cabinet spécialisé qui a conduit une étude sur l'intégration financière et fiscale des communes.

Sur la compétence déchets, des conventions temporaires ont été établies avec les deux syndicats auxquels les nouvelles communes étaient adhérentes afin qu'ils continuent à collecter les ordures ménagères. Pendant cette période transitoire, la métropole, qui levait la TEOM, versait aux syndicats le montant correspondant au coût du service. Les jours de collecte n'ont pas été modifiés et les bacs à ordures ont été remplacés à titre gracieux. Pour les ménages, le passage d'un système de redevance à un système de taxe a été mis en place avec une période de lissage sur trois années. Le nouveau système a fait l'objet d'une explication aux habitants par la presse et de réunions de concertation avec les élus et élus des communes concernées.

En matière de transports, les nouvelles communes ont été rattachées au réseau de transport en commun de la métropole. Pour la commune de Laillé, certaines lignes ont été étendues et des lignes directes ont été mises en place. Pour les autres communes, la métropole a mis en place des lignes qui permettent aux usagers de se rabattre sur le réseau existant ainsi qu'une ligne spécifique pour les cinq communes. Ce gain se mesure en terme d'utilisation du réseau, avec une hausse de près de 20 % de la fréquentation des bus concernés.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La préparation de l'extension territoriale par les élus et élus, d'abord par le vote d'un vœu exprimant le souhait d'accueillir de nouvelles communes, ensuite par des rencontres avec les élus et élus municipaux et communautaires et enfin, par une démarche de communication à l'égard de la population et l'organisation de réunions publiques avec les habitants.
- L'adaptation de la gouvernance de RM à sa taille et à ses nouvelles compétences dans le but de favoriser l'association des maires des 43 communes. La conférence des maires est un lieu de débat et d'échanges entre les maires de la métropole, les comités de secteurs permettent aux maires de communes géographiquement proches de mettre en œuvre une déclinaison territoriale des politiques métropolitaines à une échelle infracommunautaire. C'est dans ce cadre que les sujets majeurs et politiquement sensibles sont discutés comme le plan local d'urbanisme, le plan de déplacement urbain ou la politique de développement économique.

I.11.4 – INTÉRÊTS DE L'EXTENSION

GAINS OBSERVÉS

Des effets positifs en lien avec la fusion s'observent principalement pour les six communes concernées, l'adhésion à RM ayant entraîné des améliorations, en particulier en matière d'ingénierie et de hausse du niveau de service offert à la population :

- les communes, disposant auparavant de peu de personnel, bénéficient désormais du soutien des services techniques de la métropole qui peuvent être mobilisés à leur profit et répondre aux besoins des maires. Un pôle de 11 référents et référents urbains, dans les services de la métropole, accompagne les communes qui le souhaitent dans le développement de leurs projets et sur le champ de l'urbanisme. La métropole réalise aussi l'instruction des documents d'urbanisme à titre gracieux pour les communes ;
- les services ont été mis en réseau, avec d'une part une chargée de mission auprès de la direction générale de la métropole qui constitue un point d'entrée technique et d'autre part, une conférence des DGS créée pour apporter des réponses aux questions des directions générales des communes membres et développer des projets en commun ;
- la hausse du niveau de services publics offerts aux habitants des six nouvelles communes membres concerne notamment le réseau de transports en commun et la collecte des ordures ménagères.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

L'accueil des communes de Laillé, Bécherel, Miniac-sous-Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Romillé et Langan au sein de la métropole de Rennes n'a pas représenté de difficultés particulières, quand on compare cette évolution de l'intercommunalité avec d'autres fusions d'EPCI s'étant déroulées à la même période. Les six communes semblent aujourd'hui avoir trouvé leur marque dans la métropole au même titre que les autres communes membres. Le petit nombre de communes concernées, leur taille et le fait qu'elles ont adhéré à la métropole de façon individuelle sont autant de facteurs facilitateurs de leur intégration qui doivent être pris en compte dans ce retour d'expérience.

Dans la perspective où la métropole connaîtrait une nouvelle extension territoriale dans l'avenir, l'expérience acquise grâce à l'adhésion de ces six communes et les facteurs de réussite identifiés seront des leviers pour faciliter l'accueil de nouvelles communes dans le périmètre métropolitain.

Enfin, l'un des enjeux de la métropole est aujourd'hui la coopération avec les communes et intercommunalités de son aire urbaine dont une part importante des habitants se rend au quotidien sur le territoire métropolitain dans le cadre de mobilités pendulaires. À ce titre, une étude d'opportunité a été lancée pour trouver l'organisation pertinente du réseau de transports sur le bassin de vie rennais. Pour la métropole, l'enjeu est de faciliter son accessibilité pour les habitants des territoires voisins afin d'augmenter son attractivité. Ce sujet concerne également les habitants des EPCI plus lointains qui subissent des temps de trajet longs et souffrent d'un manque (ou d'une absence) d'offre en transports publics.

I.12 – EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

Créée le 11 décembre 2000, la communauté de communes Les Châteaux (CCC) regroupait cinq communes situées à l'ouest de Strasbourg et comptait 6 480 habitants. L'Eurométropole de Strasbourg (EMS), créée en 1966 en tant que communauté urbaine, a acquis le statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. Elle réunissait avant la fusion étudiée 28 communes et près de 490 000 habitants.

La fusion de la CCC et de l'EMS avait été envisagée plusieurs années à l'avance, avant même le vote de la loi NOTRe. Un premier projet de fusion avait été formé en 2011 à l'occasion du premier schéma départemental de coopération intercommunale du Bas-Rhin. Une étude de faisabilité a été réalisée en 2012 afin de mesurer les impacts d'une fusion éventuelle sur les compétences transférées, les finances et la fiscalité locales. Ce premier projet a été repoussé à une période postérieure aux élections de 2014 pour ne pas complexifier davantage l'élaboration du premier plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et ne pas interférer dans un contexte préélectoral ne se prêtant pas à une fusion des deux intercommunalités. Après une période d'arrêt du projet et la fixation du nouveau seuil de la population des intercommunalités à 15 000 habitants, cette fusion a été actée par le nouveau SDCI du Bas-Rhin mis à jour en 2015. La fusion a fait l'objet d'une préparation pendant près de deux ans, par la création d'un comité de pilotage et la mobilisation de groupes de travail pour actualiser le diagnostic de 2012. Celle-ci est finalement intervenue au 1^{er} janvier 2017, en application du nouveau SDCI du Bas-Rhin, portant à 33 le nombre de communes membres de l'EMS.

Cette « fusion » de deux EPCI à fiscalité propre au sens juridique s'est traduite dans les faits par l'absorption d'une petite CC rurale de cinq communes peu peuplée dans une métropole très intégrée et peuplée d'un demi-million d'habitants, avec de très faibles incidences pour le fonctionnement de la métropole. Dans ce contexte, l'enjeu principal de cette fusion était de trouver les solutions opérationnelles aux très grandes différences qui séparaient la CCC de l'EMS (en terme de taille, de moyens financiers et humains, d'intégration intercommunale, de compétences exercées...) afin de garantir l'intégration des cinq nouvelles communes rapidement, sans dégrader le service public offert par l'ancienne CC et sans conséquences négatives pour les habitants.

I.12.1 – CONTEXTE DE LA FUSION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LES CHÂTEAUX ET DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

CONTEXTE POLITIQUE

L'adhésion des communes d'Achenheim, Breuschwickersheim, Hangenbieten, Kolbsheim et Osthoffen composant l'ancienne communauté de communes Les Châteaux à l'Eurométropole de Strasbourg résulte de l'application de la loi NOTRe. Contraints de fusionner avec un autre EPCI, les élus et élus de la CCC avaient la possibilité de rejoindre une autre communauté de communes rurale située plus au nord. Ils ont au contraire préféré l'option d'une fusion avec ce qui était à l'époque la communauté urbaine de Strasbourg (CUS).

Les élus et élus de la CUS étaient à ce moment ouverts à l'idée d'accueillir de nouvelles communes mais cette fusion ne correspondait pas à une volonté particulière de leur part, sans pour autant susciter de rejet. Cette fusion ne correspond donc pas à un projet d'extension territoriale pour augmenter la population dans le cadre d'un projet de renforcement de l'intercommunalité et de passage en métropole, comme ce fut le cas de la fusion étudiée pour la Métropole de Rennes par exemple.

Il n'en demeure pas moins que cette fusion s'est déroulée dans le contexte d'un large consensus politique. Les cinq communes ont manifesté leur souhait de rejoindre l'Eurométropole plutôt que de s'associer aux communes d'une autre CC d'une taille comparable. Les élus et élus des 28 communes de la métropole ont également exprimé leur accord unanime à ce projet d'extension.

TEXTES APPLICABLES

La fusion de la CCC et de l'EMS résulte de l'application de la loi NOTRe et de l'imposition d'un seuil minimal de 15 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre. Avec environ 6 500 habitants, la CCC n'atteignant pas ce seuil de population et n'étant pas concernée par les conditions dérogatoires prévues par la loi, elle était donc contrainte de fusionner.

Les populations des deux intercommunalités étant très éloignées (6 500 habitants contre près de 490 000), cette « fusion » au plan juridique s'apparente en réalité à une absorption de la CCC dans l'EMS, mais en respectant les règles de la fusion, comme la réélection de l'exécutif de la nouvelle collectivité par exemple. Les élus et élus de la CUS auraient préféré une procédure de dissolution de la CCC et d'adhésion des cinq communes mais ce scénario n'a pas été choisi par la préfecture. Cette modalité était décrite comme inadaptée au contexte spécifique d'une fusion entre une petite communauté de communes et une métropole. La fusion a en effet eu pour conséquence que le président de la CCC (plus âgé que celui de l'EMS) est devenu président de la nouvelle collectivité fusionnée au 1^{er} janvier 2017 (il l'est resté cinq jours, jusqu'à la réélection du président de l'EMS lors de la première réunion du conseil métropolitain). Cette disposition juridique, destinée à assurer la continuité du fonctionnement de la collectivité dans les cas de fusions d'EPCI à fiscalité propre de tailles proches ou équivalentes, est présentée comme une anomalie dans le cas d'une fusion entre une CC et une Métropole.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Définie comme un « choix volontaire dans un cadrage contraint » cette fusion n'a pas été accompagnée d'attentes fortes de la part des acteurs locaux. Si les communes de la CCC se sont portées vers l'EMS plutôt que vers une autre intercommunalité rurale, c'est parce que ce regroupement paraissait être l'option la plus cohérente avec les déplacements domicile-travail, la réalité du bassin de vie et les relations économiques, les communes et leurs habitants étant tournés vers Strasbourg.

Les élus et élus de la CCC étaient par ailleurs désireux de conserver une certaine autonomie et de maintenir le niveau de service existant, plutôt élevé pour une communauté de communes de cette taille, en matière de transports, de déchets

ménagers, de voirie ou encore d'établissements d'accueil de la petite enfance et du périscolaire. L'exemple du syndicat intercommunal petite enfance est sur ce point significatif puisque sa création résulte de la volonté des maires de la CCC de continuer à gérer la petite enfance et le périscolaire à l'échelle de l'ancien EPCI.

1.12.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

La fusion a fait l'objet d'une préparation détaillée dans le cadre d'une démarche de préfiguration, avec un comité de pilotage associant le président de l'EMS, son directeur général, sa directrice des finances et le chef de la mission intercommunalité de la métropole ainsi que le président et les maires de l'ancienne CCC et sa directrice. Un chef de projet a été désigné, un calendrier prévisionnel a été établi et quatre groupes de travail ont été créés. Les sujets sensibles ont été abordés lors de réunions thématiques, compétence par compétence.

Ce travail de préfiguration, qui est décrit comme s'étant bien déroulé, a facilité une intégration rapide des cinq communes dans l'EMS. Celle-ci a aussi été facilitée par la volonté des élus et élus de la CCC, qui étaient convaincus que rejoindre l'EMS était la meilleure option pour eux.

Moins de deux ans après la fusion, l'intégration des cinq communes de Achenheim, Breuschwickersheim, Hangenbieten, Kolbsheim et Osthoffen apparaît achevée sur la majorité des aspects : organisationnel (intégration des agents de la CC dans les services de la métropole), financière et sur le plan des politiques publiques.

Dans quelques domaines, l'harmonisation des dispositifs est en cours et elle est mise en œuvre sur plusieurs années, comme par exemple la partie du plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de l'ex-CCC, en cours de construction, ou l'harmonisation du mode de financement et de la mise en œuvre d'une tarification incitative pour la collecte et la valorisation des ordures ménagères, qui devrait être effective à horizon 2020.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

L'EMS (ex-CUS) est une intercommunalité qui avait déjà 50 ans d'existence au moment de la fusion et qui se caractérise par un degré élevé d'intégration, avec une mutualisation historique des services avec la ville de Strasbourg. L'EMS dispose d'un projet politique qui n'a pas sensiblement évolué avec l'adhésion de cinq communes représentant environ 1 % de sa population. Une attention particulière a été accordée à l'« accueil » des nouvelles communes et à leur intégration dans l'EMS. Pour l'ancienne CCC, la priorité des élus et élus était de maintenir le niveau de services, déjà de haut niveau du temps de la CC, qu'ils offraient à leurs habitants.

ORGANISATION ACTUELLE

Du fait de la disproportion entre les effectifs de l'EMS et de la CCC, la fusion s'est traduite, sur le plan organisationnel, par l'intégration simple des agents de la CCC sans réorganisation. Les services de la CCC étaient constitués d'un petit effectif de six agents, dont une directrice générale, deux agents administratifs et des agents techniques. Deux agents étaient à temps partiel. À

compter du 1^{er} janvier 2017, de nouveaux postes, correspondant à leur niveau de qualification, leur ont été proposés dans les services de la métropole. Leur intégration s'est déroulée sans poser de problématique majeure.

Ce cas révèle qu'une fusion d'EPCI à fiscalité propre est facilitée du point de vue organisationnel lorsqu'elle concerne deux collectivités de taille très différente et quand les services de l'une de ces deux collectivités sont beaucoup plus nombreux et structurés que l'autre. L'organisation qui en découle est très proche de celle de l'EPCI de taille supérieure, qui « absorbe » les services de la petite communauté. Ce procédé évite de devoir recourir à une réorganisation, exercice consommateur de temps et d'énergie qui peut être la source de risques psychosociaux aigus pour les agents, comme cela s'est observé dans les cas de fusion de communautés de communes ou d'agglomération de même taille ou de taille approchante.

1.12.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté constatée est liée à l'inadaptation des règles juridiques applicables aux fusions d'EPCI, prévues pour fusionner des collectivités de tailles équivalentes, au cas étudié. Pour les acteurs de l'EMS, une procédure de dissolution de la CCC puis une intégration des communes auraient été plus adaptées au contexte de cette fusion.

La seconde difficulté est liée aux disparités importantes existant entre les deux collectivités appelées à fusionner. Les différences suivantes peuvent être soulignées :

- la taille des deux collectivités : 5 communes et 6 500 habitants à la CCC contre 28 communes et 490 000 habitants à l'EMS ;
- le rôle des deux collectivités et l'intégration intercommunale : la CCC est décrite comme une « caisse commune » créée pour capter les dotations de l'État et porter quelques compétences, en particulier la petite enfance et le périscolaire. La CCC ne portait en revanche pas de projet structurant. Sur ses 29 compétences statutaires, 4 n'étaient pas exercées dans les faits : logement, habitat, tourisme et équipements culturels. À l'opposé, l'EMS est une métropole fortement intégrée, portant depuis plus de 50 ans les grands projets urbains structurants pour l'agglomération strasbourgeoise : réseau de transport urbain (tramway), voirie, urbanisme, eau et assainissement, développement économique, logement, urbanisme, rayonnement international...
- les modes de fonctionnement : la CCC ne disposant que de 6 agents, son fonctionnement reposait en grande partie sur le travail des élus et élus au quotidien et sur de la « débrouille ». La communauté n'avait pas mutualisé de services avec ses communes membres, mais ses agents venaient en appui des services municipaux pour des petits travaux (balayage ou installation des décorations de Noël, par exemple). Les services de l'EMS, entièrement mutualisés avec la ville de Strasbourg, comptent plusieurs milliers d'agents. Ce décalage était à l'origine d'un dialogue asymétrique pendant la phase de préparation de la fusion. En fonction des thématiques, les cinq maires et la directrice de la CCC ont pu se retrouver face à une quinzaine d'interlocuteurs différents dans les services de l'EMS ;

- le périmètre et les modalités d'exercice des compétences : plusieurs compétences exercées par la CCC ne l'étaient pas par l'EMS (enfance, jeunesse, vidéo-surveillance des bâtiments communaux, soutien aux travaux des communes...) ou étaient exercées de façon différente (pour l'eau, les ordures ménagères, le périmètre des équipements communautaires...). Ces disparités appelaient la restitution des compétences non assumées par l'EMS et des harmonisations pour les autres compétences ;
- une difficulté particulière s'est présentée pour le réseau de transports publics. La CCC était couverte par le réseau de lignes de cars interurbains du département (aujourd'hui réseau régional en raison de la loi NOTRe). Ce réseau permettait de relier directement et de façon plus rapide les cinq communes de la CCC aux villes du département (dont Strasbourg). Si des lignes de bus urbains de la Compagnie des transports strasbourgeois (CTS) avaient été prolongées pour desservir les cinq communes en remplacement de la desserte par les cars du département, cela se serait traduit par un allongement du temps de trajet et une dégradation du service. Les élus et élues de la CCC n'y étaient donc pas favorables ;
- la compétence « petite enfance, enfance, périscolaire », exercée par la CC, a aussi constitué un point d'achoppement et a fait l'objet d'une négociation entre les élus et élues de la CCC et l'EMS. Les 28 maires du périmètre de l'ancienne communauté urbaine se sont opposés à ce que la compétence soit gérée par l'EMS en lieu et place des communes. Ils souhaitent conserver la maîtrise de cette compétence de proximité à travers un syndicat intercommunal ouvert aux seules communes de l'ancienne CCC ;
- enfin, une difficulté d'ordre technique s'est posée en matière de plan local d'urbanisme en raison des règles de procédures qui s'imposent pour ce document d'urbanisme. Le PLU intercommunal de la métropole, en cours d'élaboration au moment de la fusion, a fait l'objet d'une modification avant le 1er janvier 2017 afin que les communes de la CCC puissent l'intégrer.

SOLUTIONS TROUVÉES

Pour traiter l'ensemble des problématiques, la fusion a fait l'objet d'un double accompagnement politique et technique au moyen du comité de pilotage, dont les deux présidents faisaient partie, et des réunions des groupes de travail thématiques. Le processus de fusion a été suivi par le président de l'EMS et a été nourri d'un dialogue quotidien entre les élus et élues des deux collectivités.

L'adhésion des cinq communes a fait l'objet d'une communication à l'égard du grand public. Une réunion d'information, à laquelle près de 500 personnes ont participé, a été organisée en novembre 2016 dans une des communes de la CCC. La métropole a aussi communiqué au moyen d'un livret intitulé « Ensemble, nous grandissons » et sous-titré « L'Eurométropole de Strasbourg souhaite la bienvenue à Achenheim, Breuschwickersheim, Hangenbieten, Kolbsheim et Osthoffen ». Celui-ci comprend deux lettres introductives du président de l'EMS et du président de la CCC, présente le « mode d'emploi » de l'EMS et les incidences de l'adhésion des communes à l'EMS (« Ce qui change pour vous au 1^{er} janvier 2017 ») dans tous les domaines concernés par la fusion : fiscalité, transports publics, petite enfance et

périscolaire, voirie et propreté, viabilité hivernale, déchets, eau et assainissement, et urbanisme. Les mêmes informations ont été présentées sur une page du site internet de l'EMS.

Sur les transports publics, après concertation avec la Région Grand Est, le choix a été fait de conserver les deux lignes de car interurbains et d'y ajouter des navettes internes pour relier les communes à l'espace multimodal de l'aéroport et à une gare TER. Du fait de leur entrée dans le réseau de la CTS, les communes sont désormais couvertes par le service de transports à la demande « Mobistras » et le prix du ticket a baissé pour les habitants. Le niveau de service en transports en commun a donc été sensiblement amélioré par rapport à ce qu'il était du temps de la CCC.

Pour la compétence petite enfance, scolaire et périscolaire, non reprise par l'EMS, et sur laquelle les maires souhaitent garder la main, les cinq communes ont créé en décembre 2016 un syndicat intercommunal à vocation unique, et lui ont confié la gestion de l'équipement multi-accueil intercommunal, du centre de loisir sans hébergement et des accueils périscolaires, soit le périmètre de la compétence telle qu'elle était exercée à l'époque de la CCC.

Pour l'exercice de la compétence eau et assainissement, les communes adhéraient au syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA). À compter de l'entrée des communes dans l'EMS, elles ont dû quitter ce syndicat et l'EMS y est entrée pour les y représenter. Les communes sont depuis couvertes par une convention de partenariat passée entre l'EMS et le SDEA qui permet aux communes historiquement membres de la CUS, d'accéder au service du syndicat.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- La préparation de la fusion en amont, plusieurs mois avant sa mise en œuvre effective, dans le cadre d'un comité de pilotage réunissant le président de l'EMS et les cinq maires de la CCC et associant les services administratifs de la métropole et la directrice de la CCC.
- La publication d'un livret illustré « Ensemble, nous grandissons » par la métropole, adressé aux habitants des cinq communes de l'ancienne CCC. Ce livret détaille les conséquences de la fusion sur la vie quotidienne des habitants dans les champs de compétence des deux intercommunalités. Il comprend deux lettres éditoriales écrites par les deux présidents qui envoient un message fort en faveur de la fusion.
- L'organisation d'une grande réunion publique, deux mois avant la date officielle de la fusion, en présence du président de la CUS. Cette réunion s'est inscrite dans la procédure de préparation de la fusion, à l'issue de plusieurs mois d'échanges entre les élus et les techniciens des deux collectivités. Près de 10 % des habitants se sont rendus à cet événement où les élus et élues ont présenté la fusion et ses conséquences pour les habitants des communes adhérentes à l'EMS.

Au-delà de ces leviers de réussite, ce retour d'expérience révèle que la fusion a été facilitée par la disproportion de population entre les deux collectivités et les différences de niveau d'intégration et de structuration intercommunales. En comparant ce cas avec d'autres fusions mises en lumière

dans le cadre de la présente étude, il apparaît qu'une fusion intercommunale présente beaucoup moins de difficultés quand elle associe une grande intercommunalité très structurée et très intégrée (au cas présent une métropole de 500 000 habitants existant depuis plus de 50 ans) et une petite CC rurale de 6 500 habitants faiblement intégrée.

1.12.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

Les gains de cette fusion intercommunale concernent essentiellement les habitants des cinq communes ayant rejoint l'Eurométropole de Strasbourg :

- le niveau de service a été maintenu pour les habitants ou a été amélioré. En matière de transports publics, il s'agit de l'accès au service de transport à la demande, de la mise en place de deux nouvelles navettes pour desservir les communes, avec une baisse du prix pour les habitants sur le transport interurbain, tout en conservant la desserte par le réseau départemental devenu régional ;
- les impôts des ménages ont baissé, la CCC ayant augmenté les impôts dans le courant des années 2010 en raison d'une situation financière contrainte. Les taux de la part intercommunale de la taxe foncière et de la taxe d'habitation étaient moins élevés à l'EMS qu'à l'ancienne CCC. Le prix de l'eau a baissé également pour les usagers ;
- l'accès des cinq communes aux services de l'EMS, dont les services mutualisés. En matière de commande publique, la fusion a permis de refonder totalement les processus existants dans l'ancienne communauté de communes. En massifiant l'achat, les communes ont aussi pu réaliser des économies significatives.

1.13 – MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Le cas étudié est une fusion entre la Métropole Européenne de Lille (MEL) et la communauté de communes de Weppes (CCW) au 1^{er} janvier 2017. La CCW, localisée au sud-ouest de Lille était constituée de cinq communes (Aubers, Bois-Grenier, Fromelles, Le Maisnil et Radinghem-en-Weppes) toutes situées en bordure de la MEL. Sa population s'établissait en 2012 à 5 900 habitants. Il s'agissait d'une petite communauté de communes rurales qui exerçait des compétences de proximité et qui gérait des petits équipements : déchetterie, déchets, manifestations sportives, entretien des espaces verts, transports à la demande, gestion d'un musée et de médiathèques. Créée en 1992, la CCW a connu une montée en puissance progressive. Elle exerçait peu de compétences jusqu'au début des années 2000, quand ses services sont passés de deux agents à environ vingt.

Lille Métropole communauté urbaine (LMCU) a été créée en 1967, elle regroupait à l'époque 89 communes dont les principales sont Lille, Roubaix et Tourcoing. Cette intercommunalité fortement intégrée a bénéficié d'une grande stabilité. Son périmètre est resté inchangé de sa création jusqu'à la fusion avec la CCW en 2017, mais le nombre de ses communes a été ramené à 87 lorsque les communes d'Annappes, d'Ascq

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Deux ans après être intervenue, l'intégration des communes de la communauté de communes Les Châteaux dans l'Eurométropole de Strasbourg semble achevée et elle a été vécue comme une amélioration. Certaines harmonisations sont en cours (Plan local d'urbanisme, ordures ménagères) mais sont liées à des démarches pluriannuelles pour lesquelles la fusion n'a eu, pour la métropole, que des incidences à la marge. Sans avoir posé de problématique majeure à la métropole, dont la taille et la structuration lui ont permis d'accueillir sereinement et sans difficulté ces cinq (petites) nouvelles communes, cette fusion a permis aux habitants et aux élus des collectivités concernées d'accéder à un service public de meilleure qualité tout en faisant baisser les impôts. Elle a aussi permis d'identifier des pistes d'économies budgétaires.

Aussi, cette fusion s'inscrit dans les objectifs de la loi NOTRe : diminution du nombre d'intercommunalités à fiscalité propre par rationalisation de la carte intercommunale à l'échelle des bassins de vie, mutualisation des ressources entre collectivités, amélioration du niveau et de la qualité du service public pour les habitants, maîtrise de la dépense publique et baisse de la pression fiscale.

S'agissant de l'évolution de la carte intercommunale, il semble que l'Eurométropole de Strasbourg ne devrait pas connaître d'autres fusions dans les années à venir. Les autres communautés voisines étant dans une position défensive à l'égard de l'agglomération strasbourgeoise et le périmètre métropolitain semblant cohérent, de nouvelles extensions territoriales de l'EMS ne sont pas à l'agenda. La perspective pour l'EMS en matière de construction intercommunale est donc plutôt d'achever l'intégration des cinq nouvelles communes, chantier en grande partie réalisé.

et de Flers ont fusionné à la naissance de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq en 1970, puis à 85 après l'association à Lille des communes de Hellemmes (1977) puis de Lomme (2000). En 2017, la fusion avec la CCW a porté le nombre de communes à 90. Peu avant la fusion, la communauté urbaine de Lille a connu une transformation en métropole le 1^{er} janvier 2015 en application de la loi MAPTAM. La désormais Métropole européenne de Lille est une métropole de droit commun avec une spécificité, son qualificatif d'« européenne » en raison de son caractère transfrontalier et sa vocation à adhérer à des structures transnationales, comme le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Lille-Kortrijk-Tournai.

La métropole présente plusieurs spécificités : avec 1 140 000 habitants, c'est la métropole de droit commun la plus peuplée et celle qui présente la plus forte densité de population. C'est aussi l'une de celles qui comprend le plus de communes (90), la grande majorité des communes ont moins de 10 000 habitants dont plusieurs villages. C'est enfin un EPCI multipolaire, avec une ville-centre principale Lille (233 000 habitants), qui ne concentre qu'environ 20 % de la population métropolitaine,

cas unique en France, et deux centres secondaires, Tourcoing (97 000) et Roubaix (96 000), villes rivales historiques de Lille.

La fusion entre la Métropole Européenne de Lille et la CC de Weppes présentait les enjeux suivants :

- traiter une fusion entre deux établissements très différents : une métropole de 85 communes née dans les années 1960, fortement intégrée et peuplée de plus d'un million d'habitants d'une part, une communauté de communes de 5 communes de création plus récente, faiblement intégrée et peuplée de moins de 6 000 habitants d'autre part ;
- trouver les modalités pour accueillir en cours de mandat cinq nouvelles communes, alors que la MEL n'avait connu aucune modification de périmètre depuis sa création ;
- assurer la mise en œuvre de la fusion en parallèle d'autres projets complexes d'évolutions institutionnelles : application des dispositions des lois NOTRe et MAPTAM dont les transferts de compétences départementales et du personnel afférent.

I.13.1 – CONTEXTE DE LA FUSION DE LA MÉTROPOLÉ EUROPÉENNE DE LILLE ET DE LA CC WEPPE

CONTEXTE POLITIQUE

La fusion est intervenue dans un cadre juridique contraignant, puisqu'elle s'imposait pour l'un des deux EPCI, mais en accord avec le souhait d'une grande majorité d'élus et élus. Pour les élus et élus de la MEL, cette extension territoriale répondait à un souhait d'accroître le périmètre de la métropole, qui n'atteint pas encore son périmètre pertinent. Bien qu'elle comprenne un grand nombre de communes, l'ancienne LMCU avait en effet été créée à une échelle inférieure à celle de l'arrondissement de Lille.

Les élus et élus de la CCW, se sachant concernés par le relèvement du seuil de population et la nécessité de fusionner avec un autre EPCI, ont anticipé le SDCI et ont mené une réflexion sur les scénarios possibles d'évolution de la CC. Plusieurs pistes ont été envisagées comme une fusion avec une CC voisine ou la dissolution de la CCW afin de laisser aux communes la possibilité de rejoindre l'intercommunalité de leur choix. La perspective d'un rapprochement avec Lille n'était pas une surprise puisque la première version du SDCI du Nord, en 2012, proposait une fusion avec la LMCU mais cette disposition avait été amendée par le CDCI.

Sous l'influence de plusieurs élus et élus de la commune-centre, dont le président de la CCW, les élus et élus se sont finalement prononcés en faveur de ce scénario. Pour les cinq communes, très liées, ce choix semblait plus cohérent avec la réalité géographique et historique, la MEL comprenant déjà les autres communes de la région historique de Weppes, lesquelles constituent l'un des « territoires de projet » de la Métropole (voir *infra*).

Le président de la CCW et les maires se sont impliqués dans la préparation de la fusion. De nombreuses rencontres ont été organisées entre eux et le président et les vice-présidents de la MEL. Le directeur des services techniques, qui réalisait l'intérim de la direction générale, a été chargé de piloter les volets administratif, juridique, technique et financier de la fusion côté CCW, la mission transformation de la métropole s'est vue confier la même mission côté MEL.

TEXTES APPLICABLES

La fusion entre la MEL et la CCW est intervenue en application de la loi NOTRe et du relèvement du seuil minimal de population à 15 000 habitants et s'inscrit dans le SDCI du département du Nord. Avec moins de 6 000 habitants, la population de la CC Weppes devait fusionner avec une autre intercommunalité. Le SDCI, arrêté le 30 mars 2016 par le préfet de région, prévoyait la fusion de la MEL et de la CC Weppes. Ce rapprochement était justifié au nom de la cohérence géographique, les communes de la CCW appartenant à la zone d'emploi et à l'aire urbaine de Lille. La fusion entre les deux EPCI est intervenue le 1^{er} janvier 2017.

LES ATTENTES DES ACTEURS LOCAUX

Cette fusion a été présentée comme cohérente avec l'histoire locale, la géographie et conforme avec les pratiques quotidiennes des habitants, la CCW se situant à proximité des zones commerciales et des pôles de loisirs de la MEL que sont Englos et Lomme. Elle n'a pas rencontré d'opposition particulière, ni de la part des élus et élus, ni de la part de la population.

Les élus de la CCW ont montré une sensibilité particulière à l'égard de l'avenir du musée de la bataille de Fromelles, dans la commune éponyme, consacré à la mémoire d'une bataille de la Première guerre mondiale en 1916 dans laquelle sont morts plusieurs milliers de soldats australiens et britanniques. Cet équipement structurant pour le territoire présente un fort intérêt touristique et historique. Par ailleurs, il était inenvisageable de le rétrocéder à la commune. Il a donc été considéré d'intérêt métropolitain par les élus et élus de la MEL.

Les habitants de la CCW avaient des inquiétudes en lien avec les services de proximité : voirie, urbanisme, ramassage des déchets ménagers... Pour répondre à leurs questions et expliquer les conséquences de la fusion avec la MEL sur leur vie quotidienne, plusieurs réunions d'information publiques ont été organisées.

I.13.2 – DESCRIPTION DE LA COLLECTIVITÉ ISSUE DE LA FUSION

ÉTAT D'AVANCEMENT POST-FUSION

En théorie, le cas étudié relève d'une fusion de deux EPCI et pas d'une dissolution-adhésion. L'EPCI issu de la fusion est une nouvelle métropole, créée le 1^{er} janvier 2017. Dans les faits, il s'agit d'une absorption de cinq communes par la MEL dont l'organisation et les modes de fonctionnement demeurent inchangés. Ce mariage a réuni une métropole millionnaire et une CC rurale de 5 000 habitants. Du côté de la MEL, elle n'a eu qu'un faible, voire aucun impact au-delà des efforts à déployer pendant la période d'intégration des cinq communes. En tout état de cause, cet événement a été imperceptible pour les 85 communes historiques et leurs habitants. Celui-ci a eu en revanche de nombreuses conséquences pour les cinq communes de l'ex-CCW sur la répartition des compétences, la fiscalité, les services publics locaux ou encore les agents intercommunaux. La fusion a été accompagnée par les services de la MEL et paraît totalement achevée deux ans après sa mise en œuvre.

En 2017, la MEL a géré par ailleurs les transferts de quatre compétences départementales, la voirie et le tourisme au 1^{er} janvier 2017 puis le Fonds de solidarité logement et le Fonds d'aide aux jeunes au 1^{er} juillet 2017, et du personnel afférent soit environ 130 agents départementaux. Ces projets lourds et complexes relativisent les difficultés survenues dans la fusion

avec la CCW qui apparaît rétrospectivement comme plus aisée à conduire et plus rapide à achever.

PROJETS ET PRIORITÉS POLITIQUES

L'exécutif de la MEL s'est doté d'un projet métropolitain pour le mandat 2014/2020 qui met les communes au cœur de l'action de l'intercommunalité. La stratégie de la métropole est déclinée territorialement au moyen de huit « territoires de projet », rassemblant chacun un groupe de communes par zone géographique. Chaque territoire de projet établit avec l'exécutif un « contrat de co-développement » signé par l'ensemble des communes, qui prévoit des actions relevant des compétences de la métropole et financées par elle. Dans ce cadre, chaque maire peut exprimer ses besoins pour faire inscrire sur sa commune des actions qui présentent une cohérence avec le projet métropolitain.

La fusion avec la CCW a eu peu de conséquences sur la nature globale de ce projet et le périmètre des compétences exercées par la MEL, délibérées par le conseil métropolitain de la MEL lors de son premier conseil en janvier 2017. Les compétences non exercées par la MEL ont été restituées aux communes. Les médiathèques, non transférées à la MEL, sont gérées par les communes sous forme de mutualisation. La seule compétence non exercée par la MEL que les élus et élus ont souhaité reprendre est la gestion du musée de Fromelles, qui présentait un intérêt en matière de rayonnement, d'image et d'attractivité touristique du territoire et présentant donc un intérêt métropolitain. Compétente depuis 2000 dans le domaine culturel, la métropole gère un réseau d'équipements (musées, opéra, conservatoires, orchestre national) qu'a intégré ce musée. Enfin, un contrat de co-développement spécifique a été signé avec les cinq nouvelles communes qui ont intégré la MEL au 1^{er} janvier 2017.

ORGANISATION ACTUELLE

L'administration du nouvel EPCI issu de la fusion entre la CCW et la MEL est identique à celle de cette dernière. Les équipes du musée ont été intégrées sous la forme d'une unité dédiée. Les services de la MEL comptent 2 800 agents répartis en onze pôles thématiques, au siège et dans les unités territoriales. Une partie des services sont territorialisés pour l'exercice des compétences eau, assainissement et voirie. Ils sont répartis en quatre unités territoriales qui couvrent l'ensemble des communes, chaque unité territoriale couvrant deux « territoires de projet ».

Les services de la CCW ont été dissous. Ils se constituaient d'une petite administration de 25 personnes environ dont l'équipe du musée de Fromelles, rattachée à cet équipement, un service technique en gestion unifiée, composé d'agents techniques des communes et une équipe administrative. L'administration de la CC était dirigée par deux cadres : une directrice générale des services et un directeur des services techniques.

Au 1^{er} janvier 2017, les agents ont été répartis entre la MEL et les communes, en fonction de la compétence à laquelle ils étaient attachés. Une partie a été transférée à la MEL en suivant la compétence. Les agents du musée de Fromelles sont restés dans cet équipement et ont été transférés à la MEL. Le directeur des services techniques s'est vu proposé un poste de chef de service d'une unité territoriale voirie et la directrice générale des services un poste au sein de la direction des ressources

humaines. Les agents du service technique passant une partie importante de leur temps de travail à l'entretien des espaces verts, compétence qui n'a pas été reprise par la MEL, ils n'étaient pas rattachés à une compétence transférée et n'étaient donc pas transférés de plein droit dans le nouvel EPCI. Ils sont retournés dans les communes de l'ancienne CCW. En tout, ce sont environ 15 agents de la CCW qui ont intégré la MEL.

I.13.3 – DÉFIS, DIFFICULTÉS ET LEVIERS DE RÉUSSITE

DÉFIS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La première difficulté identifiée à la fusion est d'ordre politique. À l'origine, la CCW était plutôt une intercommunalité défensive, créée en 1992 pour éviter d'être absorbée par ce qui était alors la communauté urbaine de Lille. Les élus et élus avaient déjà refusé un premier projet de fusion avec LMCU en 2012. À l'époque de la mise à jour du SDCI, en 2015, la position des élus et élus avait évolué. Ils n'ont pas manifesté d'opposition franche à la fusion avec la MEL, mais ils craignaient les conséquences de celle-ci pour leurs communes, en particulier le risque de ne plus être écoutés dans un conseil communautaire à 90 communes, alors qu'ils étaient habitués à un conseil communautaire de vingt-cinq conseillères et conseillers, dans lequel chacun des cinq maires disposait d'une voix prépondérante et chaque commune était représentée par un vice-président.

La seconde difficulté était d'ordre juridique. Le SDCI imposait une fusion simple des deux EPCI et pas une dissolution de la CC suivie d'une adhésion des communes à titre individuel. En conséquence, il a été nécessaire de recréer un nouvel EPCI « MEL » (en réalité identique en tous points à l'ancienne métropole, à l'exclusion du périmètre de 90 et non plus 85 communes), de réélire le président, de voter les statuts de nouveau, de redéfinir les compétences... autant de contraintes formelles présentées comme coûteuses et inutiles. Les personnes rencontrées soulignent à ce titre le caractère inadapté des dispositions juridiques encadrant une fusion de deux EPCI à fiscalité propre. Il a été suggéré qu'en cas de fusion volontaire à la suite d'un vote des conseils municipaux impliquant une très grande intercommunalité et une très petite, une procédure de dissolution-adhésion serait plus adaptée.

Cette fusion a posé un défi d'ordre managérial, lié à l'écart important entre la métropole et la CC. Alors que la MEL pouvait s'appuyer sur une administration nombreuse et des cadres spécialisés dans l'accompagnement de ce type de projets, la CCW ne disposait pas des mêmes ressources administratives pour piloter le volet technico-administratif de la fusion. En l'absence de toute forme d'accompagnement externe, la démarche a reposé, côté CCW, sur un seul directeur. Dans ce contexte, les services de la CCW ont pu ressentir une « sursollicitation » face aux multiples directions avec lesquelles ils devaient interagir.

SOLUTIONS TROUVÉES

Sur le plan de la gouvernance, la qualité du dialogue entre élus et élus est présentée comme un facteur ayant facilité la fusion. Le fait que le président de la MEL soit lui-même maire d'une commune rurale a favorisé la compréhension mutuelle des enjeux entre les élus et élus, a rassuré les cinq maires de la CCW et a permis l'identification de la voie appropriée pour passer d'un environnement communal avec des populations

inférieures à mille habitants à une intercommunalité puissante qui prend en charge de nombreuses compétences. L'accueil des cinq communes a aussi été facilité par le fait que la métropole comptait déjà 85 communes, majoritairement des villages aux enjeux proches de ceux des cinq communes de Weppes. Afin de favoriser l'intégration des nouvelles communes à la gouvernance territoriale de la MEL, elles ont rejoint l'un des territoires de projet, le territoire de Weppes correspondant de plus à une réalité géographique et historique.

La fusion a été appuyée en interne par une équipe de la MEL dédiée au suivi et à la mise en œuvre des projets institutionnels. L'élargissement de l'établissement avec l'accueil des cinq communes de la CC de Weppes est en effet intervenu dans un contexte institutionnel extrêmement mouvant pour les métropoles, du fait de l'application de la loi MAPTAM puis de la loi NOTRe, de l'absorption de plusieurs syndicats intercommunaux, du transfert de compétences du département et du personnel afférent. En réaction, la direction générale a identifié un besoin de disposer d'une cellule au sein de l'administration pour accompagner ces évolutions institutionnelles multiples, constituant un lieu de capitalisation des connaissances et des savoir-faire acquis à l'occasion de ces transformations. C'est le rôle de la direction « modernisation, document et performance » et de la mission transformation de la métropole qui lui est rattachée. Pendant le passage de la CU en Métropole, une équipe projet issue de cette direction se réunissait chaque semaine avec le DGS afin de faire la revue du chantier. Elle était subdivisée en trois groupes thématiques (ressources humaines, finances et affaires juridiques). Cette même équipe a été mobilisée pour accompagner les transferts de compétences départementales et la fusion avec la CC Weppes. Son existence de façon pérenne sur toute la durée du mandat est jugée comme un point fort, notamment parce qu'elle a favorisé l'interconnaissance de tous les cadres des services de la MEL susceptibles d'être mis à contribution et a évité de créer une ingénierie de projet *ad hoc*.

Sur le volet de la gestion des ressources humaines, deux leviers ont été activés pour assurer une transition en douceur pour les agents de l'ex-CCW. D'une part, en amont, pendant et après la réorganisation, un accompagnement individuel a été mis en œuvre par la direction des ressources humaines qui a reçu chaque personne individuellement pour lui expliquer la démarche. D'autre part, un accompagnement à la prise de poste a été mis en œuvre pour les agents ayant changé de fonction. Enfin, par l'application du régime indemnitaire de la MEL, les agents ont bénéficié d'une revalorisation salariale pouvant s'avérer significative et profitent désormais d'un régime d'action sociale plus avantageux.

BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

- Une gouvernance qui s'appuie sur les communes et la légitimité du maire, qui favorise leur expression dans les instances politiques et la représentation des intérêts des petites communes. La création de huit territoires de projets, associée à des contrats de co-développement, par lesquels les élus et élus construisent une stratégie collective et font financer des projets sur leur commune.
- L'existence d'une mission transformation de la métropole, cellule dédiée, à même de réunir les compétences nécessaires et de capitaliser sur l'expérience acquise, qui a joué le rôle

d'équipe projet pendant la fusion et a constitué le point d'entrée de la CCW tout au long de celle-ci, dans un contexte où la MEL était déjà fortement mobilisée sur les questions de transformation institutionnelle.

- L'accompagnement humain des agents de l'ancienne CCW, qui ont eu le choix soit de rejoindre la métropole, soit de retrouver une place dans une des communes membres, plus proche de leur lieu de résidence en général, et qui ont été accompagnés individuellement dans leur prise de poste par la direction des ressources humaines.

I.13.4 – INTÉRÊTS DE LA FUSION

GAINS OBSERVÉS

La fusion a permis d'accroître la taille de la métropole, contribuant à la rapprocher d'un périmètre plus cohérent. Pour les cinq communes issues de la CCW, l'entrée dans la MEL a eu plusieurs conséquences positives. Les élus et élus peuvent désormais faire appel aux expertises des services de la métropole, par exemple en matière d'urbanisme, les communes bénéficient d'une solidarité financière et d'un appui à leurs propres politiques de développement communal. Sur le champ du développement économique par exemple, l'une des communes avait pour projet de racheter un bâtiment d'entreprise vacant sur une zone d'activités pour y implanter un commerce. La MEL a accompagné financièrement ce projet à travers un fonds de concours intercommunal.

La reprise par la MEL des équipements de l'ex-CCW (un musée, une zone d'activités et une déchetterie) garantit les investissements financiers nécessaires à leur entretien et à leur pérennité. Sur le volet numérique, pour lequel la MEL est compétente, le territoire a été équipé en fibre optique plus rapidement que si cela avait été réalisé par le syndicat interdépartemental « La fibre numérique 59/62 ».

Les habitants ont accès à de nouveaux services, comme par exemple en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou de transports en commun. Une ligne de bus a été créée en remplacement de l'ancien système de transport à la demande par un prestataire, les habitants ont aussi accès à la tarification sociale de Transpole, l'opérateur de transports en commun de la MEL et au ticket unique Transpole/SNCF. Enfin, la fiscalité locale a été diminuée.

OPPORTUNITÉS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

La fusion entre la CCW et la MEL constitue le premier élargissement connu par cette dernière depuis sa création en 1967. Celle-ci pourrait encore s'agrandir dans l'avenir dans le but de se rapprocher d'un territoire jugé pertinent. En 2020, les cinq communes et les 25 000 habitants de la CC de la Haute-Deûle, au sud du territoire, devraient intégrer la MEL. La métropole pourrait encore s'étendre par fusion avec d'autres communautés de communes voisines, dans l'avenir.

Dans cette perspective, les enseignements tirés de cette première expérience d'extension territoriale permettront à la direction générale de réussir les prochaines fusions. Un écueil a par exemple été identifié, il s'agit de ne pas mettre en œuvre une fusion au milieu d'un mandat pour éviter de devoir réélire l'exécutif ainsi que les lourdeurs administratives associées.

II – APPROCHE THÉMATIQUE

II.1 – GOUVERNANCE

LES EPCI POST-FUSION : UNE NOUVELLE DONNE POUR LES ÉLUES ET ÉLUS DU BLOC COMMUNAL

Une majorité des fusions étudiées dans la présente étude ne sont pas le fruit d'un projet des élues et élus locaux mais ont été décidées par les préfètes et préfets dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale. L'argument principalement utilisé pour fusionner deux ou plusieurs communautés a été le relèvement du seuil de population des EPCI à fiscalité propre, prévu par l'article 33 de la loi, à 15 000 habitants minimum³. Dans plusieurs cas, les élues et élus ont exprimé un franc désaccord à ces fusions imposées, voire ont affiché l'ambition de quitter le nouvel EPCI. Dans ces communautés, les conditions de la fusion ont été à l'origine de climats politiques dégradés source de complexité dans les premiers mois de la nouvelle collectivité.

« Tout le monde avait dit non mais on s'est marié quand même. »

« Quand les maires sont arrivés au pouvoir, ils avaient l'idée de "défusionner" cette nouvelle entité. [...] Pendant six mois on ne savait pas si on restait en communauté d'agglomération ou pas. Cette période d'incertitude a été un facteur de stress de plus pour les agents de la collectivité. »

Dans les cas où la création du nouvel EPCI n'était pas le fruit d'une volonté locale, les témoignages font état d'une difficulté des élues et élus à se projeter dans la nouvelle communauté et à s'y investir. Dans plusieurs cas, on note une tendance à la démobilisation des élues et élus locaux, en particulier en milieu rural, et des phénomènes d'absentéisme dans les instances communautaires. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer l'attitude de retrait de ces élues et élus, comme la taille du nouveau territoire, son absence de cohérence à leurs yeux et les difficultés qu'ils éprouvent à se l'approprier ou encore le fait que la fusion soit intervenue en milieu de mandat et que la collectivité qui en est issue ne correspond pas au contexte dans lequel ils avaient été désignés au moment de l'élection.

« Pour le conseil communautaire, sur vingt communes, douze étaient absentes à la dernière réunion dont une où le maire avait oublié. »

« On voit que des élus communaux ont complètement décroché. On voit d'ailleurs une participation pas pleine et entière au conseil communautaire avec des absences répétées. On le sent aussi dans les commissions où l'on a à peu près la moitié des élus qui suit ; l'autre moitié a décroché. »

« Des communes qui n'ont aucun délégué dans aucune commission [...] c'est du boycott mais sans le dire. Les échanges ne sont plus aussi intéressants qu'ils l'étaient, on a perdu quelque chose, ce sentiment d'appartenance à un territoire. Il y a plus de 40 km d'un à l'autre bout de la CC. Les bassins de vie ne sont pas les mêmes, les intérêts ne sont pas les mêmes, ce sont des gens qui ne se connaissent pas et qui n'ont aucune envie de se rencontrer. »

L'augmentation du nombre de conseillères et conseillers à la suite de la fusion entraîne une modification de la représentativité des communes au sein du conseil communautaire qui est une source d'inquiétude pour les élues et élus. Ceux issus de communes petites et moyennes craignent ainsi une perte d'influence dans les décisions politiques de la nouvelle collectivité et d'être noyés dans un grand ensemble. Dans le cas des intercommunalités « XXL », le principe d'une commune égale une voix aboutit à relativiser la place des élues et élus des bourgs ruraux et petites villes issus de petites CC où ils avaient auparavant un poids plus important dans la gouvernance intercommunale. Dans de nombreuses intercommunalités rurales comprenant un nombre réduit de communes, il était en effet souvent d'usage que chaque maire dispose d'un poste de vice-président, ce qui n'est pas possible dans un EPCI « XXL » dont certains comptent plus de cent élues et élus au conseil communautaire, ou dans une communauté urbaine ou métropole dans laquelle la distribution des postes de vice-présidents obéit à des logiques politiques et partisanes reposant sur des ressorts totalement différents.

« Là où un bourg pouvait avoir dix représentants sur une trentaine de conseillers communautaires, il se trouve aujourd'hui avec un représentant, au même titre qu'une commune qui a 25 habitants. »

« La question de la gouvernance a été compliquée pour les petites communes qui n'avaient plus qu'un seul représentant. »

³ Seuil de population de droit commun pouvant être abaissé au minimum à 5 000 habitants dans certains cas (territoires peu denses, communes de montagne...).

Dans les trois cas étudiés concernant des métropoles, l'adhésion des nouvelles communes a entraîné une diminution du nombre de délégués et déléguées au conseil métropolitain et une perte de leur poids relatif dans le conseil. Les maires craignaient dans ce contexte que l'adhésion de la métropole aurait pour conséquence une moindre influence de leur commune dans l'intercommunalité, voire un désintérêt de l'institution à leur égard au profit des communes urbaines plus peuplées et déjà membres. L'augmentation du nombre de conseillères et conseillers est aussi une source d'inquiétude pour les élus et élus des communes moyennes et grandes, dans la mesure où même celles qui n'ont que quelques dizaines d'habitants ont un délégué, ce qui entraîne une surreprésentation des communes les moins peuplées dans l'assemblée délibérante.

Dans ce contexte, le conseil communautaire fonctionne nécessairement différemment. Il est illusoire de vouloir conduire à plus de 100 conseillères et conseillers des débats de même nature que dans un conseil à 30 délégués. Plus d'élus et élus, plus de sujets à traiter en une séance et moins de temps pour débattre de chaque dossier ont pour conséquence que le conseil communautaire n'est plus un réel lieu de débat et de prise de décision mais s'apparente davantage à une chambre d'enregistrement. En conséquence, la décision se déporte dans les autres instances aux effectifs plus réduits : bureau, conférences des maires, commissions thématiques ou territorialisées. Ce phénomène est d'autant plus vrai que le nombre de communes est élevé. Dans les « XXL », le grand nombre de conseillères et conseillers, et la complexification de la décision ont aussi des conséquences sur l'administration, en particulier le surcroît d'activité pour le service en charge d'organiser les instances politiques.

« En matière de vie des assemblées, c'est un dispositif en termes d'envergure que peu de monde imagine. On a 233 élus titulaires et on a 143 élus suppléants. Donc aujourd'hui on dialogue avec 376 élus, [...] on gère un bureau ou un conseil permanent qui a 69 élus. [...] On ne peut pas animer une instance à 233 dans laquelle il y a 80 rapports à présenter, comme on animait une instance à 30 qu'on faisait tous les mois et où on avait 10 rapports à chaque fois et où on pouvait passer trois quarts d'heure à discuter de chaque rapport. »

L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ORGANISATION POLITIQUE DES EPCI FUSIONNÉS

Dans plusieurs EPCI considérés, les élus et élus ont fait évoluer les règles de gouvernance pour répondre à plusieurs enjeux posés par les fusions. L'augmentation du nombre de communes implique en effet une moindre représentativité des moins peuplées d'entre elles. De plus, le nombre d'élus et élus est la cause d'une modification du fonctionnement du conseil communautaire ou métropolitain, où les temps de parole de chacun se réduisent et où le volume et la complexité des problématiques à traiter sont plus importants. Ces deux enjeux sont exacerbés dans les communautés dites « XXL » dont 162 ont plus de 100 communes membres. Enfin, pour tous les EPCI, fusionnés ou non, les nouvelles compétences transférées entraînent une modification de la relation de l'institution aux communes et à leurs habitants parce que ces compétences impliquent une interaction plus directe au terrain (élaboration

du plan local d'urbanisme, opérations d'aménagements, zones d'activités économiques...) et aux usagers (eau, assainissement...).

Plusieurs outils ont été mobilisés pour répondre à ces enjeux multiples, la nécessité étant de faire naître les conditions d'une proximité renouvelée entre des communes pas toujours favorables aux évolutions à l'œuvre et des intercommunalités étendues et plus éloignées. À leur naissance, les EPCI post-fusion ont ainsi créé des instances non obligatoires pour dialoguer avec les élus et élus communaux et communautaires du territoire. Des assemblées des maires, non prévues par le code général des collectivités territoriales, ont été instituées pour favoriser leur appropriation du nouveau regroupement intercommunal et leur implication dans celui-ci. Le positionnement des maires est fondamental dans le succès du nouvel EPCI, étant donné la relative méconnaissance des citoyens à l'égard de l'intercommunalité et alors que le maire reste la fonction politique préférée des français, 58 % d'entre eux lui faisant confiance⁴.

La CU du Grand Reims (143 communes) s'est doté d'un conseil des maires et la CA du Cotentin (129 communes) d'une conférence des maires, tous deux à vocation consultative. À la CA Valence Romans Agglo (54 communes), un bureau des maires positionné auprès du président et du bureau a été créé pour répondre à une opposition de certains d'entre eux aux fusions successives qu'ils ont connues entre 2014 et 2017, des élus et élus ayant même proposé de dissoudre la CA après les élections municipales. L'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (24 communes), qui a également connu une franche opposition d'une partie des maires à sa création, s'est doté d'une conférence des maires qui joue un rôle majeur dans la préparation des décisions prises par l'assemblée délibérante de l'institution.

« On ne pouvait pas fonctionner si on n'avait pas une entité qui regroupait tous les maires donc on a un exécutif recentré autour du président et un bureau des maires (54 maires). »

« L'organe, qui n'est pas identifié comme étant une obligation institutionnelle, mais qui est un élément politique majeur, c'est cette fameuse conférence des maires, qui est un lieu de discussion presque informel mais qui pose les sujets de politique publique et décide des orientations qui sont données. Et après, le conseil territorial le met sous une forme un peu juridico-politique. Mais c'est vrai que la conférence des maires, c'est quand même le cœur du réacteur de la décision politique. »

Plusieurs EPCI du panel se sont dotés d'instances politiques infracommunautaires au sein desquelles sont réunis les délégués du conseil communautaire ou métropolitain, les maires et parfois les autres élus communaux (conseillers municipaux et adjoints). Cette modalité de territorialisation politique est conçue comme une réponse à l'extension du périmètre et comme un accompagnement à l'intégration intercommunale croissante. La CA du Cotentin s'est dotée de commissions de territoires constituées des conseillères et conseillers communautaires, maires et maires délégués des communes membres du territoire considéré, et présidées par un conseiller qui dispose d'une délégation du président, chacune étant constituée à l'échelle des anciens EPCI ayant fusionné. Ces commissions sont saisies

⁴ Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, Sciences Po, 2019

pour avis sur tous les projets qui intéressent le territoire, gèrent les crédits de la CA alloués aux services déconcentrés sur leur territoire ainsi que les crédits des services mutualisés entre les communes. Suivant la même voie, la CA Pays Basque a créé des commissions territoriales sur les périmètres des anciens EPCI réunissant les élus et élus communautaires et municipaux des communes concernées, tout comme la CU du Grand Reims, dont les huit conférences de territoire dans lesquelles siègent les élus et élus communautaires et municipaux, constituent le lieu de réflexion et de proposition sur les compétences de proximité et servent de courroie de transmission entre le bureau communautaire et les élus et élus communaux.

Même quand les élus et élus ne sont pas réunis par bloc de communes proches dans le cadre d'instances politiques territorialisées, il est possible d'organiser des réunions déconcentrées du conseil communautaire ou des maires, pour envoyer un signal de proximité aux habitants et favoriser l'expression des élus et élus communaux, comme le pratique la CA Valence Romans Agglo.

« Du fait de la taille, il faut des réunions territorialisées qui sont nécessaires pour faire passer des messages et pour que certains maires puissent s'exprimer ailleurs qu'au sein du bureau des maires où ce n'est pas très facile de prendre la parole. »

Une autre option qui a été suivie est la territorialisation par le projet : la Métropole européenne de Lille s'est dotée de contrats de co-développement à l'échelle de huit « territoires de projet » qui permettent une déclinaison territoriale de la stratégie métropolitaine par secteurs inframétropolitains et

par lesquels les communes peuvent inscrire, au profit de leur territoire, des actions qui rentrent dans les axes prioritaires et les champs de compétences de la MEL. Au sein de la CA du Cotentin, les commissions de territoire gèrent les crédits de la CA alloués aux services déconcentrés et établissent chacune un contrat partenarial territorialisé sur 3 ans avec l'exécutif.

L'ensemble de ces outils de gouvernance et des règles afférentes, imaginés en dehors des instances obligatoires prévues par les textes, peut être formalisé au sein d'une charte de gouvernance, document lui-même facultatif. Plusieurs EPCI du panel se sont dotés d'une telle charte qui constitue une forme de contrat social local passé entre les élus et élus du même regroupement intercommunal. Au cours des mois précédents la fusion au 1^{er} janvier 2016, la préparation d'une « Charte fondatrice de la communauté d'agglomération du Cotentin » a constitué l'un des principaux chantiers engagés par les élus et élus pour préparer la fusion. L'accueil par Rennes Métropole de six nouvelles communes entre 2012 et 2014, parallèlement à son passage de communauté d'agglomération en métropole et leur adhésion, a été l'occasion de faire évoluer sa charte de gouvernance en instaurant un vice-président en charge de l'animation territoriale et des comités de secteurs, instances intermédiaires entre la métropole et les communes membres, réunissant les élus et élus par secteurs géographiques de 5 à 9 communes, animées à tour de rôle par un des maires. La CU du Grand Reims s'est également dotée d'une charte de gouvernance qui fixe le fonctionnement des instances politiques et formalise un « droit de veto » du maire sur tout projet communautaire sur le ressort territorial de sa commune.

II.2 – ORGANISATION

CONDUIRE LA RÉORGANISATION DANS UN CONTEXTE POST-FUSION

À l'exception des trois métropoles considérées dans le panel, pour lesquelles les extensions et fusions étudiées s'assimilent plutôt à des absorptions de nouvelles communes de petite taille, tous les EPCI du panel ont connu une réorganisation plus ou moins prononcée. La réorganisation fait partie des chantiers les plus importants à conduire. Cette étape ne doit pas être négligée, l'étude des fusions prises en compte dans le présent retour d'expérience révélant en effet qu'une période de deux ans peut être nécessaire à mettre sur pied une nouvelle collectivité avec un niveau de fonctionnement satisfaisant, ce délai pouvant même se révéler insuffisant pour mettre en œuvre l'ensemble des harmonisations indispensables, comme en matière d'harmonisation des règles de gestion des ressources humaines, par exemple.

Pour mener à bien la réorganisation, la première tâche à entreprendre, avant même la naissance de la nouvelle collectivité fusionnée, est une préfiguration de la future administration communautaire. Les témoignages recueillis font état d'un degré d'approfondissement très variable dans les démarches de préparation de la nouvelle collectivité. Plusieurs méthodes ont été suivies pour y parvenir. Certains EPCI ont fait le choix de se

faire accompagner par un prestataire spécialisé, comme l'Interco Normandie Sud Eure qui a eu recours à un prestataire pour piloter la préfiguration de la nouvelle communauté de communes issue d'une fusion à cinq pendant l'année précédant la fusion. Cette démarche a permis aux élus et élus de se rencontrer et de se projeter dans la nouvelle collectivité, et à l'administration de commencer sa structuration, par l'établissement d'un nouveau collectif de direction s'appuyant sur les cinq anciennes directions générales et l'établissement d'un organigramme cible. Les CC de la Montagne d'Ardèche et de Damvillers-Spincourt ont aussi eu recours à des prestataires auxquelles elles ont confié la réalisation de diagnostics organisationnels, fiscaux et financiers pré-fusion.

D'autres collectivités se sont plutôt appuyées sur des ressources internes pour réfléchir à la nouvelle collectivité, notamment en associant les cadres et les agents au moyen de groupes de travail sur le périmètre des compétences, le fonctionnement des services, la localisation des sites, les moyens humains ou encore les mutualisations des moyens. À la métropole européenne de Lille, une cellule « transformation de la métropole » a été créée pour accompagner l'ensemble des évolutions institutionnelles vécues par la collectivité au cours du mandat (passage en métropole, transferts de compétences, fusion) et capitaliser sur celles-ci. Dans plusieurs cas, les travaux

de préparation ont fortement associé les élus et élus des collectivités appelées à se réunir, en particulier les présidentes et présidents, avec la création de comités de pilotage de la fusion et l'organisation de réunions régulières pour préparer les différentes dimensions de la fusion. C'est la voie qui a été suivie par les élus et élus des deux CC qui ont fusionné pour donner naissance à la CC Damvillers-Spincourt.

Ce fut le cas aussi dans la préparation de la fusion des CC et CA ayant abouti à la création de la CU du Grand Reims, comme pour les trois cas d'extensions territoriales de métropoles étudiés. À la CA Pays basque, les travaux de préparation conduits par les élus et élus en 2015 et 2016, particulièrement aboutis sous les angles du projet et de la gouvernance politique, ont au contraire été peu approfondis sur la dimension technique et administrative. Aussi, la réorganisation a été pilotée par la direction générale en 2017 et en 2018.

À l'inverse, d'autres territoires se caractérisent par une absence de travaux préparatoires en amont de la fusion. Ce fut le cas à la CC de la Montagne d'Ardèche, où aucune réunion préparatoire n'a été organisée en amont de la fusion. Dans l'Hérault, la naissance de la CA Sète Agglo Méditerranée s'est faite sur fond de désaccord profond entre les exécutifs des deux communautés appelées à fusionner, l'un soutenant le projet de grande communauté d'agglomération à l'échelle du bassin de Thau, l'autre s'y opposant. Ce blocage politique a prévenu toute tentative de préparation avant la désignation de l'exécutif de la nouvelle CA. Dans ce contexte, la direction générale a été contrainte de « construire en marchant » et de piloter une réorganisation accélérée post-fusion au cours des premiers mois de la nouvelle collectivité.

Le pilotage de la réorganisation a été facilité quand la nouvelle collectivité a pu s'appuyer sur une administration qui existait déjà, dans les cas de rapprochement de deux EPCI à la taille très différente. C'est vrai pour la métropole européenne de Lille et l'Eurométropole de Strasbourg, dont la population et la masse critique (plusieurs centaines de milliers d'habitants, plusieurs milliers d'agents) ont permis d'absorber sans grande difficulté les nouvelles communes issues de deux petites CC. Dans ces deux cas, la fusion a donné lieu à une collectivité neuve au plan juridique, mais en réalité en tous points similaires aux deux métropoles telles qu'elles existaient à la veille de la fusion, avec pour seule différence notable le périmètre intercommunal. Dans ces deux exemples, la fusion n'a pas engendré de réorganisation d'ampleur de l'administration métropolitaine : les nouveaux agents ont simplement été intégrés dans celle-ci sans changement de la structure. C'est également le schéma qui a été suivi dans une moindre mesure pour constituer l'administration intercommunale de la CA Sète Agglo Méditerranée et de la CC de la Houve et du Pays Boulageois. Ainsi, la fusion entre la CC du Nord du bassin de Thau et la CA Thau Agglo s'est principalement appuyée, au plan organisationnel, sur les services de la CA qui ont accueilli les agents issus de la CC. De la même manière, c'est sur les effectifs de la CC du Pays Boulageois, sept fois plus nombreux que ceux de la CC de la Houve, qu'a été construite l'administration de la nouvelle CC :

« C'est clair que de toute façon on était beaucoup plus nombreux qu'eux, donc on a réfléchi à l'organisation des services, bien évidemment avec les élus de la Houve, et l'organisation qu'on a mise en place a été le reflet de la volonté politique des communes de

la fusion. On n'a pas révolutionné tout puisqu'on était tellement en surnombre par rapport à eux qu'on a adapté nos services en fonction des profils qui arrivaient chez nous. »

S'appuyer sur l'administration de la CC la plus grosse constitue un levier utile dans la structuration d'une nouvelle administration intercommunale et permet de ne pas repartir d'une page blanche. Cependant, c'est aussi risquer de nourrir l'inquiétude des agents originaires de la petite collectivité, qui peuvent avoir le sentiment que la fusion se met en place par absorption d'une autre collectivité dans laquelle ils trouveront difficilement leur place.

DES TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES QUI PERTURBENT LE BON FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITÉ

En dehors des cas des fusions/extensions qui impliquent une métropole et une communauté de communes ou des communes de petite taille, les autres fusions intercommunales étudiées dans le cadre de cette étude ont constitué, au plan organisationnel, un évènement exogène, source de désorganisations plus ou moins graves pour les services. Plus de deux ans après celles-ci, les performances des collectivités post-fusions en apparaissent encore affectées et toutes n'auraient pas rattrapé le niveau qui était le leur avant le rapprochement :

« On avait quand même deux collectivités qui fonctionnaient, qui étaient efficaces avant la fusion. On a eu une période d'un an, où dans l'organisation, l'efficacité de la collectivité a été largement amoindrie. Alors l'objectif, c'est de se dire : « On va être plus efficace qu'avant. » Mais aujourd'hui, on n'a pas le recul nécessaire pour voir si on fait mieux qu'avant. Pour l'instant, je ne pense pas. Là, on est entre deux, je pense qu'on est en train de rattraper un peu le fonctionnement d'avant. »

Cette désorganisation est durable et peut sérieusement affecter les agents. Il n'est en effet pas possible de recréer une nouvelle administration par simple addition de deux ou plusieurs existantes puisque cela aboutirait nécessairement à une inadéquation des effectifs avec les besoins de la collectivité, avec des situations d'agents en doublon sur certains postes ou au contraire des fonctions non couvertes. Le rapprochement des services de plusieurs collectivités entraîne des arbitrages difficiles, en particulier dans le choix des postes d'encadrants. La question des directions générales est presque toujours posée, puisque, sauf en cas de départ, il faut qu'un ou plusieurs directrices et directeurs généraux quittent leur poste.

« La fusion n'est pas allée sans turbulence politique ni sans turbulence dans les services : on a fusionné trois collectivités, avec trois directrices. L'une d'entre elles est devenue la nouvelle directrice et il a fallu trouver une place pour les deux autres. »

Dans certains cas, les DGS ont trouvé un accord pour se répartir les postes de la direction générale de la nouvelle structure, sans départ et sans risque de rupture de la continuité dans le management. Ainsi, les deux anciens directeurs généraux des CC de Damvillers et de Spincourt sont restés dans la CC issue de la fusion pour constituer une nouvelle direction générale bicéphale avec un DGS et un DGA. Cela permet une double présence dans chacun des deux anciens sièges intercommunaux et la couverture de deux type de thématique : pour l'un les

fonctions supports, liées aux dépenses de fonctionnement, pour l'autre les fonctions opérationnelles, liées aux dépenses d'investissement. Lors de la création de l'établissement public territorial Plaine commune, les trois directeurs généraux des anciennes communautés d'agglomération fusionnées sont devenus pour l'un, directeur général des services et pour les autres, directeurs généraux délégués.

Si les fusions intercommunales considérées dans la présente étude ont eu un effet perturbateur sur le fonctionnement des collectivités, c'est aussi parce qu'elles sont intervenues au cours d'une période particulièrement riche en évolutions institutionnelles au sein du bloc local. Les communes et leurs groupements ont en effet été chargés de mettre en œuvre les transferts de compétences, les réformes en matière de gestion de ressources humaines comme la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). À la même époque, plusieurs communautés urbaines et d'agglomération se sont transformées et un nombre non négligeable de communes ont été regroupées au sein de communes nouvelles, particulièrement en zone rurale et dans l'ouest de la France (542 communes nouvelles créées entre 2011 et 2017). Ce contexte exceptionnel est résumé par un des directeurs généraux interrogés par la formule suivante :

« Un mandat historique à tous points de vue en matière de réforme institutionnelle [...] depuis janvier 2014 jusqu'à la fin du mandat, nous avons connu une réforme importante tous les six mois. »

Dans une telle situation, les directions générales ont un rôle fondamental à jouer pour expliquer les motivations du changement aux agents et le leur faire accepter en leur démontrant son intérêt. Le message sur le sens du changement permet de relativiser les difficultés multiples rencontrées au cours de la fusion et après, la surcharge de travail et l'augmentation du stress liées aux projets de mutualisations entre l'EPCI et les communes, au repositionnement d'encadrants intermédiaires et supérieurs sur de nouvelles fonctions, aux réorganisations des services, aux changements des habitudes de travail voire du lieu de travail, à la perte de compétences du fait du départ d'agents... Selon le témoignage ci-après, c'est en faisant comprendre quelle est la finalité de tous ces changements qu'il est possible de les faire accepter par les agents.

« La dynamique du changement, c'est sûr que ce n'est pas facile à faire accepter, mais une fois que les agents s'aperçoivent qu'il y a vraiment une plus-value au niveau du travail, du gain de temps, de tout ça, là ils acceptent le changement. Mais au départ, ce n'est pas facile, parce que ce sont des méthodes de travail qui ont été développées par une équipe et ils ne comprennent pas forcément qu'on la change, parce qu'ils ne voient pas la plus-value pour l'avenir. »

LES EFFETS DE L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE SUR LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET LA RELATION AVEC LES ÉLUS ET ÉLUS

Le passage des EPCI à une nouvelle dimension en termes de taille et de nombre de communes a pour effet de faire évoluer les relations entre les agents et les élus. Dans de petites structures

intercommunales aux effectifs réduits, les élus et élus pouvaient être habitués à s'impliquer personnellement dans la vie de la collectivité, particulièrement en milieu rural, ce qui impliquait des modes de relations directs entre les élus (particulièrement les maires, le président et les vice-présidents) et les agents. Les fusions, en faisant passer les intercommunalités à une autre échelle et en augmentant le nombre d'élus et élus, ont eu pour effet, dans ces collectivités, d'éloigner l'administration des édiles. Les agents pour lesquels la fusion s'est traduite par le passage d'une petite communauté rurale à un EPCI de plus grande taille ne peuvent plus entretenir la même proximité avec ceux-ci, comme l'exprime un ancien cadre de communauté de communes ayant rejoint une métropole à la suite d'une fusion.

« Je pouvais discuter avec le président de la CC, mais aujourd'hui, je ne me sentirais pas autorisé à parler au président de la métropole. »

En lien avec ce phénomène, il a été souligné que les élus et élus s'impliquent également de façon différente dans leur mandat et le suivi des projets. Une personne rencontrée a utilisé une image pour illustrer la façon dont les relations entre sphères politique et administrative ont évolué en prenant l'exemple de la couleur d'une porte d'un bâtiment communautaire : dans une collectivité rurale, un élu sera d'autant plus sensible à la couleur de celle-ci que la collectivité gère peu d'équipements. Dans une communauté de grande taille au contraire, susceptible de gérer un grand nombre d'équipements, l'attention des élus et élus ne se concentrera pas sur la question de la couleur de la porte. Les élus et élus, comme les cadres territoriaux, vivent en effet dans les EPCI fusionnés un changement d'ordre culturel :

« C'est l'apprentissage des cultures qui est en cours : quand vous êtes dans un pôle urbain et que vous gérez 150 dossiers, les élus portent moins d'attention aux détails des projets. Quand vous êtes dans le milieu rural où il y a moins de dossier, tous les détails ont leur importance. Et c'est là où on a un changement de culture. »

Dans une configuration d'EPCI étendus, on observe un phénomène d'éloignement de l'institution par rapport au terrain. Il est donc apparu nécessaire aux directions générales de s'appuyer sur les communes. Pour cela, elles organisent la transmission d'informations et la transversalité entre l'administration communautaire et les communes membres. Plusieurs ont ainsi instauré des rencontres régulières avec leurs homologues municipaux. La métropole de Rennes a créé une conférence des DGS, animée par une chargée de mission qui permet aux directions des communes membres d'obtenir des réponses à des questions techniques et de recueillir des informations au profit des maires et de leurs adjoints. La métropole européenne de Lille s'est également dotée de réunions de ce type entre les directrices et directeurs généraux de service, tout comme l'EPT 12 Grand-Orly Seine Bièvre, dont la conférence des DGS de l'EPT et des 24 communes a pour objectif la préparation des réunions de la conférences des maires et l'exécution des décisions prises dans le cadre de cette instance. À la CA Sète Agglopol Méditerranée, les rencontres entre directions générales, à l'initiative du DGS de la CA, sont aussi l'occasion de partager des informations avec les communes, par exemple sur l'actualité réglementaire et législative.

Dans les territoires plus ruraux, le lien administratif avec les communes qui passe par les maires au niveau politique, repose sur les secrétaires de mairie. La direction de la CC Montagne d'Ardèche, territoire rural très peu densément peuplé, a organisé des réunions d'informations avec les secrétaires de mairie de ses communes membres sur les dispositifs et politiques portés par l'intercommunalité, en particulier les maisons de services au public (MSAP). En milieu rural, les secrétaires de mairie constituent une porte d'entrée de la population vers les administrations au sens large (y compris les services sociaux

du département ou les services de l'État) et ont été identifiés comme un relais à mobiliser pour informer les usagers sur les services de l'intercommunalité.

« L'esprit communautaire est un peu en berne. Avec les fusions, on a du mal à créer une identité commune, ça se ressent effectivement sur la présence des communes au conseil communautaire. Donc, on a besoin de recréer ce lien-là. Et le meilleur moyen, c'est de passer par les secrétaires de mairie et le président. »

II.3 – PILOTAGE DES RESSOURCES

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : DES RISQUES À ANTICIPER, DES TRANSFORMATIONS À ACCOMPAGNER, DES HARMONISATIONS À METTRE EN ŒUVRE

Dans l'ensemble des intercommunalités considérées, les témoignages font état d'une augmentation plus ou moins préoccupante du niveau de risques psychosociaux avant, pendant et après les fusions intercommunales. En premier lieu, et avant sa mise en œuvre, la fusion a fréquemment été à l'origine d'une crainte plus ou moins grande des agents. À partir de la phase de préparation et dans certains cas, jusque plusieurs mois après la création de la nouvelle intercommunalité, les services ont eu à faire face à une augmentation significative de la charge de travail, avec une série de projets de réorganisation, de transformation ou d'harmonisation qui sont venus s'ajouter à la charge de travail quotidienne. Les cadres qui ont vécu ces épisodes racontent des périodes marquées par le stress, la survenance de cas de *burn-outs*, en particulier dans l'encadrement supérieur et intermédiaire ainsi que des cas de départs d'agents de la collectivité en raison de la dégradation de leurs conditions de travail, du fait de la fusion ou d'une difficulté à retrouver une place à l'issue de celle-ci. Il n'est pas rare que des directrices et directeurs généraux de services ou des directrices et directeurs généraux adjoints aient fait le choix de rechercher un autre poste dans la période, tout particulièrement à la suite d'un changement à la tête de l'exécutif local.

Dans un contexte marqué par la fatigue, les tensions internes et l'augmentation des risques psychosociaux, les directions générales ainsi que les directions en charge des ressources humaines – pour les EPCI de taille moyenne ou grande – ont joué un rôle primordial avant, pendant et après la fusion. Les rencontres entre la direction générale, les directeurs et chefs de service et les agents dans la période précédant la fusion ont été présentées comme une action nécessaire – mais pas suffisante – pour engager un premier dialogue avec les agents et désamorcer les situations difficiles. Cette première étape de prise de connaissance est particulièrement nécessaire pour intégrer les agents de la ou des petite(s) collectivité(s) dans les dispositions où la fusion réunit un EPCI de grande taille et une ou plusieurs intercommunalité(s) aux effectifs plus réduits. Les agents en question peuvent craindre les conséquences de leur changement d'employeur et manifester un besoin d'information et d'accompagnement spécifique.

Dans les démarches d'accompagnement humain de la fusion les plus abouties repérées dans le cadre de cette étude, tous les

nouveaux agents concernés ont été reçus par la direction des ressources humaines au cours d'un entretien individuel, ce qui a permis de faire le point sur la situation individuelle de l'agent, sa carrière et ses souhaits d'évolution dans le nouveau contexte institutionnel. Ces entretiens sont aussi l'occasion de répondre aux questions individuelles de l'agent, avant qu'il ne rencontre son éventuel nouveau supérieur hiérarchique (directeur ou directrice opérationnel) et qu'il ne prenne ses nouvelles fonctions. Il a été souligné qu'il était primordial d'écouter les agents dans un premier temps, sans donner d'indications trop précises sur les décisions collectives et individuelles qui seraient prises sur l'organisation, l'affectation individuelle, les fiches de poste ou encore les règles de gestion des ressources humaines. Ces entretiens doivent également avoir lieu avant la saisine des organisations syndicales et l'annonce officielle de toute décision qui emporterait des conséquences sur les agents considérés.

« On a été très accompagnés par la métropole qui a essayé de pré-flécher et de pré-cibler des postes pour chaque agent et ne pas arriver le 1er janvier en disant : « Je fais quoi ? Je vais où ? C'est quoi mon avenir ? » Ça a été anticipé. »

« L'objectif, c'était justement de s'attacher à répondre individuellement à chaque attente des agents, les recevoir, voir quelle est leur situation, quelles sont leurs attentes, quelles sont les situations problématiques. »

Les informations recueillies à l'occasion de ces entretiens peuvent porter sur des informations à caractère individuel : nom, rémunération, statut, grade, fonction, contenu de la fiche de poste... ainsi que sur des informations collectives : organigrammes, effectifs des services, procédures, rythmes de travail, temps de travail, astreintes, réglementations spécifiques du service, répartition des tâches et des fonctions... Le fait de recevoir les agents permet de nourrir un diagnostic sur l'organisation et les ressources humaines détaillé et documenté, dans l'idéal avant que la fusion ne soit effective. Ce diagnostic doit inclure les questions du temps de travail et des cycles de travail, de manière à identifier les éventuels éléments divergents entre la ou les collectivité(s) d'origine et les règles qui seront appliquées dans la collectivité d'accueil. En plus des entretiens individuels, le diagnostic se nourrit des différents documents utiles : procédures formalisées, délibération sur le temps de travail, la rémunération, la protection sociale, le règlement intérieur... ainsi que les dossiers individuels des agents.

L'ensemble de ces informations est destiné à déterminer par la suite le schéma d'organisation qui pourra être proposé à l'arbitrage de la direction générale et des élus pour les services de la nouvelle collectivité. Au-delà de la nécessité de trouver un poste à chacun des agents issus des collectivités pré-fusion et de réduire les cas de doublons, en particulier sur les fonctions de chef ou cheffe de service ou de directrices et directeurs, des cas particuliers doivent être traités. Les compétences, qui ne sont pas toujours exercées de la même façon en fonction des collectivités appelées à fusionner, peuvent introduire une dimension de complexité supplémentaire. Plusieurs cas spécifiques peuvent se présenter :

- l'agent intervenait sur une compétence transférée et il est transféré avec elle, il continue d'exercer sa mission sur le périmètre de l'ancien EPCI ou dans le même équipement. Rien ne change pour cet agent en dehors du changement d'employeur ;
- l'agent intervenait sur une compétence transférée mais il doit changer de poste parce que ses anciennes fonctions ne correspondent pas à un poste vacant dans la nouvelle collectivité. Il convient de l'accompagner dans son évolution de carrière ;
- l'agent polyvalent intervenait pour partie sur une compétence transférée et pour partie sur une ou plusieurs autres compétences non transférées, dans une ou plusieurs communes. Son cas doit être traité individuellement avant d'organiser ou non un transfert de l'agent en fonction de son projet professionnel et des besoins du nouvel EPCI ;
- l'agent intervenait sur une compétence non exercée par le nouvel EPCI, il retourne dans une des communes en même temps que la compétence est restituée à celle-ci.

L'ensemble des harmonisations à conduire sur le champ de la gestion des ressources humaines représente des chantiers d'ampleur indispensables au bon fonctionnement de l'administration intercommunale et dont le traitement peut représenter plusieurs mois de travail. Deux ans après la fusion, certaines collectivités prises en compte dans l'étude n'étaient pas encore allées au bout de ces démarches d'harmonisation. Le diagnostic RH est une étape incontournable pour identifier les divergences de toute sorte qui devront être par la suite harmonisées : modèles d'organisation, fonctions, procédures, pratiques de travail, logiciels, temps de travail... l'un des enjeux principaux de l'organisation étant la question des rémunérations. Il n'est pas rare que la fusion de deux collectivités aboutisse à réunir dans le même service des agents aux fonctions identiques mais dont la rémunération varie du simple au double en raison de régimes indemnitaires très différents dans leur collectivité d'origine. Cette situation est toujours difficilement vécue par les agents intéressés et peut être à l'origine de tensions graves entre collègues et de dysfonctionnements du service. À ce titre, l'harmonisation rapide et transparente de la gestion des ressources humaines et de la politique de rémunération est un des éléments fondamentaux d'une fusion réussie sur le plan humain.

Ce retour d'expérience permet en outre d'émettre l'hypothèse qu'en matière de ressources humaines, une fusion est facilitée quand elle associe une très grande collectivité (communauté urbaine ou métropole par exemple) avec une intercommunalité

de plus petite taille plutôt que quand le rapprochement a lieu entre deux ou plusieurs collectivités de taille comparable. En effet, il est plus aisé, pour une organisation aux effectifs nombreux (parfois plusieurs milliers) et disposant d'une fonction RH structurée avec une direction des ressources humaines clairement identifiée, d'intégrer un nombre limité de nouveaux agents. Le passage par la procédure décrite ci-dessus permet en général de traiter les cas individuels sans effet d'épuisement de la structure et sans que l'ensemble des services n'aient besoin d'être réorganisés. Il est en outre nécessaire de déployer des moyens relativement importants par agent intégré dans la nouvelle organisation, ce qui est possible quand le rapport entre le nombre de nouveaux agents et le nombre d'agents actuel est de l'ordre de 1/100 à 1/1 000, mais ce qui est beaucoup plus complexe quand il est de 1/2 ou de 1/4.

FINANCES ET FISCALITÉ : L'IMPORTANCE DU DIAGNOSTIC, L'INCERTITUDE DES ÉCONOMIES

Les questions financières et fiscales constituent probablement le sujet le plus hautement sensible pour les élus et élus locaux. Une première difficulté est liée à l'héritage financier et fiscal du nouvel EPCI. Les transferts de compétences ne se sont pas toujours faits dans les mêmes conditions au sein des intercommunalités qui se rapprochent : certains étaient en fiscalité additionnelle (FA) au moment du transfert d'une compétence donnée, d'autres en fiscalité professionnelle unique (FPU). En FA, certains ont fait évoluer les taux communaux au rythme des transferts, cas assez peu fréquent, d'autres non. Les méthodes suivies pour réaliser les transferts de charges diffèrent également d'une intercommunalité à l'autre. Ces différences peuvent être la cause d'un sentiment d'injustice et provoquer des débats houleux entre élus et élus, voire mettre en péril le bon fonctionnement des instances politiques du nouvel EPCI. Ces questions financières et fiscales sont dépendantes d'enjeux locaux et de l'histoire des collectivités, aussi il n'existe pas de recette unique pour réussir à avancer sur ce point. Cependant, ce retour d'expérience permet de mettre en avant une solution : objectiver les choses par un diagnostic mettant en avant les écarts existants et répondant à la question « Quelle serait la situation financière et fiscale si tous les transferts de compétences avaient été réalisés dans les règles de l'art ? ». Cette démarche préalable, qui doit être conduite dans l'idéal plusieurs mois avant la naissance de la nouvelle communauté, présente l'avantage d'objectiver la situation et de la rendre transparente, atténuant les craintes que la fusion ne fasse des gagnants et des perdants. Par la suite, il est plus facile de créer les conditions d'un débat apaisé entre élus et élus, évitant ainsi que les discussions importantes sur les transferts de compétences, le projet de territoire ou encore le pacte financier ne soient perturbées par des conflits financiers issus des anciennes collectivités.

On observe ainsi que les EPCI du panel ont cherché à réaliser des diagnostics financiers et fiscaux pré-fusion, quand la direction des finances disposait des ressources nécessaires pour conduire une telle étude, ou à la faire réaliser par des prestataires quand ce n'était pas le cas. Dans cette démarche, les choses ont été facilitées quand les EPCI appelés à fusionner disposaient déjà d'informations claires qui ont pu être mobilisées pour calculer les transferts de charges dans la restitution des compétences aux communes :

« On avait dès le départ mis en place une comptabilité analytique [...] qui permettait d'avoir les masses financières et les dépenses suivies de façon très précise, mandat par mandat, sur les thématiques de chaque compétence. Tous ces éléments-là ont été transmis à la métropole qui avait une synthèse analytique du fonctionnement du budget de la communauté de communes de Weppes depuis 2008. »

Une fois le diagnostic établi, plusieurs solutions ont été déployées par les EPCI pour limiter les incidences négatives de la fusion sur les finances communales et sur les ménages. Plusieurs EPCI ont fait le choix de garantir une neutralité fiscale. À la CA Sète Agglopol Méditerranée, les fonds de concours, présents dans l'un des deux anciens EPCI (le plus peuplé, au statut de CA), ont été étendus aux communes de l'autre EPCI. Ce moyen a été utilisé comme un accompagnement de la transition vers la nouvelle collectivité et a constitué une forme de solidarité entre les communes « historiques » de l'EPCI et les « nouvelles » communes, plus rurales et disposant de moyens financiers moindres. Cette solution permet enfin de matérialiser en quoi la nouvelle communauté d'agglomération est profitable à toutes les communes, alors même que sa création est intervenue dans un contexte politique complexe marqué par l'opposition d'une partie des élus et élus.

« Au titre des fonds de concours, l'agglomération a attribué 1 million d'euros sur la durée du mandat aux communes de l'ex-communauté d'agglomération. Quand les communes de l'ex-communauté de communes ont été intégrées, l'agglomération a décidé de leur attribuer, non pas 1 million, puisqu'il ne restait que la moitié du mandat, mais 500 000. Donc, cet apport financier, pour des communes qui sont quand même très majoritairement rurales, ça a sûrement permis de favoriser un bon fonctionnement de la nouvelle institution. »

Indépendamment de la qualité (ou de l'absence) du diagnostic financier et fiscal, ce retour d'expérience révèle que les fusions représentent surtout des coûts, au moins pour les deux premières années. Il n'est pas aisé d'isoler ceux-ci, d'abord parce qu'ils interviennent à une période où les intercommunalités ont pris de nouvelles compétences, sources d'un accroissement des effectifs et des budgets, ensuite parce que ces coûts sont de nature variée : frais de siège, masse salariale, aménagement informatique, augmentation des frais de déplacements, harmonisation des régimes indemnitaires, augmentation ponctuelle de la charge de travail parfois compensée par un recours à des prestataires ou de nouveaux recrutements et enfin parce que les élus et élus ont souhaité, pour des raisons d'égalité des citoyens et des territoires, procéder à une mise à niveau de la couverture et de la qualité des services publics, avant de chercher à faire des économies.

Dès lors, les personnes rencontrées ont plutôt tendance à penser que les économies potentielles ne sont pas encore visibles un ou deux ans après la création de la nouvelle intercommunalité, et que celles-ci ne pourront s'observer qu'à moyen ou long terme. Les fusions ont, sur les finances intercommunales, un effet en deux temps : d'abord une augmentation certaine des dépenses à court terme puis, l'appariation progressive d'économies d'échelle qui sont plus théoriques, qui seront visibles avec un décalage temporel et qui ne sont pas forcément liées à la fusion mais

qui sont à mettre en relation avec un contexte plus global de contraintes sur les finances locales. Parmi les leviers d'économies possibles mis en avant, figure la massification de l'achat avec par exemple des économies non négligeables et immédiates obtenues grâce à la renégociation des polices d'assurance, en particulier quand a été créé un service achat mutualisé avec une ou plusieurs des communes membres.

« On avait estimé très grossièrement que la fusion entre les nouveaux outils qui ont été mis en place, ou qui vont être mis en place, tout ce qui est informatique, mise en réseau des sites, etc. On a fait une première projection sur l'année 2017 : ça a coûté à peu près 25 000 euros. Et pour l'instant, les gains, on ne les voit pas. Par exemple on a investi dans un véhicule de service au deuxième semestre 2018, justement parce que l'organisation génère des déplacements entre les deux sites. Donc ça, ce sont des dépenses qu'on n'avait pas avant, que ce soit les deux anciennes collectivités, et ce sont des nouvelles dépenses qu'on a maintenant. »

« Avant de voir des économies d'échelles, il va se passer un certain nombre d'années. Ce n'est pas parce que l'on est laxiste, mais parce que ce type d'évolution territoriale génère au départ des besoins supplémentaires qui n'existaient pas avant : temps de coordination, d'animation, de déplacement dans les différents secteurs/sites/équipements... »

« On a des pistes de réflexion pour diminuer nos coûts, mais c'est un peu dans notre réorganisation que ça va permettre d'avoir ces réflexions, c'est au niveau des achats, où là on a dégagé un peu des missions à un agent qui va essayer de plus travailler là-dessus, pour essayer de faire des économies d'échelle [...] Ce sont toujours des pistes d'économie aujourd'hui, à partir de constats qu'on fait après la fusion, mais ce ne sont pas des économies réellement générées par la fusion. [...] Pour l'instant les gains, on ne les voit pas. »

« On n'a pas encore fait d'économie d'échelle, ou en tout cas, on ne les mesure pas maintenant. [...] Il faudra encore attendre quelques années avant d'y arriver. »

S'agissant de la fiscalité ménage, dans au moins deux cas considérés, la fusion s'est accompagnée d'une baisse des impôts locaux d'une partie des habitants. Dans les deux cas, il s'agit d'une fusion entre une petite CC rurale et une métropole. La baisse des impôts s'explique par les économies d'échelle : alors même que les deux métropoles considérées offraient un niveau de service à l'habitant bien plus élevé, la pression fiscale y était moins forte que dans la CC en raison d'économies d'échelle. Pour les habitants de ces communes, la fusion a donc eu des conséquences essentiellement positives, par l'arrivée de nouveaux services qui n'existaient pas auparavant – ou un renforcement des services existants – couplée à une baisse des impôts locaux.

« La première bonne nouvelle a été la diminution massive de la fiscalité puisqu'elles ont bien évidemment bénéficié des effets d'échelle de la métropole. »

« Un atout très fort, c'était la fiscalité ménage qui était curieusement plus élevée chez eux qu'à la métropole. [...] Donc un taux de fiscalité assez élevé, ce qui fait que leur intégration a généré une baisse de fiscalité chez les habitants. »

BÂTIMENTS, MOYENS GÉNÉRAUX ET SYSTÈMES D'INFORMATION : CRÉER LES CONDITIONS MATÉRIELLES NÉCESSAIRES AU BON FONCTIONNEMENT DU NOUVEL EPCI

Toute fusion intercommunale emporte un ensemble de conséquences logistiques : réaménagement des bâtiments, déménagements des services, connexion Internet et mise en réseau des sites, fourniture en matériel de bureau, équipement informatique et téléphonie, achat de véhicules de service... La prise en compte de ces questions, souvent mal ou peu préparées, est indispensable au fonctionnement du nouvel EPCI. Sur le plan de la gestion des bâtiments, des systèmes d'information et des moyens généraux, les fusions d'EPCI représentent principalement des coûts et des « irritants » pour le personnel. Les systèmes d'information et la téléphonie, indispensables au travail quotidien, constituent un prérequis fondamental pour que la collectivité fonctionne. L'enjeu des systèmes d'information est d'une part une connexion numérique des sites, ce qui peut nécessiter de raccorder les équipements publics par la fibre optique (médiathèques, déchetteries, équipements sportifs, musées...), ce qui n'est pas toujours le cas en milieu rural, et d'autre part, l'harmonisation des outils (logiciels, serveurs, messagerie électronique) et la création d'un système de téléphonie unique pour permettre la transmission d'information.

« Il manquait cette unité-là au sein des équipes, d'avoir les mêmes outils. Alors il y avait déjà eu un grand pas en avant quand le téléphone a été mis en réseau. Le fait qu'on ait des numéros internes entre les deux sites, ça a beaucoup changé, puisqu'on pouvait transférer un appel de Spincourt à Damvillers comme si c'était le bureau d'à côté ; donc ça a beaucoup amélioré les choses. Mais le but du jeu, c'est de le faire aussi sur l'informatique, pour avoir accès de n'importe où à toutes les ressources de la collectivité. »

La question des bâtiments constitue un enjeu fondamental pour le bon fonctionnement de la nouvelle intercommunalité. En général, les fusions intercommunales n'avaient pas été prévues à l'époque des élections municipales de 2014 et les candidats n'avaient pas envisagé d'aménagement ou de déménagement des services intercommunaux, pas plus qu'ils n'envisageaient une croissance aussi rapide des effectifs de l'intercommunalité. Entre la préparation des fusions en 2015, leur décision en 2016 et leur mise en œuvre en 2017, il a fallu se doter des moyens nécessaires pour accueillir les nouvelles administrations intercommunales dont, dans certains cas, un nouveau siège. Les témoignages recueillis révèlent que sans être réunis dans les mêmes locaux, il est en effet très difficile de faire travailler ensemble des agents originaires de collectivités différentes et que sans proximité, il est beaucoup plus complexe d'engager une harmonisation des pratiques et des procédures. De plus, le maintien des équipes dans leurs anciens locaux, qui peuvent

être relativement éloignés, ne favorise pas la transmission d'informations, ni la naissance d'une culture commune.

La réunion des agents dans des locaux uniques n'est cependant pas toujours possible, d'abord parce que cela représente un coût que toutes les collectivités ne peuvent pas assumer, ensuite parce que pour les EPCI étendus et peu densément peuplés, réunir tous les agents dans un seul lieu, si cela présente un intérêt pour la bonne organisation des services, aurait deux types de conséquences négatives. S'agissant de la relation aux usagers et aux élus d'une part, cela aurait pour conséquence d'éloigner les services des communes les plus distantes de la commune siège de l'EPCI. Pour les agents d'autre part, cela aurait pour conséquence un éloignement du lieu de travail par rapport au domicile et donc une dégradation des conditions de travail. Aussi, dans plusieurs EPCI du panel, en général les plus petits, les agents ont été maintenus dans leurs locaux d'origine, au moins pour une partie d'entre eux et au moins dans les premiers mois qui ont suivi la fusion, et cet élément constitue un des freins à la mise en place d'une nouvelle administration communautaire.

« Dans un premier temps, il n'y a pas eu de volonté de déplacer les agents, il y a eu trois sièges administratifs [...] Courant 2017, il y a eu le rapprochement entre deux équipes sur trois et la troisième est toujours à Saint-Étienne-de-Lugdarès, ce qui ne facilite pas les choses [...] L'idéal serait de réunir tous les agents dans de nouveaux locaux mais aujourd'hui nous n'avons pas la place pour. »

On observe au contraire, dans les communautés de plus grande taille, une volonté de réunir assez rapidement les agents dans l'un des nouveaux locaux, choix permis par des moyens financiers plus conséquents. Ainsi, la CA Sète Agglo Méditerranée a investi dans un nouveau hôtel d'agglomération pour accueillir l'ensemble des services à Frontignan, près de Sète. La CA Valence Romans Agglo est à cet égard un exemple intéressant : avant les élections municipales de 2014, l'ancienne majorité communautaire envisageait le déménagement de l'EPCI dans un bâtiment situé près de la gare de Valence-TGV, à Alixan, à mi-chemin entre Valence et Romans. Le nouvel exécutif issu des élections locales est revenu sur cette décision et, après la fusion de 2017, les services ont emménagé dans de nouveaux locaux situés à Valence, plus grande ville et siège de l'EPCI.

Anticipé ou non, le volet logistique des fusions intercommunales représente toujours un coût supplémentaire comme l'illustre par exemple la croissance des frais de déplacement en raison des mobilités entre sites, atténuée dans certains cas par l'achat de véhicules de services. Ce poste de coût, qui peut être très important, appelle à relativiser le potentiel d'économies budgétaires que représente les fusions d'EPCI.

II.4 – MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

UNE PÉRIODE MARQUÉE PAR L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES

Les fusions étudiées ont eu lieu dans un contexte de transferts successifs et obligatoires de plusieurs compétences aux EPCI à fiscalité propre en application de la loi NOTRe : exercice

des compétences en matière de développement économique, promotion du tourisme (à partir de 2017), aménagement et entretien des aires d'accueil des gens du voyage (à partir de 2017 pour les CC et les CA), gestion des milieux aquatiques

et prévention contre les inondations (à partir de 2018), l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers (en 2020), élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Dans la période étudiée, ces transferts de compétences constituent un des événements institutionnels les plus importants qu'ont vécu les collectivités du bloc local (communes et leurs groupements). Ces transferts ont eu des conséquences encore plus lourdes que les fusions : les regroupements d'EPCI ont pour effet de faire évoluer les périmètres intercommunaux mais n'impliquent pas, en eux-mêmes, des changements dans les missions exercées par les communautés. Les transferts de compétence, au contraire, transforment les missions des intercommunalités, leur rôle dans la production de services publics locaux et leurs rapports aux élus et élus du territoire, à leurs habitants et aux usagers. La prise de compétence eau, assainissement et collecte des déchets ménagers par exemple implique une relation directe entre l'institution intercommunale et les usagers, fait nouveau pour beaucoup de territoires où l'intercommunalité portait des compétences de planification et d'élaboration de politiques publiques, en lien avec les communes mais sans relation directe aux usagers. Pour les transferts d'équipements, les personnes rencontrées ont fait état de plusieurs cas d'équipements transférés en mauvais état, qu'il s'agisse d'équipements auparavant appartenant à un EPCI, au département ou à l'État (déchetteries, zones d'activités, canal...) représentant une charge nouvelle pour le nouveau propriétaire.

« Sur toutes les vagues de fusions et de transferts, on a hérité d'équipements en mauvais état, sans le transfert du personnel ni des ressources correspondantes. »

S'agissant des compétences non obligatoires, la loi NOTRe prévoyait qu'à la création du nouveau groupement, celui-ci reprenait les compétences des anciens EPCI et continuait à les exercer sur l'ancien périmètre. Le conseil communautaire ou métropolitain disposait ensuite d'un délai fixé par la loi pour statuer sur les compétences. Ce délai était d'un an pour les compétences optionnelles et de deux ans pour les compétences supplémentaires ou facultatives. Il était également de deux ans maximum pour l'adoption des délibérations définissant l'intérêt communautaire, dans les cas où la reconnaissance de l'intérêt communautaire est requise.

LA GESTION DES TRANSFERTS

Les choix suivis par les élus et élus en matière de définition des compétences ont été très variables en fonction du territoire considéré et de la strate de collectivité concernée. Pour les métropoles, les compétences exercées par le groupement post-fusion est identique à celui qui était exercé avant, en dehors des transferts obligatoires de compétences. La fusion n'a pas eu, pour les métropoles, d'effets sur le périmètre des compétences exercées pour des raisons évidentes de faisabilité technique et financière. Les compétences exercées par les EPCI dont étaient issues les nouvelles communes, et non exercées par les métropoles, étaient des services à la population correspondant aux besoins de communes rurales de petite taille – comme par exemple la compétence enfance et petite enfance. Il n'apparaissait pas pertinent de généraliser ces compétences à des ensembles intercommunaux comprenant

plusieurs centaines de milliers d'habitants, dont les communes disposaient par ailleurs des moyens nécessaires pour exercer les dites compétences.

« Il n'y a pas d'opposition donc ce n'est pas l'idée du pot de fer contre le pot de terre, mais on était dans une politique de « c'est la métropole qui accroît son territoire, garde son périmètre de compétences et puis rend les compétences qu'elle n'avait pas avant et les communes, vous les reprenez. » La discussion s'est arrêtée très vite. La fusion était faite le 1er janvier, le retour des compétences a dû être au conseil du 5 janvier. »

Quand la fusion a associé des collectivités à la dimension plus équilibrée ou de même strate, le débat sur les compétences du nouveau groupement a constitué un enjeu important des fusions sur le plan politique. Pour ces nouveaux EPCI, il apparaissait politiquement très difficile de restituer aux communes des compétences qui, auparavant, étaient exercées par les anciennes communautés. Les élus et élus craignaient en effet de ne pas pouvoir exercer ces compétences avec le même niveau de qualité dans leurs communes.

« J'ai l'impression que lorsque des compétences ont été redonnées aux communes, c'était souvent contre l'avis des communes concernées. »

« Il y a eu une erreur de commise : nos décideurs nationaux ont voulu donner trop de compétences aux interco. Cela a amené à une profonde frustration chez les élus. »

Dès lors, il est apparu nécessaire d'organiser les retours des compétences rétrocedées aux communes. Diverses modalités d'accompagnement possibles ont été mises en œuvre pour garantir la continuité du service public. La voie de la mutualisation, avec la création de services communs, a été empruntée par certains EPCI. À la CA du Cotentin, qui a adopté une organisation territorialisée, les compétences exercées par les anciennes CC et non reprises par l'EPCI (éducation, restauration collective, ALSH, jeunesse et petite enfance) sont exercées sous la forme de services communs, portés par la CA et auxquels sont rattachés les agents des anciennes CC. Si les communes concernées sont dans l'incapacité de reprendre les compétences autrefois intercommunales, il est possible de recréer un syndicat dédié pour les exercer. Ainsi à l'Eurométropole de Strasbourg, la gestion des compétences scolaire et périscolaire, exercées par l'ancienne CC Les Châteaux et non exercées par la métropole, a été reprise par un syndicat dont le périmètre correspond à celui de l'ancienne CC.

L'OPPORTUNITÉ POUR DÉVELOPPER DE NOUVELLES POLITIQUES PUBLIQUES

À l'issue des lois MAPTAM et NOTRe, dans un contexte d'importants transferts de compétences, les fusions ont participé d'une montée en puissance des EPCI à fiscalité propre. Le retour d'expérience permet de faire le constat que plusieurs des EPCI post-fusion disposent aujourd'hui de capacités d'action décuplées par rapport à celles qui étaient les leurs auparavant. Les personnes rencontrées estiment que les nouvelles communautés bénéficient d'une plus grande visibilité, en particulier à l'égard de leurs partenaires, et ont davantage de

moyens pour mettre en œuvre les projets des élus et élues. Ces derniers ont, dans certains cas, construit un nouveau projet de territoire aux objectifs ambitieux. Ce document, non obligatoire, constitue un levier pour mettre en œuvre de nouvelles actions et favoriser à la fois le développement de nouvelles politiques publiques et la construction de la nouvelle intercommunalité.

Ainsi, la CA Sète Agglopol Méditerranée a établi, à l'issue de travaux approfondis des élus et élues communautaires et du conseil de développement, un projet intitulé « Sète Agglopol Méditerranée 2040 » associé à un plan d'investissement pluriannuel pour la période 2019/2026 d'un montant de 350 millions, dans les domaines du développement urbain et économique, des mobilités, et des équipements publics culturels et sportifs. La CA Valence Romans Agglo a également lancé son projet de territoire associé à un plan d'investissement de 304 millions d'euros, avec cinq axes prioritaires : l'économie, la solidarité territoriale, la cohésion sociale, la culture, l'environnement et le cadre de vie. Le projet de territoire est aussi un des axes forts de la CA du Pays basque, dans la continuité des anciens projets qui avaient été élaborés à une période antérieure à la création de l'EPCI (« Pays basque 2020 », par exemple). Pour les autres communautés, si un projet de territoire n'est pas encore nécessairement formalisé, il constitue l'une des préoccupations des élus et élues ou une possibilité pour l'avenir.

En milieu rural, la montée en charge des communautés se traduit par des projets qui n'étaient auparavant pas développés. Ceux-ci peuvent porter sur des services de proximité à la population

(création de maisons de services au public, soutien à l'installation de professionnels de santé, mise en place d'un réseau de bus ou d'un service de transports à la demande...). Les élus et élues ont en effet été soucieux d'harmoniser le niveau de service offert aux habitants des différentes communes, en général par le haut, ce qui est positif pour les usagers mais présente l'inconvénient de remettre en cause les perspectives d'économies grâce aux fusions. En outre, l'atteinte d'une taille critique permet le développement de nouvelles politiques publiques à caractère plus stratégique, comme le développement économique, le tourisme ou le soutien à l'attractivité du territoire. C'est le cas par exemple pour la CC Montagne d'Ardeche, qui a recruté un chargé de mission pour animer la politique d'attractivité et de promotion du territoire. Les témoignages des cadres soulignent que la fusion permet de traiter de nouvelles thématiques à une échelle territoriale plus vaste, ce qui autorise une intervention publique plus efficace et plus pertinente que lorsqu'elle se déroulait sur un territoire plus réduit.

« Il y avait des endroits où le sujet de la santé n'était pas traité, où le sujet du tourisme n'était pas traité. [...] Désormais, chaque compétence est exercée sur l'ensemble du territoire avec la volonté de structurer la compétence à cette échelle-là. On passe à des projets un peu plus structurants, voire innovants, que l'on ne pourrait pas envisager dans un territoire plus petit avec moins de ressources. »

« On a plus de moyens pour investir grâce à la mutualisation des moyens. »

II.5 – PARTICIPATION CITOYENNE

LE RÔLE DES CITOYENS PENDANT LA FUSION : DES DISPOSITIFS D'INFORMATION PLUS QU'UNE VÉRITABLE PARTICIPATION

Les fusions intercommunales relèvent de processus administratifs qui n'ont pas mobilisé les citoyens en général. Les schémas résultant des CDCI, dont les fusions intercommunales découlent, sont le fruit de négociations entre les services de l'État et les élus, dans lesquels ces derniers ont plus ou moins réussi à défendre leurs propositions. Si les élus et élues (intercommunaux et communaux) ont été appelés à se prononcer sur les projets de fusion, les procédures ne prévoyaient pas de recueillir l'opinion des citoyens sur les évolutions envisagées. La communauté d'agglomération du Pays basque est le seul exemple étudié pour lequel il est possible d'affirmer que la fusion intéressait la population au-delà d'un cercle restreint d'élus et de cadres territoriaux, mais cela s'explique par l'histoire et une revendication ancienne pour la création d'une institution politique pour le Pays basque qui n'a que peu à voir avec les enjeux de la réforme territoriale.

Dès lors, le rôle des citoyens a en général été celui de spectateurs des fusions d'EPCI. Dans quelques cas, ils ont été informés de celles-ci. L'information des habitants a été réalisée en général au moyen de réunions publiques (comme par exemple à la métropole européenne de Lille) et par des supports de communication écrits présentant la fusion et ses conséquences sur les services de proximité offerts par l'intercommunalité (comme par exemple à Rennes Métropole), notamment dans les journaux institutionnels. L'initiative conduite par

l'Eurométropole de Strasbourg mérite à ce titre d'être soulignée : en novembre 2016, soit deux mois avant la fusion avec une CC de 5 communes, une réunion publique a été organisée dans l'une d'entre elles. Environ 5 000 habitants y ont assisté, soit près de 10 % de la population de l'intercommunalité. À l'occasion de celle-ci, le président de la Métropole et celui de la CC ont présenté aux habitants la nature de la fusion et les conséquences que celle-ci emporterait sur leur vie quotidienne, dans les champs de compétence exercés par la CC appelée à disparaître (déchets, transports, petite enfance, impôts locaux...). Un livret a en parallèle été édité et diffusé sur le site internet de la métropole.

« Le président de la CUS a participé avec les services concernés et les maires à une réunion publique qui a regroupé environ 5000 personnes, un nombre important relatif à la taille de cette intercommunalité. Réunion qui a permis à la fois de faire la même présentation qu'on avait faite aux élus et de répondre aux différentes questions liées à la fiscalité, à l'organisation des transports, à la prise en charge de la voirie et je crois que cette réunion et ces contacts ont été bien vécus. »

Le manque de participation citoyenne dans les EPCI fusionnés se traduit également par une appropriation imparfaite de ces collectivités par le grand public. Plusieurs années après les lois de réforme territoriale, les EPCI post-fusion sont mal connus des citoyens. Leurs compétences précises ainsi que leur mode de fonctionnement demeurent flous, alors que les communes

et leurs maires restent toujours très bien identifiés par les habitants. Les changements de catégorie d'intercommunalité (passage de CC en CA, de CU en métropole...), souvent associés à un changement de nom et les évolutions de périmètres, peuvent aussi contribuer à un manque de connaissance des communautés et des métropoles par les habitants. Les transferts de compétences successifs – ainsi que l'exercice différencié des compétences en fonction du niveau d'intercommunalité et d'un territoire à l'autre – rendent difficilement compréhensible par le profane la répartition des rôles, non seulement entre les communes et leurs groupements, mais également entre les différents niveaux d'administrations locales et nationales. Enfin, la capacité des collectivités à mobiliser leurs habitants sur des sujets qu'elles portent semble variable. Si pour certains sujets qui ont trait à la vie quotidienne, comme le ramassage des ordures ménagères par exemple, les habitants peuvent être aisément mobilisés, comme lors d'une réunion publique, d'autres champs de compétences des intercommunalités suscitent moins d'intérêt dans la population.

« Quand on parle des poubelles il y a du monde, par contre dès que c'est sur le scolaire ou autre, les gens ne viennent pas, on a essayé de les interroger par questionnaire là-dessus, on n'a pas eu beaucoup de réponses. »

« Mais de façon générale ce n'est pas très clair pour les habitants : ils ne savent pas quelle est la répartition des services entre commune et communauté de communes par exemple. »

Dès lors, l'un des enjeux des EPCI fusionnés est d'améliorer leur notoriété auprès du grand public. En conséquence, plusieurs collectivités du panel ont investi dans la communication pour améliorer la visibilité de l'institution, selon des modalités variées. Des réunions publiques ont fréquemment été organisées dans les mois qui ont précédé et suivi la fusion. Plusieurs collectivités ont ouvert des pages sur le réseau social Facebook, grâce auxquelles elles diffusent des actualités sur les services du quotidien, comme la CC Damvillers-Spincourt par exemple. La CA Sète Agglopol Méditerranée s'est dotée, à sa création, d'un nom permettant d'identifier aisément sa localisation par la mention de sa ville-centre, alors que le nom des deux anciennes communautés faisait uniquement référence au bassin de Thau, et a créé un logo assorti d'un « sous-titre » pour mettre en avant les atouts touristiques du territoire (Archipel de Thau). En 2017, la métropole européenne de Lille a diffusé une campagne de communication intitulée « De quoi je me MEL ? », constituée d'affiches et de courtes vidéos mettant en avant, par les métiers exercés au sein de l'institution, les missions que rend aux habitants l'ancienne communauté urbaine devenue métropole deux ans auparavant. Initiative originale, l'Interco Normandie Sud Eure a organisé un rallye automobile touristique ouvert aux agents et à la population pour favoriser la découverte du territoire.

L'ASSOCIATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PAR LA MOBILISATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

Les conseils de développement constituent le seul véritable outil de participation citoyenne que cette étude a permis de mettre en lumière, comme ayant été mobilisé dans le cadre des fusions d'EPCI. Les conseils de développement sont des

structures de démocratie participative qui réunissent des citoyens bénévoles issus de la société civile et ont été créés par la loi Voynet en 1999 puis renforcés à la faveur des lois MAPTAM et NOTRe. Depuis ces deux lois, la création d'un conseil de développement est obligatoire dans tout EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Le cadre légal demeure souple, chaque conseil de développement s'organisant librement. « *Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public* », le conseil de développement a un large champ d'intervention : il peut être consulté ou donner son avis sur le projet de territoire, les documents de prospective et de planification, l'évaluation des politiques publiques locales, le développement durable, sur saisine ou par auto-saisine. Les conseils de développement qui ne peuvent pas accueillir des membres de l'assemblée délibérante, constituent un lien entre l'institution intercommunale et la société civile organisée, en particulier le monde de l'entreprise et des associations.

Deux cas de mobilisation du conseil de développement sont à signaler dans le cadre de cette étude. Le conseil de développement du Pays basque, créé dès 1995, a joué un rôle actif dans la mobilisation locale pour la revendication d'une collectivité locale à l'échelle du Pays basque historique, aux côtés du Conseil des élus du Pays basque, constitués des élus et élus locaux, départementaux, régionaux et nationaux (députés et sénateurs). À compter de l'annonce de la création d'une collectivité « Pays basque » par le Premier ministre en 2014, le conseil de développement a été mobilisé dans la préparation du projet de nouvel EPCI, aux côtés du Conseil des élus, notamment à l'occasion d'une série de séminaires et de rencontres qui ont été organisés au cours des mois précédents la fusion, auxquels ont participé les forces vives du territoire. Cinq séminaires ont ainsi été organisés. À la création de la CA Pays basque, ce conseil de développement est devenu celui de la nouvelle collectivité.

Le deuxième cas à signaler est celui du conseil de développement de la CA Sète Agglopol Méditerranée. Créée contre l'avis d'une partie des élus et élus locaux, cette collectivité avait besoin de fédérer ces derniers en les mobilisant autour d'un nouveau projet à l'échelle de l'ensemble des communes du pourtour du bassin de Thau. Pour cela, l'exécutif a fait le choix de s'appuyer sur le conseil de développement qui avait été créé par la CA du Bassin de Thau avant la fusion.

« Le conseil de développement, à qui a été confiée notamment la préparation du projet de territoire, [...] fonctionne très bien. Il y a une centaine de participants qui se réunissent par commission. Ce sont plutôt des socioprofessionnels. Le président est un ancien délégué régional d'EDF. Et c'est un conseil développement qui fonctionne. Parce que souvent c'est un passage obligé réglementaire et pas forcément très dynamique, ce qui n'est pas le cas ici. Ils ont à donner des avis réglementaires, mais c'est quand même sur 3 ou 4 dossiers, mais ils font des propositions. Alors, simplement, on s'est entendus avec eux pour qu'ils fassent des propositions à 20, à 30 ans. »

« En 2014, il n'y avait pas de projet de territoire. La création du conseil de développement à qui a été confiée notamment la préparation du projet de territoire, plus des réunions auprès de tous les conseils municipaux en présence du président... on devrait normalement l'approuver prochainement. »

La direction de l'intercommunalité Normandie Sud Eure, qui a également connu des péripéties politiques post-fusion, a souligné que les élus et élus envisageaient de créer un conseil

de développement pour associer les acteurs de la société civile, en particulier les entreprises locales, aux projets portés par la nouvelle CC.

II.6 – MUTUALISATION

DES MUTUALISATIONS DE SERVICES FRÉQUENTES ENTRE COMMUNE(S) ET EPCI

Dans les EPCI post-fusion, on observe une tendance généralisée à la mutualisation de services avec les communes membres. Le contexte budgétaire durablement contraint pour les collectivités locales est fréquemment avancé comme un motif de partager les ressources humaines, matérielles et financières entre plusieurs collectivités. La mutualisation peut être utilisée pour assurer en commun un certain nombre de fonctions (le budget, la commande publique, la gestion des ressources humaines, l'instruction des autorisations d'urbanisme...) ou pour partager les coûts d'exploitation d'un équipement ou les coûts d'une politique publique (équipements culturels et sportifs, politique enfance). Le couple ville-centre/EPCI avec une mutualisation des services sous la forme de services communs continue à être un des moteurs des mutualisations intercommunales. C'est par exemple le cas pour les communes de Strasbourg, de Cherbourg ou encore de Valence. Cette modalité n'est pas rare quand le maire de la commune-centre et le président sont une seule et même personne, comme à Valence par exemple. Cas original, la CA Le Cotentin dispose d'une administration mutualisée avec la Ville de Cherbourg-en-Cotentin – y compris la direction générale des services – alors même que les fonctions de maire et de président de la CA sont exercées par deux personnes différentes.

Dans plusieurs EPCI, les élus et l'administration ont innové en mettant en place une mutualisation à la carte dont le périmètre est variable en fonction de l'activité ou de la compétence concernée. Ainsi, à la CA Sète Agglopol Méditerranée, la mutualisation de services qui existait déjà avec la ville-centre a été étendue aux communes qui le souhaitaient après la fusion : trois communes dont la ville-centre ont mutualisé leurs services finances et ressources humaines sous la forme de services communs, deux autres ont mutualisé un module « ingénierie » avec la CA. À la CA Valence Romans Agglo, ce sont les deux villes principales qui ont mutualisé une partie de leurs services, à côté d'une mutualisation de la direction générale entre la CA et la ville.

Si la mutualisation est saluée par les cadres comme un levier intéressant d'optimisation des moyens et de modernisation de l'administration communautaire, pour les agents, elle est synonyme d'inquiétudes et doit être accompagnée et expliquée par la direction générale, au même titre que les transformations organisationnelles liées au rapprochement des administrations intercommunales ou encore aux transferts de compétences. Il est nécessaire de communiquer très en amont autour des projets de mutualisation en diffusant un message approprié et transparent :

« L'élément essentiel en matière de bon fonctionnement d'une institution, c'est la transparence de l'information [...]. La qualité du pouvoir hiérarchique n'est pas dans la rétention de l'informa-

tion. La plus-value est au contraire dans la qualité que l'on met à diffuser l'information. Donc ça, ça a été le leitmotiv de l'accompagnement. C'est-à-dire que tout ce qui était décidé, envisagé, était clairement affiché, indiqué. Par exemple, quand on a fait la mutualisation, il était clairement affiché que ça avait un but notamment financier avec des objectifs cibles de nombre d'agents par service mutualisé. »

LA MUTUALISATION COMME ÉLÉMENT FACILITATEUR DE LA FUSION ET COMME LEVIER D'OPTIMISATION

Dans plusieurs des cas de fusion étudiés, la mutualisation a été présentée comme levier pour favoriser la naissance du nouvel EPCI. Parce qu'elle implique des transformations organisationnelles et qu'elle peut s'accompagner d'une démarche de conduite du changement à destination des agents, la mutualisation « prépare le terrain » des transformations internes induites par la fusion et rend les équipes moins réticentes :

« On avait une démarche par rapport à la mutualisation [...] de formation un peu globale sur nos agents, sur le changement, l'adaptation au changement. Donc en fait, on l'avait fait dans le cadre de la mutualisation, elle nous a servi aussi dans le cadre de la fusion. [...] On avait un partenariat CNFPT avec les formations intra, avec un prestataire sur nos problématiques de mutualisation avec la mairie [...]. Cette adaptation au changement, cette préparation aux équipes à faire des évolutions dans l'organisation, elle a plutôt été mise en œuvre dans la fusion que dans la mutualisation. »

À la CA Sète Agglopol Méditerranée par exemple, le président, dès son élection en 2014, avait fait de la mutualisation l'une de ses priorités. Des services communs avaient été créés avec la ville pour piloter de façon unifiée les fonctions supports (ressources humaines, finances et commande publique). L'existence de ces services communs a constitué un des points d'appui de la direction générale pour conduire le projet de fusion en 2017.

« Sur l'organisation des services, la mutualisation était déjà très engagée, puisqu'elle était même définitivement aboutie. Il a fallu simplement intégrer un certain nombre d'agents. »

« L'expérience de la mutualisation nous a aidés dans les pratiques d'accompagnement du changement parce qu'on avait déjà mis en place une politique assez « offensive » de communication sur la mutualisation. On en parlait tout le temps, dans toutes les réunions, dans le journal interne [...] on a commencé, on s'est un peu appuyés sur la méthodologie qu'on avait mise en place sur la mutualisation pour aborder cette fusion. »

La mutualisation peut constituer un levier pour faciliter la fusion. Dans le cas de la CA du Cotentin, la mutualisation préexistante à l'échelle de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin,

créée un an avant la nouvelle CA, a été présentée comme un puissant facteur de facilitation de la création de la nouvelle communauté. L'existence de cette administration a fourni à la direction générale une expertise de haut niveau, notamment en matière juridique et financière, et a favorisé le traitement des volets financier et fiscal du projet.

« On s'est structurés, on a eu beaucoup de chance, c'est la mutualisation des services avec Cherbourg-en-Cotentin sur les services fonctionnels, avec une direction des finances qui est de très bon niveau. Il y a une bonne expertise en interne, avec une direction des finances mutualisée sur la ville et l'agglo. Et cette mutualisation des services, c'est une des raisons pour lesquelles l'agglo a pu se mettre en place rapidement. »

La mutualisation a en outre plusieurs fois été utilisée comme un levier pour répondre aux enjeux de rétrocessions de compétences aux communes à l'issue de la fusion, dans la foulée des délibérations du conseil communautaire ou métropolitain sur les compétences du nouvel EPCI. Ce fut le cas à l'Eurométropole de Strasbourg (par la création d'un syndicat intercommunal pour gérer la compétence enfance et petite enfance), à la métropole européenne de Lille et la CA du Cotentin (par l'exercice des compétences anciennement intercommunales à l'échelle des anciennes CC dans des services communs portés par la CA).

Enfin, comme dans les EPCI non issus de fusions décidées dans le cadre des SDCI, les EPCI du panel ont travaillé à optimiser l'allocation de leurs moyens. Des mutualisations sectorielles ont été mises en place avec les communes membres, comme par exemple, dans un grand nombre de cas, l'instruction des autorisations d'urbanisme. Les fonctions supports (finances, ressources humaines, systèmes d'information, commande publique...) font également fréquemment l'objet de services communs entre communes et EPCI. L'interco Normandie Sud Eure a, par exemple, mutualisé un service pour la comptabilité et la paye avec l'une de ses communes membres. On remarque que si les besoins sont importants en milieu rural, les mutualisations sont plus fréquentes quand l'EPCI contient une part de territoires urbains, en particulier de grande taille. On retrouve ainsi des cas de mutualisations abouties dans les trois métropoles du panel, ainsi qu'à la communauté urbaine du Grand Reims, à la communauté d'agglomération du Cotentin et à la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo. Dans les communautés de plus petite taille, la mutualisation est encore peu aboutie ou non investie. On pourrait émettre l'hypothèse que la capacité des élus et élus à mettre en commun leurs ressources et donc à pratiquer la mutualisation est dépendante de la présence de richesses à partager, plus que de l'existence d'un besoin de ressources.

II.7 – TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

LA TERRITORIALISATION, UNE TENDANCE GÉNÉRALE POUR DES EPCI AU PÉRIMÈTRE ÉTENDU

Dans aucun des EPCI pris en compte dans le panel de cette étude il n'a été fait le choix de supprimer le siège de l'un des anciens EPCI qui avaient fusionné. Les élus et élus souhaitent maintenir les sièges des anciennes communautés pour ne pas dégrader la proximité, tant avec les habitants qu'avec les élus. Même quand la plus grande partie des services communautaires a été regroupée dans un nouveau lieu, une antenne a été maintenue dans la ville qui a perdu le statut de siège de l'EPCI. Ainsi, à la CA Sète Agglo Méditerranée, le « site du président » est désormais situé à Frontignan près de Sète et le siège de l'ancienne CCNBT à Villeveyrac a été maintenu. Autre exemple, pour la CC du Pays Boulageois, les services ont été regroupés dans l'hôtel communautaire situé dans la plus grande commune, Boulay-Moselle, mais les élus et élus se sont engagés à maintenir une antenne dans l'autre ancien siège, situé à Falck.

La CC de Damvillers-Spincourt a suivi un modèle original. Les deux anciens sièges des CC ont été maintenus et les deux membres de la direction générale (DGS et DGA) assurent une présence chacun sur un des deux sites qui sont spécialisés par type de services. À Damvillers sont localisés les services centraux (finances, ressources humaines) et les services scolaire, périscolaire et petite enfance, et à Spincourt, les services en charge du développement, de l'environnement, de la GEMAPI, de la voirie, des bâtiments et de l'éclairage public. Cette réorganisation a permis de limiter la mobilité géographique des agents sauf demande de leur part.

« On va maintenir la proximité puisqu'on fait en sorte que les agents aient les mêmes réponses à donner aux administrés, aux familles [...] comme on [DGS et DGA] est chacun sur un des deux sites, on a fait en sorte d'organiser les services en fonction de nos missions respectives. »

Conserver les secteurs et les locaux hérités des anciens EPCI a pour intérêt de limiter les réticences des élus et élus qui craignent que la fusion n'éloigne le centre de décision intercommunal. C'est aussi un moyen de limiter les coûts de la réorganisation puisque cela offre une alternative à l'achat ou à la location d'un siège plus grand ou à l'extension des locaux actuels, et de neutraliser le risque d'une augmentation importante des frais de siège. Enfin, cela permet de limiter les conséquences négatives de la réorganisation sur le quotidien des agents.

Cependant, la conservation des anciens périmètres ne permet pas de dépasser les anciennes représentations héritées des groupements intercommunaux et n'est pas de nature à favoriser la naissance d'une culture intercommunale partagée, que ce soit pour les membres du conseil communautaire, qui se réfèrent au périmètre intercommunal pour lequel ils ont été élus, ou pour les agents qui peuvent continuer à se référer à leur ancien employeur.

UNE SECTORISATION INFRACOMMUNAUTAIRE POUR METTRE EN ŒUVRE LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Si toutes les collectivités du panel ont fait le choix de maintenir *a minima* une antenne dans la ou les ancien(s) siège(s) de l'EPCI, certaines se caractérisent par une organisation plutôt centralisée. Pour les autres, une organisation territorialisée a été préférée en raison de (très) grands périmètres qui rendaient nécessaires des découpages infraterritoriaux dans l'exercice des compétences ou d'une partie d'entre elles. Pour des raisons pratiques et pour garantir une bonne couverture du territoire communautaire, les secteurs intracommunautaires reprennent souvent le périmètre des CC qui ont fusionné. Dans les EPCI « XXL », des services territorialisés, à l'intitulé ainsi qu'aux attributions variables d'un EPCI à l'autre, ont pris la suite des anciens CC et CA. Une part importante des effectifs y sont rattachés :

- à la CA Le Cotentin, des pôles de proximité, créés sur le périmètre des anciennes CC et des deux communes nouvelles exercent les compétences intercommunales de proximité et des compétences restituées aux communes exercées de façon mutualisée dans le cadre de services communs ;
- à la CA du Pays basque, des maisons de la communauté ont succédé aux hôtels communautaires des anciennes CC et CA. Elles exercent les compétences de proximité selon un principe de subsidiarité et accompagnent la construction des projets des communes. La majeure partie des agents issus des anciens EPCI continuent à y travailler ;
- à la CU du Grand Reims, des pôles territoriaux ont été créés sur les périmètres des anciennes CC (mais pas de l'ancienne CA Reims Métropole). Ils exercent des missions de proximité en lien avec les compétences intercommunales (voirie, éducation, enfance, jeunesse, instruction des actes d'urbanisme, gestion des équipements sportifs, culturels et touristiques).

Les élus et élus peuvent être associés à la mise en œuvre territorialisée des services publics au moyen d'une gouvernance elle-même territorialisée :

- à la CA Le Cotentin, une charte préparée en amont de la fusion et instaurée dès la création de la CA en janvier 2017, a créé une conférence des maires (instance consultative) et huit commissions de territoires constituées des conseillers communautaires, maires et maires délégués des communes membres du territoire considéré et présidée par un conseiller qui dispose d'une délégation du président. Les commissions sont saisies pour avis sur tous les projets qui intéressent le territoire, gèrent les crédits de la CA alloués aux services

déconcentrés sur leur territoire ainsi que les crédits des services mutualisés entre les communes. Chaque commission de territoire établit avec le bureau un contrat partenarial territorialisé sur 3 ans (2018-2022) et gère un budget ;

- à la CA du Pays basque, des commissions territoriales ont été créées sur les périmètres des anciens EPCI et réunissent les élus et élus communautaires et municipaux des communes concernées ;
- à la CU du Grand Reims, une charte de gouvernance écrite après la fusion instaure un conseil des maires à vocation consultative et une gouvernance territorialisée avec huit conférences de territoire dans lesquelles siègent les élus et élus communautaires et municipaux. Les conférences de territoire constituent le lieu de réflexion et de proposition sur les compétences de proximité et servent de courroie de transmission entre le bureau et les élus communaux.

Même pour les communautés dans lesquelles l'ensemble des services et la gouvernance n'ont pas été territorialisés, l'accroissement du périmètre a encouragé les acteurs locaux à opter pour une déconcentration d'une partie des compétences. Ainsi, les services en charge des compétences techniques (eau, assainissement, voirie) sont très souvent sectorisés, même dans les EPCI qui ne le sont pas. La métropole européenne de Lille a créé quatre « unités territoriales » en charge de la voirie, qui couvrent l'ensemble de ses communes. La CA du Pays basque s'est dotée de deux à six secteurs pour gérer les politiques de l'eau, des déchets, de l'urbanisme ou encore la politique linguistique, selon un découpage différent des anciennes communautés et en fonction des contraintes de la compétence considérée et des besoins locaux. Cette sectorisation est fondée sur les impératifs techniques des politiques publiques, les besoins du territoire et sa géographie.

La territorialisation totale ou partielle des services communautaires aboutit à une organisation administrative et politique du bloc local à trois niveaux : les communes, pour l'exercice des compétences communales, un niveau intermédiaire (« pôles » ou « territoires ») pour l'exercice des compétences intercommunales de proximité et un niveau intercommunal pour l'exercice des autres compétences, en particulier les missions de planification et de stratégie. De ce point de vue et pour ces communautés, les fusions ont eu en apparence des effets contradictoires avec les objectifs de rationalisation territoriale poursuivis par les lois de réforme territoriale : plutôt qu'une simplification du « millefeuille territorial », on assiste à l'ajout d'une nouvelle couche de gouvernance locale, avec le passage de deux niveaux à trois.

III – RETOUR D'EXPÉRIENCE DES FUSIONS ET EXTENSIONS D'EPCI

III.1 – FREINS ET OBSTACLES

LES RÉTICENCES DES ÉLUES ET ÉLUS FACE À DES FUSIONS PARFOIS IMPOSÉES

Historiquement, les communautés de communes et d'agglomération ont plutôt été créées sur la base du volontariat et autour de projets portés par les élus et élus locaux, sur des périmètres qui leur semblaient cohérents, souvent autour d'un village, d'une ville-centre ou d'un bassin de vie. La majorité des fusions d'intercommunalités étudiées dans le cadre de cette étude ont été au contraire mises en œuvre sous la pression de la préfète ou du préfet dans le cadre du SDCI, parfois à contrecœur. Dans plusieurs cas, les élues et élus se sont fermement opposés à la fusion et un cas a été relevé où plusieurs communes, issues de la même communauté de communes, ont fait le choix de quitter la collectivité un an après sa création (CC Interco Normandie Sud Eure). Dans d'autres cas, les élues et élus ont cherché à amender le SDCI en réclamant une fusion différente de celle(s) envisagée(s) dans le projet d'origine. C'est par exemple le cas de trois des quatre communautés de communes prises en compte dans la présente étude (les CC de la Montagne d'Ardèche, de la Houve et du Pays boulognois et de Damvillers-Spincourt). Il en ressort des communautés, fruits d'un compromis entre élues et élus locaux qui, quand ils n'ont pas manifesté une très nette opposition au projet de fusion, ont cherché la moins mauvaise option possible.

« Le problème, c'est que c'étaient des territoires avec lesquels on n'avait aucune habitude historique sur les syndicats intercommunaux. C'étaient des territoires que l'on connaissait très peu d'un point de vue politique, et puis, eux, ils n'en voulaient pas. »

« Attachés à leur autonomie et devant opter pour un groupement, ils ont préféré se regrouper avec nous, ce qui est une marque plutôt positive. Ça a été un choix volontaire dans un cadrage contraint [...]. Ils ne voulaient absolument pas fusionner avec une communauté de communes rurale. »

En conséquence, la création de ces nouvelles intercommunalités ne s'inscrit pas dans un projet local mûrement réfléchi. Il s'agit plutôt du fruit de « mariages de raison » face à une obligation juridique ou encore de « choix volontaire dans un cadre contraint », alors même que les communautés contraintes de

fusionner, dont certaines avaient plus de 20 ans, pouvaient parfois être bien structurées et fortement intégrées. Les élues et élus ont pu entretenir avec les nouvelles communautés des relations marquées par une forme plus ou moins aiguë de réticence, au moins dans leurs premiers mois d'existence. C'est tout particulièrement le cas pour les élues et élus de la ou des petites communauté(s) de communes qui rejoignai(en)t une CC plus peuplée ou bien un EPCI à fiscalité propre d'une autre catégorie (CA, CU ou métropole).

« Les élus, les conseillers municipaux avaient des craintes qui sont toujours les mêmes vis-à-vis des métropoles, [...] avec un fonctionnement à la communauté de communes qui était plutôt la petite entreprise artisanale, un fonctionnement quasi familial, [et redoutaient] d'arriver dans un fonctionnement plus institutionnel. Les élus ont peur non pas de perdre du pouvoir, mais de perdre leur parole. »

Les périmètres des fusions ont été définis en tenant compte des périmètres intercommunaux existants, les préfètes et préfets ayant privilégié les fusions « bloc à bloc » aux procédures de dissolution-adhésion. En conséquence, les nouveaux ensembles intercommunaux réunissent des communes qui ne font pas nécessairement partie du même bassin de vie et qui peuvent être sous l'influence de pôles d'attraction différents. C'est par exemple le cas de la CC Montagne d'Ardèche ou de la CC de la Houve et du Pays Boulognois. Contestés par les acteurs locaux pour des motifs de légitimité, les regroupements intercommunaux l'ont également été, au nom de la cohérence du territoire. Dans ce contexte, la préparation des fusions a été en plusieurs endroits largement insuffisante.

« Ce qui a été quand même compliqué, c'est qu'il y avait un consensus pour ne rien entamer avant l'élection du président. Donc, pas du tout de travail sur l'organisation, sur la rencontre des personnels, etc. [...]. On n'a pas pu non plus travailler par anticipation sur des organisations. »

« Encore plus d'un an et demi après la fusion, on ressent une forme de nostalgie des élus des trois anciens EPCI, ils n'arrivent pas à se faire à l'idée d'avoir fusionné. »

La gouvernance politique des nouveaux groupements était à la source d'un autre motif d'inquiétude des élues et élus. D'une part, une tension existait entre les petites communes qui craignaient d'être totalement noyées dans un grand ensemble et les grandes communes qui craignaient la surreprésentation des communes moins peuplées. D'autre part, la perspective de conseils communautaires aux effectifs pléthoriques faisait redouter l'inefficacité du fonctionnement des assemblées délibérantes et une dégradation des conditions des prises de décision collective par rapport à des assemblées au format plus réduit. Sur ce point, les réticences des élues et élus se sont avérées plutôt réalistes, une grande partie des témoignages faisant état d'une dégradation certaine du fonctionnement des assemblées délibérantes qui peuvent réunir plus de 100 conseillères et conseillers, en particulier dans les EPCI dits « XXL ».

Les réticences des élues et élus tenaient enfin à des différences parfois marquées dans l'exercice des compétences, sources d'inquiétudes (légitimes), en particulier entre communautés « urbaines » et communautés « rurales ». Les CA et CU – communautés de projets – exercent historiquement des compétences « lourdes » d'aménagement du territoire comme, par exemple, les transports et l'habitat (et la compétence voirie avec la loi MAPTAM). Au contraire, les CC – communautés de services – constituées de communes plutôt petites et rurales, exerçaient en général des compétences de proximité (équipements sportifs et culturels, petite enfance, périscolaire...). Pour ces communes, les fusions risquaient d'entraîner un double mouvement de transferts :

- d'une part, la prise de nouvelles compétences par l'intercommunalité qui soit ne correspondaient pas à un besoin en raison de la taille des communes et de leur caractère rural (politique de la ville ou habitat), soit représentaient une compétence à laquelle les maires sont en général attachés (voirie) ;
- d'autre part, la restitution aux communes d'autres compétences transférées à l'ancienne CC mais non exercées par la CA, la CU ou la métropole (bâtiments scolaires, équipements culturels et sportifs, périscolaire, petite enfance...) pour lesquelles la mutualisation présente un fort intérêt en milieu rural, mais beaucoup moins en milieu urbain où les communes sont en mesure d'assumer elles-mêmes des équipements de proximité de cette nature.

Le présent retour d'expérience permet de mettre en lumière une réaction différente des élues et élus en fonction de la strate de leur collectivité. Les élues et élus ruraux, en particulier les maires, ont plutôt exprimé une défiance à l'égard des fusions expliquée par la peur d'être « mangé » par plus gros et plus riche que soi. Les élues et élus urbains, au contraire, les ont plutôt soutenues, les villes-centres soutenant les fusions pour grossir. *A posteriori*, ces craintes s'avèrent plutôt infondées puisque ce retour d'expérience montre que ce sont plutôt les communes rurales qui ont à gagner en termes de solidarité territoriale, de pression fiscale pour les ménages et de niveau de services, pour les cas où celles-ci consistent en un mariage avec des EPCI plus gros et mieux dotés en ressources financières.

LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES ET MULTIFORMES SUR LES AGENTS

Pour les agents des intercommunalités concernées, les fusions ont été décrites comme une période difficile. La situation locale est variable en fonction du climat social qui existait indépendamment de la fusion. Cependant, les témoignages de l'encadrement révèlent que, pour les agents, la fusion peut être perçue comme un événement perturbateur principalement motivé par une volonté de rationaliser l'organisation administrative et faire des économies, et qu'elle risque d'emporter une série de conséquences négatives, voire très négatives sur leur quotidien.

Les équipes peuvent aussi avoir le sentiment de ne pas être suffisamment informées et que leur opinion n'est pas prise en compte, en particulier dans le pilotage de la réorganisation des services, dans un contexte où les fusions, pas toujours suffisamment bien préparées, ont été mises en œuvre dans un temps réduit et dans l'urgence. Les directions générales, face à la masse de travaux qu'il était nécessaire de conduire en peu de temps, y compris sur les aspects les plus politiques (gouvernance, finances et fiscalité, organisation territoriale de la collectivité, périmètre des compétences...), ont en effet été contraintes de faire des priorités, ce qui a pu les amener à « mettre de côté » l'explication des changements et l'accompagnement des agents, au moins dans un premier temps.

« On a eu de gros problèmes de fonctionnement au moment de la fusion. Il y avait des priorités donc on a un peu laissé de côté le bien-être des agents. Mais ça s'est ressenti. Aujourd'hui cela s'améliore, on a rééquilibré les tâches. On a essayé de préparer la fusion en amont au maximum mais le basculement en une journée est un changement radical qu'on n'avait peut-être pas assez anticipé. »

« Souvent ce qu'on a eu comme ressenti, [c'est qu'en période de] transferts de compétences, mutualisations, fusion, les agents se considèrent comme des pions : « on ne nous demande pas notre avis, il y a une organisation qui s'impose et puis on est obligés de changer de site » [...]. Ça a été la plus grosse contrainte dans le cadre de la fusion, puisque dès qu'on touche au quotidien des agents, c'est compliqué d'initier le changement. »

« Au début, on a eu le sentiment que la fusion était une démarche de rationalisation de gestion, avec une charge de travail plus importante sans moyens supplémentaires. »

L'importance des effets ressentis de la fusion dépend de la mesure dans laquelle la situation individuelle de l'agent a été affectée par celle-ci. Dans les communautés qui ont été entièrement réorganisées, en lien avec des évolutions multiples, des mutualisations, des transferts de compétences nombreux, etc., les fusions ont été beaucoup plus difficiles à vivre que dans les cas où l'organisation était peu affectée, comme par exemple pour les trois métropoles qui ont vécu des changements à la marge qui n'ont concernés que les agents des petites CC qui les ont rejointes. Dans les intercommunalités rurales en particulier, la fusion a signifié une transformation des modes de travail. Dans certains cas, les agents ont vécu un repositionnement sur un poste plus spécialisé qui a été associé à une perte de polyvalence à laquelle les agents sont souvent très attachés dans les petites structures. Les circuits de décision ont également

évolué, les attentes de la direction et des élus évoluant en même temps que les collectivités ont connu un changement d'échelle. Dans ces nouveaux environnements de travail, les agents doivent apprendre à interagir différemment avec les élus et leurs supérieurs hiérarchiques.

« On analysait l'intégralité de l'organigramme, et on se disait : voilà, il y a des fonctions supports, type finances, toutes les personnes qui font des finances vont se retrouver à la direction des finances. Le problème, c'est que dans une entité comme ça, nécessairement, les gens sont beaucoup plus polyvalents que ce qu'on peut avoir dans une métropole de mille huit cents agents. »

Les fusions ont également affecté les cadres et cadres supérieurs. Elles ont tout d'abord été à l'origine d'un surcroît d'activités, en particulier pour les directions générales et les fonctions ressources (finances et ressources humaines), sur une période pouvant être particulièrement longue. Entre la phase de préparation, la création effective du nouvel EPCI et la période d'harmonisation post-fusion, c'est une durée qui peut aller jusqu'à trois années pendant laquelle l'ensemble de l'encadrement a fortement été mis à contribution. Dans ce contexte, des membres de direction générale ont fait état du niveau de fatigue générale des directrices et directeurs, des cheffes et chefs de services, et ont signalé des cas préoccupants. Des situations de *burn-outs* ont été relevées, ainsi qu'un certain nombre de départs de cadres qui ne se retrouvaient pas dans la nouvelle organisation ou qui ont décidé de quitter la collectivité en raison de la dégradation des conditions de travail.

« C'est surtout pour les cadres qui donnent énormément quand on fait ce genre de travaux. Les cadres demandent aujourd'hui qu'on reconnaisse leur travail, qu'on soit capable de valoriser le travail qui a été le leur et cette implication depuis trois ans. Ce n'est pas un marathon, ça a été plutôt une succession de sprints. On a fatigué des gens, j'ai eu à gérer des burn-outs, on a eu des cadres plutôt de haut niveau qui n'ont pas tenu. C'est ça aussi de faire des fusions comme les nôtres. »

« Certains ont souffert de la fusion : encadrement et agents de terrain. [...] Il y a eu des départs, dont une partie directement liée à un désaccord avec les conditions de travail. »

La pression vécue par l'encadrement pendant la période des fusions a été à la fois ascendante (pression des équipes en attente d'accompagnement et en demande de soutien, voire en conflit avec la direction) et descendante (exigence des directions générales et des élus pour mettre sur pied une nouvelle administration communautaire et tenir les délais). En outre, les directrices et directeurs ont pu être confrontés à une concurrence entre collègues pour obtenir un nouveau poste dans la nouvelle communauté. Dans une situation de fusion, exactement comme en cas de mutualisation des services, la suppression des doublons signifie que des encadrants doivent changer de poste, en particulier au niveau des directions générales (DGS et DGA). Quand il s'agit d'une fusion à deux, l'un des deux anciens directeurs généraux des services a en général quitté la collectivité, à l'exception du cas notable de la CC Damvillers Spincourt, où l'un des deux est devenu directeur général adjoint et où les deux membres de la direction générale se sont répartis les deux sites de la nouvelle CC. Pour les fusions impliquant plus

de deux EPCI, les anciens directrices et directeurs généraux sont soit partis, soit ont été repositionnés en tant que directrices et directeurs généraux adjoints (à la CC Interco Normandie Sud Eure, à l'EPT 12 et à la CA Pays basque, pour partie) ou directrices et directeurs de services territorialisés (comme cela a été le cas pour deux « XXL » : CU du Grand Reims et CA Le Cotentin) ou encore cheffes et chefs de service (pour les trois métropoles). Dans des deux dernières configurations, le repositionnement est particulièrement rude pour les anciens directrices et directeurs généraux qui deviennent des encadrants intermédiaires dans une nouvelle collectivité.

La concurrence entre les cadres pour les postes de direction restant constitue une des conséquences préjudiciables de la fusion. Elle est plus intense dans les cas de rapprochement d'EPCI à la taille proche, configuration dans laquelle aucun directeur ou directrice général n'est spontanément reconnu comme plus légitime pour prendre les rênes de la nouvelle collectivité, ce qui peut entraîner des conflits au sein de la direction générale (comme ce fut le cas à la CC Interco Normandie Sud Eure). Le recrutement d'un directeur ou directrice général des services a été préféré pour assurer le pilotage de la nouvelle collectivité, dans l'année ou dans les mois qui ont suivi sa création dans deux cas (CA Pays Basque, CC Montagne d'Ardèche).

« Ça a été dur pour ceux qui étaient encadrants. Globalement, il y a très peu d'encadrants de l'ex-CC qui le sont restés, l'encadrement de l'ex-agglo a toujours conservé sa place. Et donc les compétitions entre deux chefs de service se sont quasiment toujours terminées sur le maintien du service de l'agglomération et l'intégration dans les effectifs de l'ex-chef de service de la CC. Donc, on a eu quelques cas de départ. »

« L'encadrement a été beaucoup plus impacté parce qu'on était trois collectivités, on avait trois DGS, trois responsables de paye, etc. Donc il a fallu faire des choix, des auditions, des rendez-vous et même s'il a été mis en place une cellule sur l'accompagnement au changement par un cabinet, des formations, cela a été assez violent pour l'encadrement parce qu'il a fallu que chacun retrouve une place. »

« La fusion n'est pas allée sans turbulence politique ni sans turbulence dans les services : on a fusionné trois collectivités, avec trois directrices. L'une d'entre elles est devenue la nouvelle directrice et il a fallu trouver une place pour les deux autres. »

Enfin, dans des collectivités beaucoup plus étendues, les cadres peuvent éprouver des difficultés pour ajuster leur posture au nouvel environnement de travail. Dans une collectivité en cours de construction et de définition, il n'est pas aisé pour un chef ou une cheffe de service ou de pôle, ou pour un directeur ou une directrice, de savoir comment il doit agir et dans quelle mesure il doit adapter son attitude et son mode de management par rapport à ceux qu'il observait dans son ancien poste.

« Qu'est-ce que l'on attend d'un cadre dans un EPT ? Il peut y avoir une forme d'incompréhension à ce sujet : dans un ensemble beaucoup plus grand, il y a une nouvelle logique d'échelle que l'on ne s'approprie pas immédiatement. Et qu'est-ce qui anime aujourd'hui l'EPT ? Quelles sont ses valeurs, ses missions ? Et comment on crée une dynamique au regard de celles-ci ? »

UN ACCOMPAGNEMENT INÉGAL PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Les fusions étudiées s'inscrivent principalement dans le cadre des SDCI et ont donc été mises en œuvre par la volonté de l'État représenté par le préfet ou la préfète. En conséquence, il aurait été logique que ces fusions aient fait l'objet d'un accompagnement systématique de la part des services de l'État, en suivant une méthode unique et harmonisée sur le territoire. Or, il n'en a rien été. Interrogés sur les phases de préparation de la fusion, les cadres rencontrés ont rapporté des cas très variables du rôle de l'État au côté des élus locaux et des administrations intercommunales. Dans la majorité des cas, les services de l'État n'auraient apporté aucune assistance ni aucun conseil aux élus et aux directions générales, voire même auraient apporté des interprétations erronées aux questions juridiques et financières posées par les collectivités, poussant ces dernières à se tourner vers des prestataires privés pour être accompagnées dans les cas où elles ne disposaient pas en interne des ressources humaines nécessaires.

« Une quasi-absence de soutien et d'accompagnement de la part des services de l'État qui a gêné les élus. »

À l'inverse, plusieurs territoires, moins nombreux, semblent avoir fait l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'État (conseils, réalisations d'études spécifiques, accompagnement des élus et élus...), ce qui remet en cause l'égalité de traitement des territoires. Par exemple, la création de la CA du Pays basque a été accompagnée de près par les services de l'État pendant la préparation du SDCI. Trois études thématiques ont été réalisées par les services déconcentrés pour fournir des éléments d'appréciation sur les compétences dont pourrait se doter la nouvelle communauté, la gouvernance et les aspects financiers et fiscaux. Il est vrai que les enjeux politiques de cette intercommunalité, qui s'inscrit dans le droit commun mais au caractère atypique, créée à la demande des élus et élus locaux et après une intervention du Premier ministre, dépasse le cadre classique d'une fusion intercommunale. L'accompagnement de la préfecture, quand il a eu lieu, a permis de répondre à certaines questions urgentes posées par la fusion, utiles en l'absence d'une préparation volontariste de la part des élus et élus eux-mêmes.

« En 2017, même s'il y avait une volonté d'accompagnement de la part de la préfecture, il n'y a pas eu de réflexion coordonnée à l'échelle des trois communautés de communes. »

Par ailleurs, trois EPCI du panel font l'objet d'une étude spécifique par les services centraux de l'État. Il s'agit de trois intercommunalités dites « XXL » : la CU du Grand Reims, la CA Le Cotentin et la CA du Pays basque. Aux côtés d'une quatrième intercommunalité de très grande taille (la CA Béthune-Bruay Artois Lys Romane), elles ont été intégrées à la démarche de « fabrique prospective » dédiée aux intercommunalités « XXL », pilotée par le Commissariat général à l'égalité des

territoires (CGET) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Cette démarche prospective, qui concerne les quatre intercommunalités dites « XXL » les plus peuplées hors métropoles, ne consiste pas en un accompagnement mais relève plutôt de la démarche d'étude. Le CGET, accompagné par un cabinet de conseil spécialisé, procède selon une double approche : d'un côté un exercice de prospective aux côtés de chacun des quatre EPCI, de l'autre une réflexion nationale sur l'objet institutionnel que constitue les communautés XXL, visant notamment à formuler des propositions d'évolutions législatives.

Enfin, plusieurs directrices et directeurs généraux rencontrés ont développé l'idée selon laquelle le cadre juridique de la loi NOTRe serait inadapté aux fusions intercommunales impliquant des EPCI de taille différente (exemple : fusion d'une CC avec une métropole). Dans le cadre de la dernière vague de SDCI, les préfètes et préfets ont refusé les procédures de dissolution de l'EPCI le plus petit suivi d'une adhésion des communes à titre individuel. La formule de la fusion simple implique qu'à compter du jour de la fusion et jusqu'à la première réunion du conseil du nouvel EPCI créé, c'est le président le plus âgé qui devient président par *intérim* et une nouvelle élection doit être organisée. Cette disposition a par exemple eu pour conséquence que le président d'une petite CC rurale est devenu président par *intérim* d'une métropole, pendant seulement quelques jours, du 1^{er} janvier 2017 jusqu'à la première séance du conseil communautaire à l'occasion de laquelle l'ancien président de la métropole a été reconduit dans ses fonctions. Au-delà du baroque de cette anecdote, les dispositions juridiques qui encadrent les fusions d'EPCI ont pour conséquence des surcoûts dénoncés comme inutiles par les personnes rencontrées, puisqu'elles impliquent nécessairement de réunir le conseil communautaire ou métropolitain afin d'élire l'exécutif et d'adopter un certain nombre de délibérations en cours de mandat (statuts, tarification, compétences, intérêts communautaire ou métropolitain...).

« La loi n'était pas forcément adaptée puisqu'on a appliqué une loi qui était prévue pour fusionner des communautés de communes de tailles identiques ou proches. Là, c'était totalement inadapté. On avait plaidé pour une disposition de type dissolution-adhésion. La préfecture est restée dans la procédure de fusion. Pendant 5 jours, on a eu le président de la communauté de communes qui était président de l'euro métropole, le temps qu'on réunisse le conseil. »

« Des étapes de procédure extrêmement lourdes : il faut recréer une collectivité, réadopter tout l'acquis juridique et financier, redéfinir les tarifs, réélire le président et l'exécutif [...] quand on regarde le déséquilibre en termes de population, c'est un énorme gaspillage d'argent public pour un résultat qui est connu d'avance. [...] À droit constant, ces fusions posent de vrais problèmes en termes d'efficacité et de lourdeur. »

« Le droit mérite d'être simplifié et adapté à partir du moment où on est dans le cas des fusions volontaires qui s'appuient sur la volonté des élus et le vote des conseils municipaux. »

III.2 – LES LEVIERS DE RÉUSSITE MOBILISÉS

PRÉPARER LA FUSION EN AMONT

Dans les EPCI du panel, les rencontres entre élus et entre cadres administratifs apparaissent comme un préalable indispensable à toute bonne préparation d'un projet de fusion intercommunale, parce qu'elles permettent une interconnaissance et d'amorcer un début de réflexion commune. L'organisation ou non de ces rencontres, leur qualité et le degré d'approfondissement des problématiques ont largement conditionné la préparation de la fusion. Celle-ci s'est déroulée dans des conditions plus favorables quand un dialogue quotidien a été instauré entre présidentes et présidents des EPCI à fusionner et que des rencontres de terrain ont eu lieu avec les élues et élus des EPCI et des communes. Ces réunions ont été mises à profit pour faire de la pédagogie avec les élues et élus et les associer à la préparation des décisions importantes, comme par exemple les modalités de gouvernance politique, les compétences du nouveau groupement, les équipements à transférer, l'organisation territoriale de la collectivité, les questions financières... Des réunions thématiques sur le terrain avec les communes entre les techniciennes et techniciens compétents ont aussi permis de présenter les enjeux, d'approfondir les sujets et de trouver des solutions à soumettre à l'arbitrage des élues et élus.

Une fois un dialogue de qualité engagé entre élus et entre administrations, il est impératif de réaliser un diagnostic le plus complet possible. Celui-ci peut s'appuyer sur des groupes de travail, des réunions thématiques par compétences et peut être animé par un comité de pilotage dans lequel siègeront des élues et élus. Les points à traiter dans ce diagnostic sont :

- la gouvernance politique (existence ou non d'une charte, d'instances de gouvernances politiques extra-légales...);
- les compétences exercées de façon formelle et de façon réelle – certaines compétences n'étant pas toujours exercées dans les faits – leur contenu précis, les choix tarifaires;
- l'état des effectifs des services, de leur organisation et de leur fonctionnement;
- le patrimoine et son état (bâtiments, équipements, infrastructures);
- les projets en cours, programmés ou envisagés, l'existence ou non d'un plan d'investissement, d'un projet de territoire;
- la situation financière individuelle des EPCI et de chaque commune ainsi que la projection financière post-fusion;
- les politiques fiscales et les enjeux de la fusion sur la fiscalité communautaire, voire communale, en cas de changement de régime fiscal;
- les effets sur le contribuable, par la simulation d'une feuille d'impôt « type » pour chaque commune.

Chaque élément du diagnostic peut être présenté en rappelant d'une part l'incidence de la fusion (le devenir des projets non engagés, les modalités d'harmonisation des compétences, la fiscalité) et d'autre part les possibilités réglementaires ou dérogatoires pour assouplir ces effets, dont pourront se saisir les élues et élus, ouvrant ainsi la phase de conception de la nouvelle communauté. Les élues et élus ont à se prononcer sur plusieurs aspects de celle-ci : préfiguration de l'organisation de ses services

administratifs (organigramme, composition de la direction générale, répartition des fonctions RH...), harmonisation des ressources de l'intercommunalité (anticipation des effets pour les contribuables, lissage des taux, mise en place de pactes financiers préalables pour rassurer les territoires et faciliter une construction apaisée), préparation des statuts et des futures délibérations sur les compétences et l'intérêt communautaire ou métropolitain. Le calendrier de pilotage de la fusion peut suivre quatre étapes successives :

1. Avant la fusion, réalisation du diagnostic des EPCI fusionnés suivi de séances de partage pour apprendre à mieux se connaître;
2. Organisation de groupes de travail associant des élues et élus communaux de tous les territoires pour travailler par thématique sur les enjeux et les scénarios de l'harmonisation de demain (ressources, exercice des compétences décliné en groupes de travail, organisation des services supports);
3. Orientation et propositions de décisions avec la construction d'une feuille de route des décisions si elles doivent être reportées après la fusion;
4. À l'issue de la fusion, poursuite des séances des groupes de travail dans la perspective de préparer un projet de territoire, en lien avec l'harmonisation des compétences et des ressources, mettre en œuvre l'harmonisation de l'exercice des compétences.

En tout état de cause, il convient d'être réaliste sur les délais nécessaires à la réalisation d'une fusion intercommunale. Il est illusoire de vouloir traiter l'ensemble des enjeux (périmètre des services, tarification...) dès la première année, d'autant plus que seule la nouvelle instance de gouvernance sera légitime pour le faire et non l'addition des conseils en place avant la fusion. La définition d'un projet commun et donc, l'harmonisation des services et des financements associés, ne pourra intervenir qu'après. Un à deux ans peut être nécessaire pour « digérer » la fusion et atteindre un niveau d'efficacité opérationnelle satisfaisant pour que les ressources soient de nouveaux dédiées pleinement à la production des politiques publiques :

« Le fonctionnement a mis quasiment 18 mois à se mettre en place, après la date de la fusion. Alors on a navigué un peu à vue pendant six mois, et ensuite on a mis vraiment un an à bâtir quelque chose de vraiment cohérent. Parce qu'au départ, on était parti sur l'organisation des services [...] on avait mis en parallèle nos deux organisations, compté les équivalents temps pleins sur les différentes fonctions, en essayant de répartir les rôles entre différentes personnes [...] de ne plus avoir de doublons, et essayé de répartir la masse de travail en fonction de la masse que ça pouvait représenter avec le nouvel établissement fusionné. Sauf qu'on s'est rendu compte que dans une fusion, un plus un n'est pas forcément égal à deux. »

SE FAIRE ACCOMPAGNER, UNE NÉCESSITÉ ?

Le pilotage d'un projet de fusion intercommunale est une tâche complexe, étalée sur plusieurs mois qui représente une charge de travail importante en plus de la gestion quotidienne des activités. Quand le dimensionnement des services intercommunaux l'autorisait, cette charge de travail

a pu être absorbée directement par l'administration à effectifs constants. Ainsi, les directions générales de l'Eurométropole de Strasbourg et de la métropole européenne de Lille ont chacune pu s'appuyer sur un service dédié (respectivement la mission « intercommunalité » et la mission « transformation de la métropole ») dans lequel se trouvent toutes les compétences nécessaires à l'accompagnement de projets intercommunaux complexes : connaissances fines du fonctionnement de la métropole et des élus et élus, et compétences juridiques et financières. Dans ces deux cas, l'existence d'une cellule dédiée de ce type a été de nature à faciliter la fusion, tout en garantissant une capitalisation de cette expérience au profit de la métropole, pouvant être remobilisée par la suite, soit dans la perspective de nouvelles extensions territoriales, soit en appui d'autres projets (partenariats avec d'autres collectivités, refonte de la gouvernance ou de l'organisation territoriale...). Cependant, il peut ne pas être inutile de se faire accompagner *a minima* pour aider les services à absorber la charge supplémentaire liée à un projet complexe et chronophage même pour les administrations les plus étoffées :

« Pour aucun des gros projets structurants RH, on n'a pris d'accompagnement externe. C'est probablement une erreur sur un point, et probablement plutôt une bonne idée sur un autre. Une erreur sur le plan de la charge de travail. Clairement, on en a souffert quand même, parce que c'est quelque chose qui n'est pas du tout prévisible, et qu'on fait en plus de tout ce qu'on a à faire à côté, puisque le quotidien continue pour les agents qui sont déjà à la métropole. [...] Après, sur un sujet comme ça [...], c'est un peu compliqué, c'est la métropole qui absorbe, donc c'est la connaissance de ce qui existe chez nous qui doit diffuser. Un cabinet extérieur, certes il peut nous aider [mais] comme il faut aller vite, potentiellement, c'est une perte de temps que d'avoir un cabinet externe qui ne connaît pas nécessairement la culture interne, le fonctionnement. »

Dans les collectivités à la taille plus réduite et en l'absence d'accompagnement systématisé par un intervenant public extérieur (les services déconcentrés de l'État, par exemple), le pilotage de la fusion a reposé sur la direction générale et dans certains cas, sur des prestataires spécialisés qui sont intervenus sur des sujets variables en fonction des besoins exprimés par la collectivité. Les CC du panel y ont toutes eu recours. La CC de la Houve et du Pays Boulageois et la CC de la Montagne d'Ardèche ont eu recours à un prestataire spécialisé pour faire réaliser un diagnostic financier et un état des lieux de l'exercice de la compétence en amont de la fusion. Ces interventions ponctuelles ne sont pas allées jusqu'à l'accompagnement méthodologique mais elles ont permis de nourrir le diagnostic de l'existant, donnant des cadres pour préparer l'analyse et les prises de décision des élus et élus.

La CC Damvillers-Spincourt est un exemple où l'accompagnement externe s'est révélé utile, un cabinet ayant été sélectionné pour réaliser, au début de l'année 2018, un audit organisationnel des services administratifs au cours duquel tous les agents des services concernés ont été rencontrés individuellement. À l'issue des travaux, les principaux obstacles au bon fonctionnement des services ont été identifiés et le prestataire a formulé un certain nombre de préconisations relatives notamment à la répartition des missions, à l'organisation des services, aux procédures, aux outils de travail et aux systèmes d'information.

Les préconisations ont été mises en œuvre progressivement au cours de l'année 2018 et au début de l'année 2019, apportant des solutions aux difficultés de fonctionnement identifiées par la direction générale dans les mois qui ont suivi la création de la nouvelle CC.

L'expérience vécue à la CC Interco Normandie Sud Eure a été plus contrastée. La mise sur pied par le prestataire d'une démarche de préfiguration démarrée près d'un an avant la fusion a permis pour les élus et les directeurs impliqués de se « projeter » dans la nouvelle organisation et même de préparer certaines décisions. Afin d'impliquer le maximum d'élus et élus du territoire, un « forum des élus » a été organisé en mai 2016, auxquels étaient invités l'ensemble des élus et élus communautaires et communaux du territoire, avec des ateliers de travail participatifs leur permettant de formuler des pistes de travail pour la nouvelle intercommunalité. Cependant, sur le volet organisationnel, l'organisation des services proposés par le prestataire à l'issue des travaux s'est avérée peu adaptée aux besoins réels de la nouvelle CC, dont la direction générale a été contrainte de procéder à plusieurs ajustements successifs.

« On est assez éloigné de ce qui avait été proposé en terme d'organisation, notamment sur l'organisation des directions et les effectifs nécessaires qui ont, pour certains secteurs, dû être réévalués à la hausse, [...] en 2 ans, j'ai changé 7 fois d'organigramme. »

PENSER LE RÔLE DE LA COMMUNE ET DES MAIRES

Le double phénomène de renforcement des compétences et d'extension territoriale vécu par les EPCI à fiscalité propre aux cours des dernières années a suscité des réticences d'une partie des élus et élus communaux attachés à la place de la commune et aux pouvoirs du maire. Dans ce contexte, ils ont été soucieux de réserver une place importante aux communes dans la gouvernance territoriale et dans les instances intercommunales, ce qui aboutit, paradoxalement, à réaffirmer la place de la commune dans les EPCI fusionnés. Pour favoriser l'acceptation de la nouvelle communauté et l'implication des maires dans celle-ci, il convient de faire une place aux communes dès la phase de diagnostic qui doit reposer sur une interrogation des communes et non simplement des intercommunalités. Sonder les communes permet de mieux identifier les enjeux d'harmonisation des compétences et de garantir l'adhésion des communes aux enjeux de la fusion.

Pour représenter à la fois les territoires et les populations, de nouveaux modes de gouvernance politique ont été définis, souvent en faisant une place aux élus et élus communaux. La gouvernance renouvelée peut s'appuyer ou non sur une charte dédiée et prévoir des instances non obligatoires, comme des conférences des maires, des conseils de territoires... Ces instances constituent des espaces d'échange et de dialogue associant les maires et les conseillers municipaux et leur donnant un lieu pour participer à la décision. Elles offrent une réponse aux difficultés éprouvées par les élus et élus pour communiquer dans le cadre d'assemblées délibérantes nombreuses qui deviennent des chambres d'enregistrement, les décisions ayant tendance à être prises dans le bureau communautaire. Dans certains cas, un vice-président ou une vice-présidente peut être dédié à l'animation du dialogue territorial et constituer la porte d'entrée des communes vers l'intercommunalité.

« Je crois qu'on doit investir ce niveau intermédiaire. C'est très important, c'est rassurant et c'est cohérent. Ce n'est pas uniquement pour rassurer les maires, c'est aussi pour expliquer le projet métropolitain. Il faut expliquer, il faut être pédagogue [...]. Une politique décidée là-haut, il faut savoir la décliner, il faut savoir aussi entendre le terrain et faire comprendre aux chefs de service : « Il faut que vous alliez sur le terrain, sur tel territoire et si ça ne passe pas, s'ils n'acceptent pas, donc, écoutez et ne dites pas non, c'est comme ça. »

L'adoption d'une organisation politique territorialisée couplée à une déconcentration des services communautaires sur le territoire (au sein de « pôles », « territoires », « secteurs », « maisons de la communauté »...) est une voie qui a été suivie plusieurs fois pour répondre aux enjeux des grands périmètres et donner un rôle renouvelé aux communes et aux élus. Pour les EPCI dits « XXL », l'enjeu est également d'imaginer les conditions d'un lien de proximité avec les communes, par la déconcentration de certaines fonctions dans les pôles territoriaux, l'organisation déconcentrée des fonctions supports ou encore une communication soutenue auprès des maires. La déconcentration des services à caractère administratif peut être couplée par un maillage du territoire par les équipements et par des antennes ou maisons de service au public pour renforcer le lien aux usagers.

Donner une place aux communes, c'est aussi accompagner la transition entre l'ancien système de répartition des tâches et le nouveau, ce qui passe par exemple par une reprise en douceur des dossiers auparavant gérés par les communes, comme l'illustre la question du plan local d'urbanisme, document politiquement très sensible qui peut devenir un sujet de discord.

« La Houve était une communauté de communes plus petite que nous, les élus avaient peut-être parfois un peu peur. Je pense qu'on a quand même fait du boulot de pédagogie, ils ont vu sur certains dossiers dont on a pris les compétences, qu'on a travaillé en partenariat avec eux, on n'est pas passé aux forceps, notamment sur des documents d'urbanisme, c'est quand même des documents sensibles. On a terminé des documents qui étaient lancés par les communes, ça s'est toujours très bien passé. Les documents ont été aboutis selon la volonté des communes, on a travaillé en partenariat, on a mis en place des services. Je pense que globalement, on a quand même réussi à montrer qu'on travaillait en partenariat avec les communes. »

En cas de rétrocessions de compétences, les intercommunalités ont su trouver des solutions pour limiter les effets négatifs sur les communes. Dans les « XXL », les rétrocessions de compétences non exercées par le nouvel EPCI ont été l'opportunité de donner aux communes un rôle nouveau dans la production des services publics locaux. Dans les EPCI du panel, trois voies ont été suivies :

- territorialiser les politiques publiques de « proximité » exercées par la CA/CU/Métropole à l'échelle des anciens EPCI et permettre un exercice différencié de la compétence en fonction des moyens des communes et de la volonté des maires, comme par exemple à la CU du Grand Reims ou la CA du Pays basque ;

- organiser l'exercice de la compétence rétrocedée à un niveau infracommunal, au moyen de services mutualisés portés par l'EPCI et pilotés par les élus et élus du secteur considéré, comme cela a été fait à la CA Le Cotentin ;
- recréer un syndicat pour l'exercice d'une compétence de proximité restituée aux communes à l'échelle de l'ancienne CC qui exerçait cette compétence, comme à l'Eurométropole de Strasbourg.

FAIRE DU NOUVEL EPCI L'INSTRUMENT D'UN PROJET AMBITIEUX ET FÉDÉRATEUR

Bien qu'ils soient majoritairement nés dans la contrainte et sous la pression de l'État, les nouveaux groupements intercommunaux constituent des outils de mise en œuvre de nouveaux projets qui ont été mobilisés par les élus et élus locaux de plusieurs territoires. Un premier enjeu a été la communication autour du nouveau groupement, d'abord au moyen de réunions avec les élus et élus, et de réunions publiques avec les habitants, puis au moyen de supports de communication dédiés (sites Internet, plaquettes). L'objectif était de faire connaître à la population la création de la nouvelle structure et de donner à voir son potentiel dans le développement local et la fourniture de services aux habitants.

Dans plusieurs communautés, des projets de territoire ont été lancés : à la CA du Pays basque, à la CA Sète Agglopol Méditerranée ou à la CU du Grand Reims par exemple. Les élus et élus ont cherché à investir dans de nouveaux projets fédérateurs présentant un intérêt pour le développement du territoire (grands équipements contribuant au rayonnement du territoire, politique de développement économique et touristique), dans des services et équipements utiles à la population (plan piscine, construction de conservatoires, création de lignes de bus) ou dans des projets répondant à des enjeux spécifiques du territoire considéré (promotion de la langue et de la culture régionale, programme de promotion et d'attractivité du territoire, lutte contre les déserts médicaux...). La préparation du projet de territoire nécessite cependant une mise à niveau de l'ingénierie des services pour accompagner les élus et élus dans la construction de celui-ci. Dans les EPCI qui s'en dotent, l'écriture du projet de territoire constitue un moment fort de mobilisation des élus et élus et de construction de l'intercommunalité. Si des communautés ne s'étaient pas (encore) dotées d'un projet de territoire au sens formel début 2019, elles avaient tout de même lancé un ou plusieurs projets et dans certains cas, l'écriture d'un projet de territoire étant envisagé pour le mandat suivant.

Plusieurs cadres interrogés ont souligné l'intérêt de mettre l'accent sur le projet et le sens de la nouvelle collectivité, en décrivant sa raison d'être, comme préalable à l'approfondissement des questions d'organisation et de processus. Pour ce faire, le projet de territoire peut faire l'objet d'une déclinaison dans le cadre d'un projet d'administration, exercice présenté comme une bonne façon de mobiliser l'ensemble des services dans la détermination d'objectifs prioritaires et de grands principes qui doivent guider le fonctionnement des services au quotidien. L'écriture participative d'un tel projet est aussi un levier pour gommer les disparités qui demeurent entre agents en fonction de leur collectivité d'origine et de leur parcours professionnel

antérieur et pour créer un sentiment d'appartenance commune à la nouvelle communauté.

« Peut-être qu'effectivement, le projet de territoire est quelque chose qu'on défend, et c'est l'idée qu'on voudrait faire passer. Mais de toute façon, je pense que ça va être obligatoire, si on veut aller au-delà et c'est même ce que le cabinet avait soulevé auprès des agents : ils manquaient aussi d'une feuille de route. Et cette feuille de route-là, elle passe par un projet de territoire. »

Pour créer les conditions de réalisation des nouveaux projets, il convient de ne pas laisser de côté les agents qui auront en charge l'exécution des décisions prises. Au vu des risques importants qu'un épisode de fusion fait peser sur les agents, une attention particulière doit être accordée à leur information, leur association et la prévention de ces risques. Dès la phase de préfiguration, il convient d'informer, de rassurer et de donner du sens, tout particulièrement pour les agents qui sont amenés à vivre des changements importants dans leur quotidien (changement de collègues, de service, de lieu de travail, remplacement du

responsable hiérarchique, évolution des procédures et des pratiques de travail, modification de l'action sociale, réforme dans la politique de gestion des ressources humaines...). La priorité est de rassurer sur la continuité des services avant et après la fusion, et sur les conditions de reprise des agents, pour éviter tout fantasme ou fausse rumeur.

« Ce que [le DGS] a eu pour habitude de faire, c'est de travailler toujours en transparence vis-à-vis des organisations syndicales et des agents, de faire beaucoup de réunions d'information et de communiquer beaucoup. Donc, on est partis là-dessus pour accompagner le changement par rapport à la fusion, rassurer les personnels tout en indiquant qu'il y avait nécessairement des évolutions. »

« [Les agents] ont toujours très peur au début, parce que c'est toujours perturbant pour quelqu'un de changer d'employer et d'aller chez quelqu'un qu'ils ne connaissent pas forcément. Et puis en général, ça se passe bien. Une fois qu'ils ont vu la RH qui va leur expliquer. Et très vite, ils se rendent compte que ça ne pose pas de difficulté, que globalement, ils y gagnent. »

III.3 – LES GAINS ET LES EFFETS POSITIFS DES FUSIONS

DES EPCI PLUS GRANDS ET PLUS VISIBLES, DES PÉRIMÈTRES PLUS COHÉRENTS

Avant même la stabilisation de la gouvernance politique et la constitution d'une administration opérationnelle, les fusions ont eu pour effet immédiat d'accroître les périmètres des intercommunalités. La fusion a pu être motivée chez une partie des élus et élus par le souhait de grandir et d'atteindre un périmètre jugé plus cohérent. C'est par exemple le cas à la métropole de Rennes, dont les élus et élus ont, depuis plusieurs années, manifesté le souhait de voir de nouvelles communes du département rejoindre la métropole pour que le périmètre intercommunal se rapproche de l'aire urbaine de Rennes. C'était aussi un souhait à la métropole Européenne de Lille, même si l'extension territoriale n'apparaît pas aussi nettement comme une priorité pour les élus et élus de la MEL. À la CA du Pays basque, le territoire de référence souhaité par les élus et élus était celui des communes basques historiques, la fusion était motivée par des considérations ethniques, culturelles et linguistiques.

S'agissant des métropoles, CU et CA du panel, même quand les élus et élus ne se sont pas prononcés en faveur de la fusion de façon unanime à l'époque de l'élaboration des SDCI, les acteurs locaux font le constat que le nouveau périmètre présente une meilleure cohérence. Pour la CA Sète Agglopol Méditerranée, née en dépit de l'opposition d'une partie des élus et élus (en particulier des élus et élus issus de la CA du Bassin de Thau), le nouveau découpage présente l'avantage de correspondre à l'espace naturel de l'étang de Thau, ce qui permet de mieux traiter les grands enjeux de ce territoire : conchyliculture, mobilités, tourisme, protection de l'environnement. Les communes de la CU Reims Métropole, qui présentent des caractéristiques différentes (un cœur urbain autour de Reims et une majorité de communes rurales) partagent des enjeux communs qui peuvent

être mieux traités dans la configuration intercommunale actuelle (viticulture, développement économique, tourisme).

Avec un territoire plus grand, plus de communes et une population augmentée, les EPCI atteignent une taille critique qui leur permet de mieux rayonner sur leur territoire. Ils sont également davantage visibles dans le paysage administratif et disposent d'un poids supérieur, en particulier dans leurs rapports à leurs partenaires publics (État, Département, Région, opérateurs publics comme la CAF ou la SNCF), les autorisant à parler d'une seule voix pour mieux faire valoir les intérêts du territoire. La CC Interco Normandie Sud Eure a ainsi lancé une démarche de convention territoriale globale avec la CAF. Pour la direction de la CU du Grand Reims, le fait d'avoir fusionné donne une plus grande visibilité vis-à-vis de l'extérieur, en particulier dans le cadre de la région Grand Est issue de la fusion de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et la Lorraine. Second pôle urbain de la nouvelle région fusionnée, la CU du Grand Reims porte l'ambition de devenir un pôle d'équilibre à l'Ouest, en miroir de Strasbourg et la porte d'entrée de la Région Grand Est sur la région parisienne. La fusion permet aussi de réunir des communes voisines qui auparavant étaient susceptibles de se faire concurrence et de créer entre elles un destin commun, comme l'illustre la rivalité historique entre les communes de Valence et de Romans, pour la CA Valence Romans Agglo, ou celle des communes du Sud du bassin de Thau, autour de Sète, et celle du nord, pour la CA Sète Agglopol Méditerranée.

« Si on sépare les deux territoires, on aurait pu faire à peu près pareil car on aurait eu autant d'argent séparément. Par contre, avoir un territoire uni évite les concurrences et [...] on parle d'une seule voix sur un territoire plus gros et quand on va parler à la région, il y a un seul représentant. »

LA MISE EN COMMUN DES MOYENS AU SERVICE DU TERRITOIRE ET DES HABITANTS

Après une première période consacrée à la structuration de l'EPCI, il a été possible pour les communautés fusionnées de lancer de nouvelles politiques publiques, s'investir dans de nouveaux projets identifiés comme bénéfiques pour le territoire ou encore de développer de nouveaux services à la population. Le fait de disposer d'un périmètre élargi et de moyens financiers et humains plus importants autorise le développement de services et de projets qu'il était inenvisageable de financer auparavant. Pour les EPCI du panel, quelques exemples de nouveaux services et projets développés peuvent être cités :

- de nouveaux services de transports proposés aux habitants, en particulier ceux résidant dans des communes rurales qui ont rejoint un EPCI à dominante urbaine. Les métropoles de Rennes, Lille et de Strasbourg ainsi que la CA Sète Agglopol Méditerranée ont ainsi étendu leurs réseaux de transports en commun (bus de ville et transports à la demande) aux communes qui les ont rejointes, ce qui s'est traduit, pour les habitants des communes concernées, par une amélioration immédiate de l'accès à la mobilité quotidienne.

« Les capacités d'investissement, on peut le formuler comme ça, sont sans commune mesure avec ce que la communauté de communes pouvait faire, donc les cinq communes ont énormément gagné et elles ont aussi gagné au niveau de la desserte en transports en commun. Même s'il y avait un outil qui existait « transport à la demande », c'était un service qui fonctionnait pour peu de personnes. »

« On a repris deux navettes pour améliorer la desserte du territoire. Deux lignes structurantes Est-Ouest, et Nord-Sud. Notamment une qui reliait le pôle multimodal aéroport et la gare TER. C'est un service supplémentaire qu'on a pu leur offrir. Le petit plus. C'est-à-dire qu'un, ils ont pu conserver leur ligne, et deux, on a amélioré un peu le transport sur leur territoire. »

« On a amélioré les services, on a plus de fréquence et on a légèrement simplifié le tracé des lignes aussi pour qu'elles soient un peu plus rapides. » ;

- la mutualisation des équipements et l'extension de services et politiques publiques existantes dans les « grands » EPCI au profit des communes des « petits » EPCI. Les communes qui rejoignent des EPCI davantage dotés en moyens financiers et en expertise sont plus outillées pour faire aboutir des projets et porter de nouvelles actions. La CA Sète Agglopol Méditerranée a étendu les mesures en faveur de la jeunesse qu'elle conduisait dans les communes historiques de la communauté d'agglomération aux nouvelles communes rurales arrivées après les deux vagues de fusions successives. Le restaurant scolaire, le chantier d'insertion pour les travaux et la politique enfance et petite enfance, déjà existante à la CC du Pays Boulageois, ont été étendus aux communes historiques de la CC de la Houve lors de la création de la CC de la Houve et du Pays Boulageois.

« L'interco permet aux communes rurales d'avoir des actions sur la partie jeunesse parce qu'individuellement les communes n'en ont pas les moyens. On a aussi de gros équipements sportifs qui sont en construction. »

« Plutôt de bonnes nouvelles pour les communes concernées parce que, tout d'un coup, elles voient arriver des services importants, une vraie expertise, une vraie valeur ajoutée [...]. Il suffit de mettre un avenant sur un contrat pour que les habitants soient couverts par un service de la métropole ou encore accélérer l'arrivée du très haut débit. Tout à coup, les politiques publiques prennent un autre rythme et une autre intensité. »

« Globalement, pour l'habitant, le particulier, l'opération était gagnante. Le message était un, les impôts baissent, deux, le niveau de service est maintenu et trois, vous ne verrez aucun changement. » ;

Le développement de nouvelles politiques publiques identifiées comme prioritaires aux yeux des élus et élues et correspondant aux enjeux du territoire mais qui étaient auparavant peu investies par les EPCI. De nouvelles politiques publiques sont développées, en particulier en milieu rural, les communautés fusionnées disposant de davantage de moyens pour assurer un exercice plus effectif de leurs compétences. La fusion de trois EPCI ruraux ardéchois a permis à la CC de la Montagne d'Ardèche de développer une nouvelle politique d'attractivité du territoire et de recruter un chargé de mission dédié, afin d'attirer de nouveaux actifs (des agriculteurs, des professionnels de santé, des commerçants) pour lutter contre le déclin démographique et coordonner les actions touristiques des communes au moyen d'un office de tourisme intercommunal, le tourisme constituant l'une des principales activités économiques locales. Autre exemple, la CC Damvillers-Spincourt a recruté un chargé de mission économie pour épauler la direction dans les actions de développement économique ainsi qu'un chargé de communication pour diffuser des informations auprès de la population, en particulier sur les réseaux sociaux. La CC Interco Normandie Sud Eure développe ses politiques de santé et de tourisme à l'ensemble de ses communes membres alors que ces deux thématiques n'étaient pas aussi approfondies pour toutes les communes des CC d'origine.

« On a eu une personne en plus sur un poste de chargé de communication. Cette personne-là nous a permis de développer la communication de la collectivité qui n'était, dans les deux cas, pas idéale. Maintenant, on a mis en place un site Internet qui fonctionne bien, des réseaux sociaux pour essayer de diffuser un maximum d'informations, ce qui n'était pas trop le cas avant, [...] notamment la mise en place de l'annonce incitative pour le service déchets, qui nécessitait beaucoup de communication avec les administrés. »

« Il y avait des endroits où le sujet de la santé n'était pas traité, où le sujet du tourisme n'était pas traité. [...] Désormais, chaque compétence est exercée sur l'ensemble du territoire avec la volonté de structurer la compétence à cette échelle-là. On passe à des projets un peu plus structurants, voire innovants, que l'on ne pourrait pas envisager dans un territoire plus petit avec moins de ressources. »

UN RENFORCEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

Une fois passée une période difficile de transition plus ou moins longue qui a été marquée par une réorganisation/désorganisation de l'administration, les cadres interrogés sont unanimes pour affirmer que des progrès sont à signaler dans le niveau de qualité de l'administration intercommunale. Les services apparaissent *a posteriori* plus structurés d'un point de vue hiérarchique, avec un renforcement de l'encadrement, qui a pu se nourrir de formations des manageuses et manageurs.

« On a mis en route, avec le CNFPT, une démarche de plan de formation, dont va découler notamment tout le suivi des entretiens professionnels par les N+1. On a établi une hiérarchisation avec des responsables de service, ce qui n'existait pas forcément avant sur la communauté de communes. Là, on a vraiment établi un organigramme hiérarchique, il va y avoir une formation des encadrants pour mener les entretiens professionnels. Et puis, aller vers la mise en place du plan de formation sur l'ensemble de la collectivité. »

Étoffées et plus structurées, les organisations sont également mieux dotées en termes de compétences professionnelles. L'augmentation des effectifs a été associée partout à une professionnalisation des équipes. Le renforcement de l'encadrement a permis une spécialisation accrue, gage de montée en compétences sur des thématiques précises (alors même que les agents de terrain se montrent souvent attachés à une forme de polyvalence). Les directrices et directeurs généraux ont mis en avant les expertises nouvelles dont ont été dorénavant dotés leurs services, par rapport à la situation qu'ils ont connue avant les fusions intercommunales.

« L'agglomération s'est quand même beaucoup solidifiée. On est passé de 700 personnes à plus de 1 000 aujourd'hui. [...] Le bénéfice, c'est de la professionnalisation sur ces métiers avec un côté « expert » que les agents n'avaient pas auparavant, grâce à la spécialisation des tâches. »

« Le fait de prendre toujours des compétences, de fusionner, les évolutions réglementaires, font qu'on est toujours sans arrêt dans la professionnalisation à tous les stades. »

« On a gagné en complexité, ça, c'est une évidence, mais on a par contre gagné en expertise, [...] on a des services experts que seule l'agglomération centrale avait. »

« On va mettre en place des plans pluriannuels d'investissement, ce qu'on ne faisait pas du tout avant parce qu'on n'avait pas la taille critique pour le faire. On savait à peu près quels projets on voulait faire mais c'est tout. [...] On était en gestion quotidienne au jour le jour. Aujourd'hui, l'objectif est de vraiment faire de la prospection, prévoir au maximum et c'est grâce à la spécialisation des agents. [...] On atteint une taille critique donc on est un peu obligés de rentrer dans cette logique-là. »

Le passage au seuil minimal des 15 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre a abouti à la constitution d'administrations plus nombreuses dans laquelle la direction générale s'étoffe. La direction, qui bénéficie de plus de soutien pour la gestion administrative du quotidien, dispose de davantage de ressources pour développer des projets de fond utiles au territoire et s'intéresser aux sujets stratégiques qui demandent du temps

et de l'investissement. Le cas de la CC Damvilliers-Spincourt est à cet égard un exemple intéressant, la constitution d'une direction générale en binôme, avec un directeur général et un directeur général adjoint étant présentée comme un levier pour approfondir les dossiers et développer, sans recrutement supplémentaire, de nouveaux projets utiles au territoire :

« Les dirigeants des anciennes communautés de communes étaient dans un contexte où ils avaient à faire tourner tout le quotidien, les ordures ménagères ou la voirie et donc ils n'avaient pas forcément l'esprit et surtout la disponibilité pour des sujets de fond ou plus stratégiques. Aujourd'hui, ils sont plus disponibles grâce à une organisation avec des directeurs thématiques. »

« On est plus performant et on peut aller au fond des dossiers [...] ça m'a permis de développer et faire des choses que l'on n'avait pas le temps de faire avant. »

Au-delà de la montée en compétences sur des sujets précis et de l'arrivée d'un meilleur niveau d'expertise, les personnes interrogées font le constat que les mentalités des agents ont tendance à changer. Après avoir vécu des épisodes de transformations collectives complexes et longs (fusions, mutualisations, transferts de compétences, changement de strate...), les agents s'habituent au changement. Une culture administrative plus propice aux évolutions s'installe, plus favorable pour affronter les changements à venir, dont les directrices et directeurs pressentent qu'ils seront encore nombreux.

UN INTÉRÊT POUR LES AGENTS ET DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS PROFESSIONNELLES

D'un point de vue personnel et subjectif, plusieurs personnes interrogées ont témoigné du fait que participer au pilotage d'une fusion intercommunale revêtait pour elles un fort intérêt professionnel. Cette expérience a été globalement présentée comme ayant laissé des traces positives et un bon souvenir, à nuancer par la fatigue et le surcroît de travail qu'elle a représenté. Il s'agit d'un projet peu commun dans une carrière professionnelle dont les cadres ont dit avoir tiré de nombreux enseignements. La gestion d'équipes plus nombreuses pousse les cadres à se former et à monter en compétences dans le management, tandis que l'accompagnement des transferts de compétences et les évolutions dans la gestion de la collectivité leur permettent de renforcer leurs savoirs techniques.

« La fusion était une expérience intéressante. Tout le monde n'a pas l'occasion de faire ce genre de projets. »

« Le fait de prendre toujours des compétences, de fusionner les évolutions réglementaires, fait qu'on est toujours et sans arrêt dans la professionnalisation à tous les stades. [...] En termes de formation, au moins à la direction, [...] on fait de tout. Quand on récupère des syndicats d'assainissement, il faut se pencher sur cette compétence-là. Quand on se met sur le PLUi, il faut se mettre à l'urbanisme. Quand on fusionne, on révisé la fiscalité. Quand on a repris le restaurant scolaire il y a 5 ans, on ne connaissait rien, il a fallu le reprendre. [...] Donc, on a beaucoup de compétences, on fait beaucoup de choses, on apprend beaucoup de choses, c'est très intéressant d'un point de vue personnel. »

« D'un point de vue personnel, c'est plutôt des opportunités d'apprendre de nouvelles choses, de voir de nouveaux modes de fonctionnement. Ça, c'est plutôt bien. »

En dépit des difficultés ressenties, de nouvelles opportunités de carrière se sont présentées aux agents, pendant le projet de fusion, mais également à l'issue de celle-ci. Dans une plus grande collectivité, il est en théorie possible de vivre une évolution de carrière sans devoir changer d'employeur, d'autant plus quand ce type de mobilité interne a pu être favorisée et encouragée par la direction des ressources humaines comme par exemple à la métropole européenne de Lille. C'est ce qu'ont vécu par exemple les directrices et directeurs de petites CC fusionnées qui ont rejoint une intercommunalité plus grande.

Au-delà des démarches d'accompagnement sur un nouveau poste dans la nouvelle organisation, plusieurs interlocuteurs issus des directions des ressources humaines ont expliqué comment la fusion avait abouti à une gestion plus professionnalisée du personnel au bénéfice des agents, notamment en renforçant les effectifs dédiés à cette fonction. Des plans de formations ont été lancés, alors que certaines communautés en étaient dépourvues.

« Avec les plans de formation, ça permettra aussi de dire [aux agents] : « Ça, c'est une formation que nous, on estime que vous devez faire. » Donc ça va aussi permettre de nous renforcer là-dessus.

C'était une des fonctions au niveau des ressources humaines, sur les deux anciennes collectivités sur laquelle on n'était pas du tout performant. Et justement, la fusion a permis la répartition des fonctions RH, donc une fonction paie carrière, et puis une

fonction qu'on appelle développement du personnel, c'est-à-dire tout ce qui est formation, protection sociale ; où là, maintenant, on a un agent qui n'est pas dédié à temps plein, mais qui est dédié à cette fonction-là. »

« On est plus performant et on peut aller au fond des dossiers [...] ça m'a permis de développer des projets en RH. Par exemple, tout ce qui est plan de formation. Pour ma part, ça m'a permis de développer des choses qu'on n'arrivait pas à faire avant, parce qu'on n'avait pas le temps. »

À la CA Sète Agglopol Méditerranée, un chantier spécifique a été lancé sur la qualité de vie au travail, avec une réflexion sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et la proposition d'activités extraprofessionnelles pour renforcer la cohésion de groupe.

« La qualité de vie au travail qui a permis aussi de lancer une dynamique sur l'ensemble de l'agglomération pour que les agents aient le sentiment qu'on les prenait en compte. Parce que, souvent, ce qu'on a eu comme ressenti, c'est que lors des transferts de compétence, mutualisation, fusion, les agents se considèrent comme des pions « on ne nous demande pas notre avis, il y a une organisation qui s'impose et puis on est obligés de changer de site. » [...] L'entrée qualité de vie au travail, c'était de redonner au personnel la possibilité de s'exprimer sur des attentes pour mieux concilier vie perso, vie professionnelle, et donc bénéficier d'activités prises en charge par l'agglomération pour améliorer ce quotidien. Donc, ça a été des ateliers d'anglais, du sport en entreprise, des activités extraprofessionnelles comme une chorale... »

III.4 – LES ATTENTES DES EPCI VIS-À-VIS DU CNFPT ET EN MATIÈRE DE FORMATION

LE RÔLE DU CNFPT PENDANT LES FUSIONS : UNE MOBILISATION VARIABLE

Les cadres rencontrés, tout particulièrement au sein des directions des ressources humaines, ont été interrogés sur les formations et les accompagnements qui avaient été proposés aux agents pendant la période ayant suivi la fusion ainsi que sur les besoins de formation qu'ils identifiaient dans un contexte post-fusion. Ils ont été interrogés globalement, aussi bien sur les formations mises en œuvre par le CNFPT que sur celles réalisées directement par la direction des ressources humaines, parfois avec le recours d'un prestataire (cabinet de conseil ou organisme de formation externe). De plus, questionnés dans le cadre d'une étude commandée par le CNFPT, plusieurs ont émis un avis sur l'établissement, les centres de gestion ainsi que sur l'offre de formation proposée.

Leurs témoignages révèlent tout d'abord que la mobilisation du CNFPT dans le contexte de la fusion a été très variable en fonction des collectivités considérées. Dans plusieurs cas, des formations ont été commandées au CNFPT avant ou après la fusion. L'établissement est, pour ces cas, perçu comme un partenaire naturel et privilégié dans un contexte de transformations institutionnelles, en particulier dans les directions des ressources humaines. Ces formations ont globalement été perçues par les personnes interrogées comme utiles et ayant eu des effets positifs à un niveau collectif. Ces formations portaient sur la

notion de changement et les évolutions organisationnelles. La mutualisation et l'accompagnement au changement ont été cités comme des exemples de sujets de formations. Elles ont permis de sensibiliser les agents à la notion de changement et de les amener à réfléchir sur la façon d'aborder celui-ci pour ne pas le vivre de façon négative.

« On avait un partenariat CNFPT avec des formations intras par un prestataire sur nos problématiques de mutualisation avec la mairie. On a pu y intégrer les agents de la Houve sur la fin. Cette adaptation au changement, cette préparation aux équipes à faire des évolutions dans l'organisation, ont plutôt été mises en œuvre dans la fusion que dans la mutualisation. »

« On a sollicité le CNFPT tout au long de ces processus : être acteur du changement au niveau des cadres, au niveau des agents, comment ne pas subir le changement, et comment être dans une posture plutôt proactive par rapport à ce changement. »

Une autre collectivité, la CA Valence Romans, a également utilisé le levier de la formation pour renforcer le collectif dans un contexte post-fusion, en lançant une démarche de projet d'administration avec l'accompagnement d'un cabinet retenu avec le concours du CNFPT. Ce projet qui a été conçu en collaboration avec les cadres - y compris les manageuses et managers intermédiaires - visait à favoriser la souplesse du

collectif managérial et prévoyait des interventions sur le thème du management.

À la métropole européenne de Lille au contraire, le CNFPT n'a pas été sollicité par la direction des ressources humaines pour commander des formations dans le contexte de la fusion. L'antenne locale ne s'est pas non plus manifestée en ce sens, alors même que cette collectivité devait faire des enjeux importants d'intégration de nouveaux agents, issus d'une communauté de communes mais également transférés du département du Nord. Pour certaines collectivités, se tourner vers le CNFPT ne constitue donc pas un automatisme dans une telle situation.

« On n'a pas sollicité le CNFPT, mais le CNFPT ne nous a pas dit : « On peut vous aider ! » Non, pas du tout. »

Dans une communauté d'agglomération, une expérience négative de formation mise en œuvre pendant la fusion a été relatée. Le formateur, qui intervenait sur la thématique de la conduite du changement, n'avait pas adapté son discours au contexte spécifique de la fonction publique territoriale. Au sein de la même collectivité, la direction des ressources humaines a, par la suite, préféré les formations internes sur des sujets managériaux comme la qualité de vie au travail.

« On a eu une mauvaise expérience avec le CNFPT sur une action qui s'est mal déroulée [pendant la fusion]. C'était la posture de l'intervenant qui n'était pas du tout adaptée [...]. Dans un contexte d'évolution et de changement, les acteurs ont très peu de temps, il faut que ce temps soit utilisé à bon escient et qu'ils n'aient pas l'impression qu'on leur sert des formations un peu bateau. Et là, l'intervenant était dans cette posture-là. [...] Il parlait des salariés, des comités d'entreprise, et ce n'étaient pas des choses qui collaient au secteur de la fonction publique. »

Cet exemple permet de souligner que les agents et les directions des ressources humaines disposent de ressources limitées (en temps et en crédits budgétaires) pour les formations et qu'ils sont en attente d'interventions qui correspondent aux enjeux de la fonction publique, mises en œuvre par des experts du secteur.

Interrogés plus globalement sur les formations proposées par le CNFPT, des cadres ont regretté que, dans certaines régions, l'antenne locale du CNFPT ne propose plus ou pas assez de formations décentralisées dans les collectivités, ce qui peut les amener à se tourner vers d'autres opérateurs. Même si la qualité de l'offre du CNFPT est positivement perçue, la difficulté à organiser celle-ci sur place peut constituer un frein et pousser les directions générales et directions des ressources humaines à trouver d'autres solutions pour leurs besoins en formation.

« Il y a eu des formations au début du projet de fusion avec un consultant co-choisi par le CNFPT et l'agglomération notamment sur le management. Mais le CNFPT ne déporte plus de formations sur le territoire ce qui est moins intéressant pour nous. »

Le recours trop fréquent aux formations à distance a été spontanément évoqué comme un motif d'insatisfaction. Si elles ne sont pas rejetées par principe, les formations à distances pourraient s'avérer inappropriées dans certains cas, comme lorsque l'objectif est, au-delà de transmettre des savoirs, de favoriser le bon fonctionnement d'un collectif de travail.

« Le e-learning ou la formation à distance ne sont pas nécessairement un bon format. Parce que l'objectif justement, en premier, des formations, c'est déjà de faire rencontrer les gens. Même si c'est sur des temps très condensés et c'est ce qu'on a vu, qui a bien fonctionné quand on a mis en place les formations qualité de vie au travail ou d'autres formations en intra. C'est de se dire : « on fusionne, l'objectif ce n'est pas de penser que c'est une absorption. » Donc, on essaie de valoriser chacun, chacun à sa place. Donc, on réunit les gens, on les fait se rencontrer pour qu'ils apprennent à se connaître. Donc, c'est aussi l'intérêt des formations intra, c'est que les gens apprennent à se rencontrer physiquement, s'interpeller. Donc, le e-learning n'est pas très approprié dans un contexte de changement. »

Cette modalité de formation peut également se révéler inadaptée pour certains profils, comme par exemple pour certaines fonctions d'agents de catégorie C.

« On va établir un plan de formation et surtout développer beaucoup plus les formations en intra, parce qu'on s'aperçoit que les agents, particulièrement les catégories C sur tous les emplois techniques, ont beaucoup de mal à se déplacer, parce qu'on est situé assez loin géographiquement des centres de formation [...]. Donc la démarche était de dire : « Si les agents vont en formation, il faut faire venir la formation à l'intérieur de la collectivité. » On a commencé avec des formations sauveteurs secouristes du travail, donc il y a eu la première session qui a eu lieu [...]. On est en train de voir avec le CNFPT pour organiser d'autres formations sur les métiers de la collectivité. »

LES QUATRE TYPES DE BESOINS IDENTIFIÉS PAR LES CADRES INTERROGÉS DANS LES EPCI DU PANEL

1. DES FORMATIONS GÉNÉRALISTES ET TECHNIQUES POUR MIEUX COMPRENDRE SON ENVIRONNEMENT ET PROGRESSER DANS SON MÉTIER

Le premier type de besoin identifié en matière de formation pour lequel le CNFPT a un rôle à jouer est l'apport de compétences techniques, particulièrement pour les fonctions ressources : commande publique, finances – accompagnement du passage au régime de fiscalité professionnelle unique par exemple, comptabilité ou encore gestion des ressources humaines – prévention des risques psychosociaux par exemple. De façon plus marginale a aussi été évoqué le besoin de recourir à des formations généralistes sur la fonction publique, rendues nécessaires pour les agents qui n'avaient jamais été formés, qui maîtrisent mal le statut de la fonction publique territoriale et le fonctionnement des collectivités locales et pour lesquels un apport de connaissances de base sur leur environnement professionnel et leur propre statut semble prioritaire.

Ce type de formations est demandé plus spécifiquement dans les EPCI constitués par la fusion de petites communautés dans lesquels les agents, auparavant peu nombreux et aux tâches variées, sont repositionnés sur des fonctions plus spécialisées et dans lesquelles les politiques de formation étaient peu développées, voire inexistantes. On retrouve donc ce besoin dans les communautés de communes du panel. Ce type de formations s'inscrit également dans une période marquée par un cycle de

réforme intense dans lequel les agents de la fonction publique territoriale ressentent un besoin d'informations technique et juridique sur les nouvelles normes applicables et de mises à jour de leur stock de compétences. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Ces questions peuvent être abordées dans le cadre des conférences de direction générale, comme le pratique par exemple la CA Sète Agglopol Méditerranée.

Dans un contexte post-fusion, les formations sur la gestion des ressources (finances, ressources humaines, commande publique, systèmes d'information...) sont perçues comme un double levier permettant à la fois d'homogénéiser les services, leur organisation et les pratiques, et d'assurer une « montée en compétence » générale au sein de la collectivité :

« La première action pour la CNFPT, c'est de répondre aux besoins des pratiques professionnelles. Parce qu'on fonde quand même une harmonie et une homogénéisation des organisations sur la base de pratiques professionnelles et de bonnes pratiques. Donc, il faut qu'on puisse avoir des ressources pour organiser ces montées en compétence sur des sujets quand même essentiels : ressources humaines, finance, marchés publics. »

Autre besoin pouvant être rangé dans cette famille, les cadres ont souligné la nécessité d'accompagner les directions transversales et les cheffes et chefs de projet spécialisés dans la construction de projets intercommunaux complexes, comme l'élaboration d'un pacte financier et fiscal, d'un plan pluriannuel d'investissement, d'un schéma de mutualisation ou la méthodologie nécessaire à la construction d'un projet de territoire par les élus et élues... Ces types de savoirs sont rendus nécessaires par la montée en puissance d'intercommunalités qui, pour certaines, commencent à se saisir de sujets nouveaux et à développer des projets d'envergure que ne réalisaient pas les communautés pré-fusions, projets qui nécessitent une ingénierie administrative pour être préparés et mis en œuvre.

2. DES ACTIONS POUR APPRENDRE À VIVRE LE CHANGEMENT ET L'ACCOMPAGNER

Au-delà des formations à caractère généraliste et technique, le second besoin identifié peut être résumé par la notion de « conduite du changement » et s'inscrit dans un paysage institutionnel marqué par d'importantes évolutions. Il concerne principalement les cadres : les fusions ont eu pour conséquence la constitution d'équipes à manager de tailles plus conséquentes. Plusieurs témoignages font état d'une insuffisante préparation de ces derniers à évoluer dans le nouveau contexte et soulignent leurs difficultés à conduire des nouveaux projets avec des équipes plus nombreuses. C'est notamment le cas dans les nouveaux EPCI « XXL ». Plus qu'incarner une expertise, les cadres doivent savoir s'adapter à des situations complexes et répondre aux commandes des élus et élues, en les traduisant en objectifs clairs pour l'administration, en priorisant les tâches de leurs équipes et en s'assurant de leur mise en œuvre.

« On nous demande à nous cadres, non pas d'être des experts dans notre métier, mais de savoir naviguer dans des situations compliquées, de savoir tracer un cadre, tracer des lignes, de savoir interpréter et décoder les messages politiques. [...] Notre plus-

value est de savoir fixer des objectifs et de savoir aussi quelque chose qu'on a été obligé de faire à l'EPT : savoir faire redescendre la pression pour prioriser et adapter l'activité. »

De ce constat émerge le besoin de faire monter les cadres en compétences pour les préparer à piloter le changement, en adaptant leur posture de manageuses et manageurs, et à accompagner les agents à vivre celui-ci. L'une des principales difficultés vécues pendant les fusions est liée aux changements dans l'organisation des services qui perturbent l'ensemble des agents. Ces bouleversements appellent un changement de mentalité : accepter la notion de changement et s'y habituer pour y voir une opportunité d'évolutions positives plutôt qu'une menace.

« Les bouleversements de ce type deviendront à peu près constants, je pars du principe qu'il ne faut pas trop croire en la stabilité et qu'il vaut mieux s'adapter à l'instabilité. Je pense qu'il faut surtout former les gens à ça, à des approches très psy, d'accepter le mouvement, sortir un peu. Je ne crois pas trop aux formations techniques, de nos jours. On en a besoin, mais plus sur des formations à l'acceptation de la souplesse. On appelle ça conduite du changement en général, pour que les gens comprennent que l'environnement est complexe, qu'ils l'assimilent, qu'ils sont dans ce milieu-là, que ce ne soit pas vécu comme une souffrance et qu'ils aient des capacités d'acceptation et d'adaptation rapide. [...] Je pense que n'importe quel agent peut être sensible à ce genre de chose et peut gagner beaucoup de confort s'il comprend que c'est comme ça, qu'il accepte et qu'il est prêt à faire face. »

Ce changement de mentalité peut être favorisé en confrontant les modes de management pratiqués dans la fonction publique territoriale avec des méthodes différentes, par exemple venues du monde de l'entreprise, comme dans l'exemple suivant. L'exemple du privé, s'il peut s'avérer inspirant dans certains contextes, ne constitue cependant pas toujours une solution adaptée pour répondre aux enjeux de conduite du changement dans un contexte post-fusion. Un autre témoignage a en effet souligné qu'il n'était pas possible de calquer les modes de management des entreprises sur celui d'une collectivité locale pour nourrir une formation.

« Dans le cadre de la constitution du projet d'administration, un cabinet nous a accompagné. [...] On a notamment fait intervenir un ancien chef d'entreprise qui est venu faire un séminaire sur le management positif. »

3. UN ACCOMPAGNEMENT VERS LE NUMÉRIQUE, LES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET UNE RÉFLEXION À CONDUIRE SUR L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

Les nouvelles technologies au sens large ont été identifiées comme un domaine qui n'était pas encore assez investi dans les formations proposées aux agents de la fonction publique territoriale. À l'heure de la dématérialisation et de l'ubérisation, les nouvelles technologies du numérique appellent une réflexion parce qu'elles engendrent des transformations lourdes dans tous les secteurs du monde du travail, les administrations publiques

ne faisant pas exception. Pour la fonction publique territoriale, plusieurs évolutions sont à l'œuvre :

- des outils de travail (logiciels, messageries, espaces de partage électronique de documents), pas nécessairement nouveaux mais qui doivent être maîtrisés pour être bien utilisés car ils le sont effectivement de plus en plus, y compris dans des services techniques et par des agents de terrains ;
- de nouvelles façons de travailler, de nouveaux modes de partage de l'information et d'interactions entre collègues et des outils de communication qui ont des conséquences sur le collectif, à travers l'organisation des services (par exemple, en raison du recours croissant au télétravail) et à un niveau individuel : une plus grande souplesse dans l'organisation de son travail et des gains de productivité ;
- de potentiels risques psychosociaux : le sentiment d'être envahi par son travail, la remise en cause de l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, l'entrée dans une logique d'immédiateté et d'accélération des tâches ;
- le développement des services publics en ligne qui reposent sur des outils spécifiques (plateformes de gestion de la relation usager par exemple) et la possibilité de renouveler les relations avec les citoyens, par exemple en communiquant sur les réseaux sociaux ou en développant de nouveaux outils en ligne de concertation ou de démocratie participative.

Pour accompagner ces transformations, il apparaît nécessaire de renforcer le volet nouvelles technologies et numérique des formations proposées.

« Il faudrait peut-être qu'il y ait des choses sur l'innovation, [...] pousser les gens à ne pas rester sur une technicité qui est déjà ancienne, mais toujours à regarder devant [...]. L'accès au service public se fera de plus en plus par [le numérique], et non pas en allant dans un guichet à côté de la mairie, [...] les territoires qui seront très bons là-dessus offriront une qualité de service supérieure à leurs habitants. Il faudrait que le CNFPT fasse des efforts sur ça, sur l'innovation, l'anticipation technologique. Il y a beaucoup de choses que l'on voit dans le privé qui progresse très fort sur ces questions-là et il faudrait que ça devienne culturel chez nous. Pour l'instant, ça ne l'est pas suffisamment. »

« Pour moi, le deuxième champ qui devrait être investigué, c'est tout ce qui tourne autour de la médiation numérique et de la révolution numérique, c'est-à-dire qu'il y a la question des outils, que ce soit des formations Excel, Word, même les outils plus avancés, mais je pense qu'il faut aller plus loin maintenant, notamment sur la question de « En quoi le numérique transforme notre travail ? ». Là, ce n'est même pas tellement la dématérialisation, c'est au-delà de ça. On parle de la révolution numérique. C'est en quoi ça réinterroge tous nos métiers, la manière de manager, la manière d'être managé, la circulation de l'information, la manière de communiquer, de rendre le service public. Je pense que c'est ça qui devrait être véhiculé. »

4. UNE CAPITALISATION SUR LES FUSIONS POUR MIEUX PRÉPARER L'AVENIR, LA MISE EN RÉSEAU DES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE QUI PARTAGENT DES PROBLÉMATIQUES SIMILAIRES

Le dernier besoin identifié ne constitue pas à proprement parler un besoin en « formation » mais s'apparente plutôt à du partage d'informations et à une animation de la réflexion sur les enjeux spécifiques des EPCI fusionnés. Établissement public d'une portée nationale et assumant des missions de service public, le CNFPT est identifié comme un acteur qui pourrait contribuer à cette réflexion et tirer les conséquences des fusions passées pour accompagner celles qui auront lieu dans l'avenir, dans la formation continue des agents de la fonction publique territoriale, dans la formation initiale des cadres à l'INET et plus largement, à travers ses mission d'observation des dynamiques territoriales.

« Le CNFPT au niveau direction sait faire ça. Au niveau plus bas, je ne sais pas. J'ai été au sein du CNFPT toute l'année pour suivre un cycle. Et les intervenants étaient quelques grands directeurs de grandes collectivités et des intervenants qui venaient du privé [...]. Et ce qui est appris dans cette école de Strasbourg mériterait d'être appris dans les autres niveaux de formation du CNFPT. En tous cas, pour les encadrements intermédiaires. Je pense que c'est vraiment une clé pour l'avenir. »

Plusieurs personnes rencontrées ont proposé que le CNFPT réalise une capitalisation sur les enseignements tirés des retours d'expérience des fusions dans le cadre d'événements thématiques nationaux qui permettraient des échanges de pratiques et de connaissances. Ces événements seraient l'occasion de faire profiter à une audience plus large les enseignements proposés dans le cadre des parcours de formation offerts à l'INET, très positivement perçus par plusieurs personnes rencontrées.

À plusieurs reprises a été proposée une mise en réseau des cadres des EPCI, par exemple à l'occasion de « journées d'étude » qui pourraient réunir des professionnels issus de collectivités aux caractéristiques proches ou qui partagent des enjeux communs. Ces événements pourraient concerner, par exemple, les métropoles, les EPCI « XXL » ou encore les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et pourraient proposer des sujets comme les enjeux de la gestion des ressources humaines et financières dans les EPCI post-fusions.

« Nous avons un réel besoin de rencontrer des collègues des collectivités de même taille pour partager des connaissances et échanger sur les points de difficultés comme sur les succès. »

