



LA DIMENSION RESSOURCES HUMAINES DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION

Rapport d'étape : la dynamique d'élaboration
des schémas de mutualisation

Décembre 2015



SOMMAIRE



4 INTRODUCTION

8 PARTIE I

La dynamique intercommunale :
une condition déterminante pour
l'élaboration et le contenu des
schémas de mutualisation

22 PARTIE II

Quel bilan pour les mutualisations
existantes, quels enjeux et quelles
perspectives ?

36 PARTIE III

Le processus d'élaboration
des schémas de mutualisation

60 CONCLUSION

INTRODUCTION

L'AdCF, le CNFPT et la FNCDG ont engagé depuis juin 2014 une démarche partenariale d'étude portant sur la dimension ressources humaines dans les processus de mutualisation au sein du bloc local. Il s'agit de réaliser, sur une durée relativement longue (deux ans environ), **une observation de l'élaboration puis de la mise en œuvre des schémas de mutualisation** dans cinq « sites pilotes ».

Il appartient au président de l'intercommunalité de présenter à l'assemblée communautaire un rapport relatif aux mutualisations de services comportant un schéma des mutualisations à réaliser sur la durée du mandat.

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales complété par l'article 74 de la loi du 7 août 2015 dite « NOTRe », prévoit que les intercommunalités dotées d'une fiscalité propre doivent adopter, avant le 31 décembre 2015, un rapport relatif aux mutualisations de services :

« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment

l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

On peut déduire des dispositions précitées que le rapport doit comporter deux volets :

- un volet « état des lieux » qui servira notamment de base pour calculer l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local et sur leurs dépenses de personnels. Il pourra concerner tant les effectifs que les mutualisations (formelles ou non) actuelles ;
- un volet « prospectif » visant à définir des pistes de mutualisation à mettre en œuvre au cours du mandat et à définir leurs impacts financiers.

Les objectifs et partis pris méthodologiques de cette étude sont de :

- Mettre à jour **la dynamique** d'élaboration et de mise en œuvre des schémas (les mutualisations ont déjà fait l'objet de nombreuses publications : bilans, évaluations des mutualisations déjà mises en œuvre au sein du bloc local, cadrages juridiques ou guides méthodologiques en appui aux collectivités et aux EPCI). À partir d'entretiens effectués auprès des élus et des cadres territoriaux des sites pilotes, il s'agit ici de mieux cerner les conditions de portage, les leviers et les freins, les représentations et les jeux d'acteurs de ce projet, ainsi que leur évolution dans le temps. Une large part sera donc faite dans ce rapport à l'expression et l'analyse des représentations de ces acteurs.
- Envisager l'élaboration et la mise en œuvre des schémas **sous l'angle des ressources humaines** : toute démarche de mutualisation accompagnée de mouvements de personnels implique nécessairement une réflexion sur des questions relevant de la politique de ressources humaines (la gestion des effectifs, les besoins de professionnalisation des agents, l'organisation des services, les méthodes de travail et les conditions de travail). Plus largement, les évolutions actuelles du monde territorial – mutualisations, transferts de compétences, fusions d'EPCI – invitent à revisiter la gestion des ressources humaines au sein du bloc local : il devient de plus en plus pertinent et nécessaire d'élargir la réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour prendre en compte l'ensemble des personnels de la communauté mais aussi des communes membres et de leurs satellites (syndicats, CCAS). Cette dimension RH intervient :
 - en amont des schémas de mutualisation, l'analyse des emplois et des compétences devant permettre, par la lisibilité qu'elle offre sur les effectifs et les compétences présents, d'éclairer la réflexion devant aboutir aux schémas de mutualisation ;
 - dans la mise en œuvre des schémas : définition des conditions statutaires des agents mutualisés, réorganisations, rémunérations, conditions de travail... ;
 - dans la mutualisation de services de gestion des ressources humaines : la fonction RH évolue elle-même et tend à être de plus en plus « partagée » au niveau du bloc local.

Ces trois aspects de la dimension RH des schémas de mutualisation constituent la trame de fond de cette étude.

- Apporter **un appui aux communautés** étudiées, et plus largement de mettre en place, d'animer et d'alimenter un réseau de partage sur le thème des schémas de mutualisation. L'appui aux EPCI a pris la forme d'un accompagnement à la réalisation de cartographies des emplois et des compétences à l'échelle du bloc local. Parallèlement, des réunions de réseau associant des EPCI ont permis de diffuser des ressources, de partager et de capitaliser des démarches et expériences (cf. encadré ci-dessous). Il s'agit donc d'une étude action. L'organisation de ces réunions de réseau a également été l'occasion d'élargir le champ de l'observation au-delà des cinq sites étudiés. Ce travail a enfin pour vocation de développer des outils pédagogiques à destination des communautés pour les aider à mettre en œuvre leur schéma de mutualisation.

Ce document vise à consigner les observations réalisées à mi-parcours sur la base d'une première vague d'entretiens individuels ou collectifs, ainsi que de quatre réunions de réseau. Il s'agit donc **d'un rapport d'étape, centré sur la phase de réflexion, de négociation et d'élaboration des schémas de mutualisation.**

Cinq sites ont participé à la première série d'entretiens entre novembre et décembre 2014 et à un accompagnement sur la cartographie de leurs emplois :

- communauté de communes des 4B Sud Charente (département de la Charente – 20 700 habitants et 46 communes), 18 collectivités rencontrées, 24 élus et 13 cadres territoriaux ;
- communauté de communes de Lamballe (département des Côtes d'Armor – 28 500 habitants et 17 communes) : 9 collectivités rencontrées, 5 élus et 8 cadres territoriaux ;
- communauté d'agglomération de Tulle (département de la Corrèze – 43 400 habitants et 37 communes) : 24 collectivités rencontrées, 23 élus et 8 cadres territoriaux ;
- communauté de communes du pays de Vendôme (département de Loir-et-Cher – 29 000 habitants et 12 communes) : 9 collectivités rencontrées, 10 élus et 5 cadres territoriaux ;

- communauté d'agglomération d'Orléans (département du Loiret – 282 700 habitants et 22 communes).

Composition des réunions de réseau :
18 communautés ont participé aux réunions de réseau (8 CC et 10 CA), soit 31 cadres territoriaux.

Quatre réunions : novembre 2014, janvier, mars et juin 2015.

Thématiques abordées :

- le contexte d'élaboration, la méthode, la formalisation et le contenu des schémas de mutualisation ;
- le cadre financier de la mutualisation des services ;
- les conditions de gouvernance et de proximité des services mutualisés ;
- les impacts de la mutualisation sur la gestion des ressources humaines.

NOTES

Ruled lines for notes.

PARTIE I

LA DYNAMIQUE INTERCOMMUNALE : UNE CONDITION DÉTERMINANTE POUR L'ÉLABORATION ET LE CONTENU DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION



I LA DYNAMIQUE INTERCOMMUNALE : UNE CONDITION DÉTERMINANTE POUR L'ÉLABORATION ET LE CONTENU DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION

Pour l'ensemble des acteurs rencontrés, l'historique et la dynamique de l'intercommunalité sont des dimensions déterminantes dans les conditions de mise en œuvre des démarches de mutualisation.

Lors des entretiens, de nombreux acteurs ont d'ailleurs spontanément dressé un bilan de l'intercommunalité et fait part de leur perception en préalable aux questions sur les mutualisations existantes et celles en projet.

Pour eux, la mutualisation est étroitement liée au processus d'intégration communautaire. De fait, le calendrier initial de l'année 2015 prévoyait simultanément l'adoption des schémas de mutualisation et la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales). Sur l'ensemble des sites, l'élaboration des schémas de mutualisation était étroitement imbriquée avec les problématiques d'extension des périmètres communautaires et, ou, la transformation de communautés de communes en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines.

I.1 UNE COHÉSION COMMUNAUTAIRE PORTEUSE DES DÉMARCHES DE MUTUALISATION

Les acteurs locaux ont globalement une perception positive de l'intercommunalité. À l'heure « où l'on ne peut plus faire seul » et « dans un contexte de contrainte financière qui laisse beaucoup de collectivités exsangues », l'intercommunalité tend à favoriser une cohésion territoriale. Elle apparaît pour beaucoup d'acteurs comme l'échelon le plus en capacité désormais de porter l'action publique locale.

a. Un levier pour renforcer et diversifier la gamme des services publics

Après avoir été positionnée prioritairement sur le champ des interventions techniques, l'intercommunalité a plus récemment permis de renforcer également la gamme des équipements et l'offre de services publics. « C'est sur cet aspect que son apport est le plus lisible ». L'intercommunalité est perçue comme étant en capacité de dépasser un seuil critique qui autorise des marges de manœuvre que n'ont plus les communes.

« La communauté de communes a permis de développer l'accès à de nouveaux services : l'aide à domicile, le transport collectif à la demande, une école de musique, le centre intercommunal d'action sociale ». « Peu à peu, l'intercommunalité a développé une politique petite enfance, sportive, culturelle et de loisirs ». « En l'absence de réponse de la part du tissu associatif, un service intercommunal d'aide à domicile a été mis en place, nous n'aurions jamais pu financer ce service à la population ».

b. Un vecteur d'équilibre et de structuration du territoire

Alors que la part des investissements est de plus en plus limitée, « les intercommunalités ont encore des moyens d'investissements que les communes n'ont plus ». « Le transfert à la communauté de communes d'équipements tels que les écoles, le gymnase et la piscine, permet des investissements de mise aux normes que n'aurait pu réaliser la commune, ce qui aurait compromis le maintien à terme de certains équipements ».

Ce transfert des équipements et des investissements tend à favoriser l'intérêt communautaire : « Alors que le conservatoire était essentiellement un équipement de portée locale, nous souhaitons que son transfert lui donne un rayonnement plus large et qu'il donne lieu à



la définition d'une réelle politique communautaire en matière d'enseignements spécialisés, de musiques actuelles, d'intervention en milieu scolaire ».

« La communauté de communes correspond au bassin de vie. Ça a mis de l'ordre dans ce qui se faisait auparavant avec de multiples syndicats. Cela permet une rationalisation de notre action et de nos moyens dans une même unité de lieu ».

« Le niveau intercommunal, voire une intercommunalité élargie au bassin de vie, est désormais le périmètre de référence. C'est à cet échelon que les choses se jouent en matière de politique de santé, d'enseignement, de développement touristique et économique ».

Dans ce même registre, des acteurs reconnaissent le rôle structurant et redistributif joué par les intercommunalités. « La communauté de communes est intervenue en soutien au commerce de proximité et au maintien de certains services, garantissant ainsi une relative attractivité pour des communes qui se vidaient ». « En son temps, la taxe professionnelle unique a conduit à plus d'équilibre, en répartissant la richesse des communes industrialisées vers les autres. Mais maintenant, il n'y a plus de richesse ! ».

c. Une prise de relais

Le principe du relais est fréquemment cité par les acteurs. Il s'exprime à plusieurs niveaux.

- Pour des collectivités qui ont le sentiment « d'être à bout de souffle », l'intercommunalité vient prendre le relais sur des compétences qui n'étaient plus gérables au niveau local : « Sur la distribution d'eau, l'assainissement non collectif, les ordures ménagères, la voirie, les communes et des syndicats dispersés n'avaient plus les moyens et l'expertise suffisants pour conduire ces compétences techniques ».
- La prise de relais apparaît de plus en plus comme un besoin et une nécessité face à une « administration locale qui se complexifie, qui demande plus de compétences dans des domaines très divers » et dans un contexte de retrait des services de l'État : « Sur l'urbanisme et l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), le retrait de l'État pousse à plus d'intégration. Les communes sont en attente d'une prise de relais par la communauté de communes ». « L'intercommunalité propose un accompagnement par l'intermédiaire de conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la voirie et les aménagements de centres bourgs. C'est un relais majeur dès lors que nous n'avons plus d'autres interlocuteurs ». Globalement, les communes sont en attente forte d'un appui qui, en outre, « permet de rompre avec un sentiment d'isolement » ; « La communauté de communes permet d'avoir accès à d'autres services, à des conseils et à un accompagnement, elle favorise une mise en réseau, des échanges, qui nous sortent d'une vision uniquement communale ».

Pour les structures intercommunales, ces attentes sont un atout dès lors qu'elles ouvrent des pistes de mutualisation et introduisent un travail davantage coopératif avec les communes. Pour autant, les demandes et les attentes sont parfois jugées « inflationnistes », elles induisent des besoins de professionnalisation voire de recrutement que « les communes ne sont pas forcément prêtes à financer ; ce relais tend à leur apparaître comme un service et un retour normal des organisations intercommunales ».

- À l'inverse, les communes jouent également le rôle de relais vis-à-vis des intercommunalités : elles doivent rester les points d'entrée des structures intercommunales, « elles sont un gage de proximité ». « Alors que les équipements ont été transférés à la structure intercommunale, l'entretien courant, le fonctionnement sont gérés par la commune et ses agents

à travers une délégation de la communauté de communes. Grâce à cette solution mixte, la communauté porte les investissements, la commune assure le maintien d'une relation de proximité quotidienne de gestion ». « Bien que la compétence scolaire ait été transférée, la commune a dans la pratique un rôle de relais de service public. L'entretien courant des écoles est réalisé par la commune puis refacturé à l'intercommunalité, nous conservons ainsi la gestion de proximité et le lien avec les enseignants et les parents ».

d. L'importance de l'historique communautaire

Des représentations positives quant à l'historique communautaire et au « vécu communautaire », l'ancienneté des pratiques et du « faire ensemble », facilitent fortement l'élaboration et la mise en œuvre des démarches de mutualisation. Elles ont été engagées dès 2008 sur certains sites.

Pour les collectivités qui ont exprimé une satisfaction vis-à-vis de cette dynamique intercommunale, « les mutualisations sont une suite logique et naturelle ». « La ville a depuis longtemps des pratiques de mutualisation ascendante avec l'EPCI sous différentes formes : prestations de service, de mise à disposition des agents et des matériels, de mutualisation. Le schéma ne fera que prolonger et étendre ces pratiques communes ». « Lors du précédent mandat, j'avais le sentiment qu'une organisation à deux niveaux se montait entre la ville et l'intercommunalité. La communauté était en train de construire une seconde administration parallèle. Lorsqu'on est dans une dynamique partagée de développement, on s'organise en commun ».

Il semble que les élections municipales de mars 2014, en conduisant à un renouvellement des élus locaux, aient changé la donne au moins à court terme dans certains territoires et « mis un frein à la dynamique intercommunale ». « La plupart des élus sont nouveaux, ils sont d'une génération plus jeune que les précédents, ils n'ont pas participé à la construction communautaire et n'ont pas cette culture de l'intercommunalité. On a le sentiment qu'il faut tout reprendre à zéro. Avant même de pouvoir leur parler de mutualisation, il faut les convaincre du bien-fondé de l'intercommunalité ».

Cet aspect confirme si besoin en était, que la dynamique intercommunale reste très liée à l'historique, à l'ancienneté du faire ensemble mais qu'elle tient bien souvent aussi à des questions de personnes et à la capacité de mobilisation et de conviction de certains élus.

1.2 UNE DYNAMIQUE COMMUNAUTAIRE FRAGILE, UN FREIN AUX DÉMARCHES DE MUTUALISATION

Il n'existe pas de clivage net entre, d'un côté des collectivités « pro-intercommunalité » investies fortement dans les démarches de mutualisation et de l'autre, des collectivités très en retard sur ces démarches parce que très critiques sur les dynamiques intercommunales. Les propos des acteurs et les réalités locales sont évidemment plus nuancés et bien souvent ce sont les mêmes qui établissent un bilan aussi bien positif que négatif de l'intercommunalité.

Quoi qu'il en soit, il est certain que pour les collectivités rencontrées, l'obligation de mutualiser, dans des délais initiaux à « marche forcée » (dans la loi RCT, le schéma de mutualisation devait être adopté douze mois après les élections municipales de mars 2014 et la loi « MAPTAM » a créé un coefficient de mutualisation impactant directement la dotation globale de fonctionnement du bloc local), a réactivé ou cristallisé les débats sur l'intercommunalité, qui pour certains est « en passe de devenir omnipotente avec la mise en commun des services et des moyens ».

a. La tentation d'un repli local ?

De nombreux élus des communes rurales expriment des craintes quant à un « rôle des communes qui devient résiduel » et un processus de décision auquel ils ont le sentiment de ne plus pouvoir participer.



« À terme, et à plus forte raison dans des périmètres communaux élargis, quelque chose va échapper aux élus communaux, nous ne serons plus entendus, la commune ne sera plus qu'un point de proximité, un guichet de l'intercommunalité ». « Nous avons certaines divergences avec l'EPCI sur la gestion des priorités. Alors que nous sommes en prise directe avec la gestion quotidienne des affaires scolaires, nous avons le sentiment d'être dépossédés du pouvoir de décision et d'arbitrage ». « Dans le cadre du transfert de la compétence de lecture publique, nous avons souhaité conserver nos équipements. Nous sommes attachés à ne pas nous faire déposséder de ces services de portée locale ».

Ce sentiment de « confiscation du pouvoir local » est amplifié par des modes de gouvernance qui pour beaucoup d'acteurs sont « insuffisamment partagés entre le niveau intercommunal et local » ; quant à la gouvernance communautaire elle-même, elle reste pour beaucoup d'acteurs un point d'achoppement : « Le conseil communautaire n'est ni un lieu d'expression ni de concertation » ; « La gouvernance communautaire est peu partagée et peu lisible : qui décide, quand et comment les arbitrages sont-ils débattus ? ».

Ces différents ressentis et craintes tendent à favoriser un repli des acteurs sur le niveau local : « Il faut essayer de tirer notre épingle du jeu » ; « Notre force sera de faire entre nous, entre petites communes » ; « Mon sentiment est qu'une commune qui mutualise beaucoup perd son identité et son pouvoir ». Ce mouvement explique en partie la multiplication des projets de communes nouvelles. Dans l'expression de certains acteurs, ces projets traduisent de fait la recherche de nouvelles solidarités infra communautaires : « Avec la baisse des dotations et une marge de progression fiscale très faible, notre seul levier pour maintenir la dotation globale de fonctionnement sera d'initier un projet de communes nouvelles avec 4 ou 5 communes qui partagent les mêmes préoccupations ».

b. Une intercommunalité parfois peu comprise et peu lisible dans ses priorités de développement et dans son action

Sur plusieurs sites, les acteurs rencontrés nous ont dit ne plus très bien comprendre le sens de la dynamique intercommunale. « La difficulté à actualiser, stabiliser ou définir les projets de territoire peut s'expliquer en partie par cette difficulté à relancer une solidarité communautaire, à dépasser des remises en cause de l'intérêt de l'intercommunalité ».

« L'intercommunalité n'apporte plus ce que les communes attendent. On se demande si le coefficient d'intégration fiscale ne joue pas contre nous. Nous avons transféré la voirie communale mais les communes n'ont eu aucun retour depuis ». « À l'heure actuelle, nous nous interrogeons sur la plus-value de la communauté de communes : on a épousé des projets programmés ou en cours du fait d'une intégration forcée, des choix d'investissements ont été faits sans qu'ils ne soient réellement partagés, ils risquent de peser lourd sur la dynamique et sur les futurs projets communautaires ». « Certains projets d'investissements nous semblent sur-dimensionnés, il faut réévaluer leur pertinence au regard des questions d'accessibilité et d'attractivité du territoire ».

« Nous manquons de perspectives, la communauté de communes devient une intercommunalité de gestion plus que de projet, elle est une super administration ». Plusieurs acteurs partagent cette perception d'une intercommunalité qui fait de plus en plus figure de technocratie : « Les procédures se sont multipliées, dans nos relations avec la communauté, nous avons des difficultés à identifier le bon interlocuteur ».

C'est parfois l'exercice même des compétences et leur gestion qui sont incompris. « La communauté de communes est engluée dans la gestion de ces compétences ». « L'intercommunalité a pris la compétence périscolaire mais n'intervient pas sur le scolaire, cela n'a pas de sens ». « La gestion croisée de la compétence scolaire entre les communes et l'intercommunalité est de plus en plus complexe, qui fait quoi ? Avec la mise en œuvre des temps d'activités périscolaires, la confusion s'est renforcée ». « On ne sait plus qui intervient sur quoi en matière de voirie, quelles sont les voies qui relèvent du niveau communautaire, si telle rue relève de la commune, qui s'occupe des ronds-points ? »

c. Une solidarité précaire

L'intégration communautaire et les démarches de mutualisation réactivent des couples de tension au sein des territoires communautaires. Ces antagonismes, ou plus exactement leurs perceptions, sont bien connus.

Ils tiennent à la crainte d'une hégémonie de la ville centre dans l'espace communautaire : « *Les équipements communautaires existants ou en projet ont des usages qui sont toujours captés par la ville centre* ». « *La vision communautaire était que la ville centre transférait ses charges à l'intercommunalité* ». « *Au vu du poids démographique de la ville centre, une telle ville n'a pour ambition que d'absorber les autres, la rentabilité se fait toujours là où il y a le plus de monde* ».

À l'inverse, la ville centre a parfois le sentiment d'un isolement qui profite aux communes périphériques : « *Nous ne pouvons pas indéfiniment supporter seuls les charges de centralité qui augmentent de 40 % le coût de nos services, il faudra bien que la communauté et les communes adhérentes prennent le relais* ».

D'autres acteurs ont le sentiment que l'intercommunalité ne fait que renforcer le couple EPCI-ville centre : « *Nous nous interrogeons sur la place des communes petites et moyennes, quels pourront être les services rendus par la communauté de communes, à qui profite le crime ?* ».

Ces ressentis et craintes tendent à morceler la solidarité communautaire. Elles conduisent certains acteurs à rechercher d'autres équilibres à la fois pour mettre en œuvre des modes d'action différents d'un « *système intercommunal dans lequel ils ne se retrouvent plus* » mais aussi, pour établir une forme de contre-pouvoir vis-à-vis de l'intercommunalité. « *Plutôt que de mutualiser avec l'intercommunalité, je préférerais mutualiser avec les communes limitrophes. Il faut mutualiser en fonction de différentes échelles, sauf pour certains services qui peuvent être gérés à un niveau centralisé* ». « *Les contraintes financières ont fait émerger un projet de commune nouvelle et d'administration unique entre 6 communes, cette échelle est pertinente, elle regroupe des communes qui partagent une même identité et des problématiques communes, elle nous permettrait entre autres d'envisager la définition d'un nouveau regroupement pédagogique* ». « *Il est clair pour nous que le fait de créer une commune nouvelle permettra de contrebalancer le poids de la communauté de communes* ».

Face à l'ensemble de ces perceptions, les intercommunalités « *ont le sentiment d'être au milieu du gué avec des projets de territoire et des schémas de mutualisation qui progressent par paliers* ». Certaines s'interrogent aussi sur le découplage qui peut se produire entre l'échelon local et intercommunal : « *C'est à croire parfois que les communes ne sont pas représentées au conseil communautaire, leur position entre le conseil municipal et le conseil communautaire peut paraître quelque peu paradoxale* ».

I.3 L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE COMMUNAUTAIRE AU CŒUR DES DÉBATS

a. Un contexte incertain de mutation territoriale

Les schémas de mutualisation doivent être votés par les organes délibérants des communautés avant la fin de l'année 2015. Or, ce calendrier se chevauche avec celui des évolutions de périmètre à venir des intercommunalités. Pour rappel, la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit que les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront être arrêtés au 31 décembre 2015.

Au moment où se sont déroulés les entretiens auprès des quatre sites rencontrés, soit de novembre à décembre 2014, les débats concernant la loi NOTRe étaient déjà largement engagés. Un des volets de cette loi concerne l'augmentation du seuil minimal du nombre d'habitants des communautés, l'intention première du législateur étant de relever ce seuil



à 20 000 habitants. L'extension de périmètre par le biais de fusions avec d'autres intercommunalités concernait principalement trois des sites observés, dans la mesure où leurs voisins n'atteignaient pas, pour certains, le seuil envisagé. Les spéculations et hypothèses, avant même que le seuil ne soit officiellement fixé (*in fine* à 15 000 habitants) étaient donc lancées, ainsi que des démarches, plus ou moins formelles, de « rapprochement » avec les partenaires envisagés.

Il faut donc souligner que la réflexion concernant les schémas de mutualisation s'est faite dans un cadre mouvant et incertain. En l'absence d'un périmètre stable pour les années à venir, les acteurs locaux ont été conduits à l'exercice délicat d'envisager des mutualisations à l'échelle de leur périmètre actuel, tout en ayant en tête que ces mutualisations auraient sans doute vocation à s'élargir aux membres (parfois très nombreux) d'intercommunalités voisines.

Autant dans les territoires dans lesquels la mutualisation a été très faiblement développée avec la ville centre, le schéma peut porter sur le partage de moyens au sein de ce couple communauté-ville centre, autant dans les territoires où les mutualisations sont d'ores et déjà très poussées entre elles, il est difficile d'aller au-delà avec les autres communes membres tant que le périmètre de la future communauté n'est pas connu.

Il faut également noter la place centrale occupée par cette problématique dans les discours et représentations des élus locaux, celle-ci suscitant les débats et cristallisant les oppositions politiques bien davantage que les mutualisations elles-mêmes. Ceci est particulièrement vrai pour les intercommunalités ayant déjà développé une culture de la mutualisation.

En effet, l'extension des périmètres vient interroger et parfois percuter de plein fouet les représentations des acteurs locaux sur la vocation de l'EPCI, les compétences et les services publics qu'il assure, les modes de gouvernance, et plus généralement des habitudes acquises sur « le faire et être ensemble ».

b. Les avantages d'un périmètre élargi : renforcer l'attractivité du territoire communautaire et peser davantage dans le paysage territorial

L'éventualité d'une extension des périmètres intercommunaux est aussi l'occasion de développer une réflexion stratégique et politique en lien avec la place de l'intercommunalité comme aire d'influence dans le jeu départemental et régional, avec en arrière-fond l'idée que le développement d'intercommunalités larges va dans le sens de l'histoire (notamment avec le désengagement de l'État), et que dans ce contexte il est nécessaire de se mettre au niveau :

« On ne peut pas être sous-dimensionnés par rapport aux autres intercommunalités ». « Je suis convaincue qu'il faut être fort. Les autres s'organisent comme ça, ils sont en train de faire une agglomération ». « Il faut pouvoir peser dans le jeu et dans les instances de la région ». « On n'a pas d'échelle critique et on n'est pas au niveau quand on discute avec la grande ville de la région ». « Cette taille pose un problème de compétences : à moins de 40 000 habitants on n'a pas droit aux administrateurs territoriaux ni aux grades supérieurs (ingénieur etc.) ».

Sont évoqués également les avantages liés au passage en communauté d'agglomération, qu'ils soient d'ordre financier ou afférents aux champs de compétences attribués à cette strate d'EPCI :

« Un périmètre large et une communauté d'agglomération permettent de travailler l'attractivité du territoire, c'est ce qu'on constate ailleurs autour de nous ». « La stratégie financière de l'État pousse à favoriser les communautés d'agglomération. L'écart de dotation est important ». « On a intérêt à s'élargir pour le fonds de péréquation horizontale des intercommunalités : on est contributeurs alors qu'une fusion nous appauvrirait ». « Nous avons des problématiques urbaines avec une zone prioritaire. La question de la mobilité est donc cruciale. La compétence transport serait intéressante pour traiter cela ». « Beaucoup d'enjeux sociétaux ne sont pas à notre niveau de réponse ».

Plus globalement, les réflexions recueillies mettent en avant la notion de « territoire pertinent », qui s'articule autour des concepts de bassin de vie, ainsi que d'équilibre et d'attractivité du territoire.

« Pour moi, le premier critère pour les fusions c'est le bassin de vie. On voit que sur le découpage qui se dessine on couvrirait un bon territoire pour l'agroalimentaire, avec de bonnes dessertes, la zone côtière, en termes de dynamique et d'économie, le territoire serait très pertinent ». « On aurait une quarantaine de communes et 75 000 habitants. On aurait une ville centre, des infrastructures, un TGV, une 4 voies, une économie de production et une agriculture, une économie touristique importante (trois casinos) et une économie résidentielle, on est un territoire qui attire (qualité de vie, emploi) et on se retrouverait en première couronne de Rennes ».

c. Les difficultés et les craintes : un éloignement des réalités locales

• Une nécessaire harmonisation des compétences exercées en cas de fusion

Si les mutualisations peuvent se faire « à la carte », en fonction des souhaits des différentes communes, une fusion va de pair avec une nécessaire harmonisation des compétences exercées par les anciennes intercommunalités. La réflexion concernant le périmètre du futur territoire intercommunal doit par conséquent prendre en compte cet aspect, qui ne va pas sans poser des difficultés :

« Quel que soit le périmètre d'élargissement choisi, il y aura des difficultés, car les autres communautés sont moins intégrées. Nous avons une fiscalité additionnelle alors que les autres non, ou peu. Il faudra donc faire comprendre que la fiscalité supplémentaire compensera les différences de tarifs sur les services, et servira à mieux déployer des services ». « La communauté de communes voisine a la compétence voirie, donc si on fusionne et que la voirie est transférée, nous devons récupérer l'ensemble du réseau ».

La question se pose même du maintien de certaines compétences, telles celles des services à la population au niveau de l'intercommunalité. Sur ce point les avis divergent, notamment en fonction des contextes respectifs des sites étudiés :

« Cela va poser problème en cas d'élargissement car certaines compétences seront retransférées dans les communes ». « Ce serait possible de garder les mêmes compétences avec plus de communes. Et d'ailleurs, aucune commune de la communauté ne souhaite reprendre ces compétences ».

• Les inquiétudes concernant le maintien de la gamme de services publics

La question du maintien de la gamme de l'offre de services publics offerts par l'intercommunalité, ainsi que de l'égalité d'accès à cette gamme de services, concentre l'essentiel des craintes évoquées en particulier par les élus ruraux.

« C'est maltraitant de passer tout à coup à quelque chose d'énorme, pour les habitants. On ne pourra pas avoir le même traitement pour les habitants des campagnes reculées ! ».

« Les gens craignent qu'il y ait moins de service public. Mais la communauté n'est pas l'uniformisation. Certaines communes peuvent avoir des services et d'autres pas, selon les besoins. On peut très bien envisager des réponses graduées à des besoins différenciés selon les communes ». « Il faudra exercer les mêmes compétences mais différemment : une crèche dans la ville centre et des assistantes maternelles ailleurs. Les compétences sur une communauté de communes élargie ne seront pas forcément réduites, mais il faut envisager des retours de compétences à certaines communes ». « Quoi qu'il en soit, le maintien de la qualité de service va être rendu plus difficile de par les raréfactions de dotations, même à périmètre constant ».



• Les inquiétudes en lien avec la notion de « proximité »

La notion de proximité, très présente dans les interrogations des acteurs rencontrés, a fait l'objet d'une réflexion collective lors d'une réunion de réseau. Les participants étaient invités à envisager les bonnes pratiques et points de vigilance propres à pallier une éventuelle perte de proximité des services publics, ainsi que dans le management et la gouvernance. Une des bases de la réflexion était les critères d'accessibilité des services publics¹ :

- information sur les services existants ;
- facilité de prise de contact ;
- temps d'accès physique aux services (déplacements) ;
- horaires d'ouverture des services ;
- délai d'attente ;
- modalités d'accès aux services : transports collectifs, accès piétons, vélos, parking ;
- accessibilité pour tous : accessibilité physique, pour les malvoyants, pour les malentendants, etc. ;
- droit d'accès : accès ouvert à tous pour éviter d'exclure certains types de population suivant des critères d'âge, de situation sociale, de lieu d'habitation ;
- accessibilité financière : coût direct et indirect du service pour l'utilisateur ;
- accessibilité socioculturelle : simplicité administrative, simplicité culturelle (linguistique, sociale) ;
- accessibilité globale : regroupement de services complets, prise en compte globale de la personne, regroupements d'offres.

La question de la proximité et de l'accessibilité des services publics est doublement posée par la perspective des mutualisations et par celle des extensions de périmètres, de la même façon qu'elle est soulevée à chaque fois qu'il y a transfert d'une compétence à l'intercommunalité.

Certains élus ruraux peuvent avoir l'impression qu'en plus des transferts déjà réalisés, les mutualisations vont achever de « déshabiller » les communes. Et la perspective d'une intercommunalité élargie ne fait que rendre plus sensible ce sentiment, dans la mesure où elle questionne la capacité du nouveau groupement à organiser un service réactif, efficace, et qui plus est égal pour tous, sur des périmètres pouvant dépasser la centaine de communes. Cette perspective n'est envisageable, pour une majorité d'acteurs locaux, qu'assortie de mesures permettant de maintenir des « pôles de proximité », qu'il s'agit d'anticiper, compétence par compétence. Et le maillage envisagé ne devra pas reproduire celui des communes, sous peine de remettre en question la logique de mutualisation et les économies d'échelle censées en découler.

« Ce qui me fait peur, c'est que dans le cas d'une mutualisation avec les petites communes, on perde le service de proximité : il y a quand même un quart d'heure de route pour rejoindre la ville centre, alors qu'ici les usagers peuvent venir à vélo. On va sacrifier la proximité à la rentabilité ».

D'autres acteurs partagent un point de vue plus contrasté. *« 17 communes sont déjà sur la compétence enfance, et c'est un challenge que de gérer la proximité. Mais ce n'est pas parce que le territoire s'agrandit qu'on va perdre la proximité. Il faudra garder des pôles de responsabilité sur le terrain. Ne pas faire une pyramide. Sur le social, les compétences peuvent s'additionner, c'est rodé ».* *« Un enjeu serait de recréer de la proximité, pas forcément communale, de décentraliser par exemple la petite enfance. Et sur les ordures ménagères, on aurait plusieurs points de départ des tournées. Idem pour nos agents d'aides à domicile, il faut sectoriser. La difficulté est que cette proximité ne doit pas être que communale ».* *« Peu d'intercommunalité éloigne de la proximité, beaucoup en rapproche car il faut créer des pôles de proximité ».*

¹. Liste d'indicateurs définie par l'ADRETS (Association pour le développement en réseau des territoires et des services)

Un des aspects de cette inquiétude réside dans la capacité pour un élu de commune rurale de garder la main sur la planification du travail de ses agents. Une mutualisation des services techniques par exemple, qui plus est sur un territoire très large, peut questionner la capacité d'un service commun à répondre à une urgence, traditionnellement relayée par l'élu local qui porte devant ses administrés la responsabilité d'une réponse rapide. Cette perspective inquiète un élu rural et montre bien en outre la nécessité d'une structuration managériale des équipes :

« Une extension du périmètre entraînerait un éloignement des décisions ». « On peut anticiper un défaut de management si les agents sont disséminés comme à l'ancienne DDE. Il faut des gens pour les encadrer ! Plus la communauté de communes va être importante, plus l'élu va devoir s'entourer d'encadrants. Le lien entre l'élu et les équipes va se distendre. Quelque chose va échapper aux élus de base. On sera plus sur de la politique que sur l'écoute des citoyens ».

• Les inquiétudes concernant le maintien d'une gouvernance partagée

Outre ces aspects opérationnels, c'est sur la gouvernance en elle-même que se concentre l'essentiel des craintes des élus communaux dans le cadre d'un élargissement de périmètre. La question qui se pose est celle du « droit à la parole » des élus communaux au sein d'une assemblée « pléthorique », à tout le moins élargie.

« Si on passe à 107 communes, on ne sera plus entendus. C'est la disparition des maires et des communes à terme ». « On sera noyés dans l'intercommunalité, on n'existera plus ». « Dans la configuration actuelle chaque maire a le sentiment d'être écouté. À 40 communes ce sera différent ». « J'ai peur qu'on se déconnecte du terrain et qu'on crée des assemblées délirantes plus que délibérantes. Le décisionnel risque d'être complètement déconnecté ». « C'est très éloigné de ce qu'on vit. Des témoignages de DG de communautés XXL montrent bien que c'est lourd et démocratiquement pas simple : assemblées pléthoriques, difficulté d'avoir une parole libre... ». « Au niveau du pays, il y a des réunions où on n'atteint pas le quorum. On risque d'avoir le même problème au niveau d'une intercommunalité élargie. On risque aussi de ne pas avoir voix au chapitre. Ici on a le temps de se connaître. On risque de recevoir des comptes-rendus et que cela devienne le mode de communication habituel, déshumanisé ».

Dans cette perspective, la composition de l'organe délibérant semble en effet susciter des interrogations. Une évolution envisagée serait de garder un seul représentant pour chaque commune, alors qu'à ce jour une commune peut en avoir plusieurs :

« Chaque commune n'aurait qu'un représentant. Une solution est d'ouvrir toutes les commissions à tous les conseillers qui le souhaitent. Je n'ai pas le sentiment que ce sera un élément compliquant les décisions ».

« Toutes les communes seront présentes au conseil, il y aurait une conférence des maires, qui jouerait un rôle très important. Le conseil serait préparé par la conférence des maires et par un bureau. Rennes métropole a une centaine de communes. J'irai voir comment ça se joue dans les intercommunalités qui sont déjà nombreuses ».

La garantie de la présence de chaque commune au conseil ne résout pas pour autant le problème de la liberté de parole. De plus, certaines voix s'élèvent pour remettre en question la légitimité des petites communes à « peser » autant que les communes plus importantes :

« Les maires des petites communes ont des responsabilités démesurées au niveau communautaire. Cela ne me semble pas envisageable en termes de gouvernance, d'avoir une assemblée d'une centaine d'élus. Il est inadmissible d'avoir la même voix en tant que maire d'une petite commune. La création des communes nouvelles me semble en ce sens importante pour limiter le nombre de communes dans une communauté élargie ».

Du point de vue des élus des petites communes, et compte tenu de leur crainte quasi généralisée d'une perte d'influence, la seule contrepartie dans la configuration d'un élargissement serait de « faire nombre » contre la ville centre et de limiter ainsi son influence :



« Certains élus ruraux se disent que dans une intercommunalité de plus de 100 communes, la ville centre pèsera moins. C'est l'antagonisme urbain/rural qui s'exprime ».

« Ce qui m'intéresse dans la fusion avec les 5 autres communautés de communes, c'est de faire contrepoids à la ville centre en nombre d'habitants, et aussi pour augmenter le nombre de petites communes ».

COMPTE-RENDU DE L'ATELIER SUR LE THÈME DE « LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ » (RÉUNION DE RÉSEAU DU 20 MARS 2015)

QUEL MODE DE GOUVERNANCE POUR LES SERVICES MUTUALISÉS ENTRE L'EPCI ET LES COMMUNES ?		
LES QUESTIONNEMENTS	LES DISPOSITIFS PRÉVUS OU MIS EN ŒUVRE	LES « BONNES PRATIQUES » ET LES POINTS DE VIGILANCE
<ul style="list-style-type: none"> • Comment déconcentrer la décision au sein de l'administration et définir le rôle du maire/adjoint dans la décision ? • Comment limiter le sentiment de dépossession des élus municipaux ? • Comment éviter une perte de réactivité et d'efficacité du service rendu ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Instances d'arbitrage et de régulation • La désignation d'un référent au sein de l'EPCI chargé de la relation aux communes • Indicateurs RH, financiers • Délégations de signatures • Informations régulières en conseil communautaire (en dehors de l'information obligatoire délivrée au moment du DOB) • Comité d'évaluation ou de bilan des conventions • Droit de tirage, enveloppes financières déconcentrées, quotas d'heures à la discrétion des élus locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Cette problématique est peu présente, différentes instances de suivi et d'évaluation accompagnent la mise en œuvre des services mutualisés. Elles permettent notamment de dissiper la crainte d'une dérive de faire porter les charges de la ville centre par l'EPCI • On constate une « régulation relativement fluide » dans le fonctionnement des services mutualisés et dans le doublonnage des donneurs d'ordre. Cette régulation s'effectue : <ul style="list-style-type: none"> • par les agents eux-mêmes ; • par l'intermédiaire des directions mutualisées ; • par les instances de régulation telles que les commissions des finances. • Cette problématique varie en fonction des compétences : voirie, ordures ménagères, infrastructures, bâtiments. Elle dépend également du statut des agents, de la nature des liens hiérarchiques et fonctionnels • Des systèmes ont été mis en place pour répondre aux attentes des élus locaux. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> • recensement et planification des demandes urgentes des élus locaux : planification des interventions, anticipation, gestion des priorités • répartition des enveloppes budgétaires voirie : entre les travaux d'intérêt communautaire, local, les interventions urgentes de petit entretien de la voirie
LE LIEN ENTRE COMMUNAUTÉ, ÉLU MUNICIPAL, ADMINISTRÉ		
<ul style="list-style-type: none"> • Comment maintenir le rôle de l' élu local dans la conduite des actions des services mutualisés et dans la relation avec les administrés ? • Comment et doit-on favoriser l'accès des administrés aux élus communautaires référents ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Description des processus : qui définit les rôles respectifs des niveaux communautaires et locaux (information, avis, validation de l' élu local) ? • Organisation en front office (niveau local) et back office (EPCI) • Contrats de co-développement par communes • Indicateurs d'efficacité des services rendus, indicateurs de satisfaction • Communication partagée • Outils de planification et de suivi d'activité, procédures, permanences déconcentrées... 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel que soit le mode d'administration, « in fine l'administré ne connaît que le maire ! » • Dans la gestion quotidienne, la question ne se pose pas, le guichet unique communautaire, la facturation unique pour plusieurs services tantôt communaux ou mutualisés avec l'EPCI... tout doit concourir à simplifier le qui fait quoi pour l'utilisateur • Il faut renforcer la communication et la lisibilité de l'action publique sur le rôle des différentes administrations • Plus que les questions de gestion interne, ce sont bien les questions d'efficacité et de qualité du service rendu aux usagers qui doivent être au centre des débats

d. La mutualisation dans le cadre des perspectives d'extension de périmètre

Les termes du débat concernant les extensions de périmètre constituaient donc une « trame de fond » de la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation : outre le fait que les schémas devaient être pensés en l'absence d'un périmètre stable, les opinions, craintes et représentations suscitées par cette perspective ont nécessairement influé sur les réflexions liées aux mutualisations.

Il faut relever que les projets de territoire sont eux-mêmes suspendus à la création d'intercommunalités élargies. Ils ne peuvent de ce fait avoir un effet structurant de feuille de route pour orienter les mutualisations.

Ainsi, les acteurs locaux ont dû composer avec ces incertitudes et les intégrer dans les perspectives de mutualisation envisagées : « C'est l'œuf ou la poule entre mutualisation et changement de périmètre ». « La contradiction entre les perspectives d'extension et la réflexion sur le schéma de mutualisation est difficile à gérer. On sent les limites de l'exercice. Aujourd'hui, je ne connais pas les effectifs ou les compétences dans les autres communes, et ce sera pire après la fusion ».

Pour autant, il faut le préciser, les deux logiques (extension de périmètre/mutualisation), si elles sont perçues comme complexes à combiner de par leurs calendriers ne s'ajustant pas, ne sont pas toujours perçues comme contradictoires : « *En termes de mutualisation, plus vous êtes large plus l'administration locale unique est intéressante* ».

Les stratégies observées d'enclenchement de la dynamique de mutualisation dans l'attente des redéfinitions de périmètres se déclinent selon trois modalités :

- amorcer des prestations (type urbanisme ou ATESAT) auprès d'autres communautés dans l'esprit d'une fusion qui viendrait « coiffer » des coopérations déjà existantes :
« *Tout ne sera pas fait en même temps sur les mutualisations. De ce fait, le changement de périmètre n'est pas trop démobilisant dans les réflexions sur le schéma de mutualisation. Ainsi pour l'urbanisme cela pourrait se faire même avant la définition du territoire. Et la fusion des communautés pourrait couronner tout cela et non l'inverse. C'est possible juridiquement de fournir un appui à des communes qui ne sont pas de la communauté* » ;
- poser des principes assez généraux plutôt que d'enclencher de nombreuses mutualisations concrètes en l'état actuel des choses (ne pas faire pour défaire ensuite) :
« *On considère qu'il faut être prudent car si on est trop précis on devra tout refaire. Par contre, on travaille sur les principes généraux et, en plus, on travaille avec les territoires voisins pour qu'ils comprennent que c'est important. Les deux se travaillent en même temps mais en temps masqué* » ;
- enclencher une réflexion et une dynamique qui auront vocation à essaimer sur les autres intercommunalités :
« *Les réflexions actuelles sur le schéma serviront de base pour les autres communes d'autres communautés* ».

Dans cette même perspective, certains EPCI considèrent que les mutualisations engagées pourront servir d'exemple et démontrer auprès d'autres structures qui sont dans l'expectative qu'elles peuvent très bien fonctionner et s'avérer efficaces.

FOCUS

RÉFORME TERRITORIALE ET MUTUALISATION

La loi dite « NOTRe » du 7 août 2015 a également assoupli les conditions de transformation en communauté d'agglomération. Désormais, le périmètre devra contenir non plus une commune regroupant au moins 15 000 habitants mais il faudra que la commune la plus peuplée soit la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants. Cette évolution des textes devrait permettre à quelques communautés de communes de se transformer en communautés d'agglomération. De même, avec la loi « MAPTAM » de janvier 2014, le seuil de création d'une communauté urbaine a été abaissé à 250 000 habitants, offrant la possibilité à huit communautés d'agglomération de se transformer en communauté urbaine à périmètre constant. À celles-ci viennent s'ajouter sept anciennes capitales régionales qui pourront également obtenir ce statut à la suite des fusions de régions qui devraient intervenir au 1^{er} janvier 2016. Enfin, dans le cadre des SDCI, un certain nombre de communautés d'agglomération envisagent de fusionner avec des communautés voisines pour atteindre le seuil de 250 000 habitants et se transformer, dans le même temps ou à terme, en communautés urbaines.

Ces différents projets de fusion et/ou transformation de communautés soulèvent la question du lien entre les notions de « transfert » et de « mutualisation ». Alors que la première sous-entend un dessaisissement de la commune au profit de la communauté, la seconde est synonyme d'un partage, d'une mise en commun. À titre d'exemple, pour la compétence voirie, si celle-ci est « transférée » à la communauté, les communes ne pourront plus intervenir dans ce domaine en vertu du principe d'exclusivité. À l'inverse, si un service commun est créé pour gérer cette compétence, il y aura un partage des moyens humains de chacun, sans dessaisir aucune collectivité. La différence est importante mais il existe souvent une confusion, dans la pratique, entre

ces deux notions. On comprendra donc pourquoi, en cas de transformation (qui nécessite souvent des transferts de compétence importants) et/ou de fusion (qui nécessite souvent une harmonisation des compétences délicates), le lien doit obligatoirement être fait entre transfert et mutualisation. Dans les communautés de notre panel d'étude, ces évolutions institutionnelles sont, d'ailleurs, souvent évoquées dans leur schéma de mutualisation. Certains schémas précisent même explicitement qu'ils n'ont pas vocation à engager la communauté dans de nouveaux transferts de compétences.

Vient, enfin, s'ajouter une dernière évolution institutionnelle au sein du bloc local : la création possible de communes nouvelles. Cette question est au cœur des débats dans l'un des cinq sites pilotes et est apparue au moment de travailler sur le projet de territoire, le pacte financier et fiscal et le schéma de mutualisation. La communauté regroupant plus de 40 communes pour seulement 20 000 habitants (plus de 30 communes comptent moins de 500 habitants). Dans ce territoire, les pistes de mutualisation s'orientent vers la constitution de « secteurs » visant à éviter une trop forte concentration des agents dans les locaux de la communauté puisque le territoire s'étend, de surcroît, sur plus de 600 km². Dans de tels territoires, il est souvent difficile d'engager le débat sur la mutualisation des services sans d'abord travailler sur le rôle de la commune à terme et sur son lien avec la communauté. Dans ce cas également, le lien entre transfert et mutualisation est important. Il est quelques fois envisagé des restitutions de compétences aux communes (fin du transfert) pour développer un exercice mutualisé de la compétence (mise en commun des moyens sans transferts de charges ni de responsabilités).



NOTES

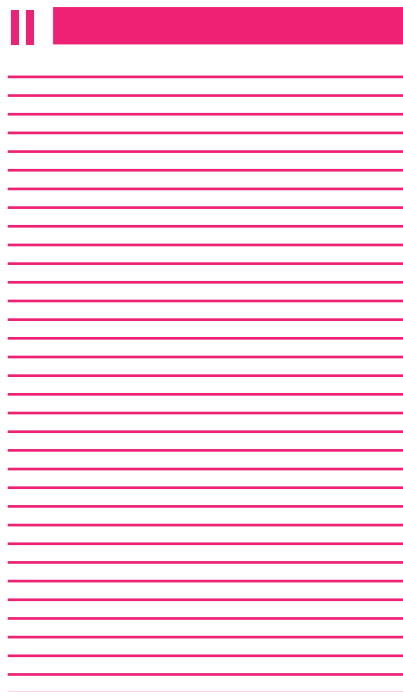
A series of horizontal dotted lines provided for taking notes.

PARTIE II

QUEL BILAN DES MUTUALISATIONS EXISTANTES, QUELS ENJEUX ET QUELLES PERSPECTIVES ?



II QUEL BILAN DES MUTUALISATIONS EXISTANTES, QUELS ENJEUX ET QUELLES PERSPECTIVES ?



État des lieux des mutualisations existantes

Sur la base de près de 250 réponses à une enquête menée en mai 2014, l'AdCF, Mairie-conseils et l'ADGCF ont dressé un état des lieux des pratiques de mutualisation existantes, allant du partage de services au prêt de matériels. En ce qui concerne les mutualisations de services supports, sans surprise, les partages entre la communauté et la ville centre sont, de loin, les plus nombreux, surtout dans les communautés à caractère urbain. On observe également que la nature des services diverge en fonction du type de groupement concerné.

PART DES COMMUNAUTÉS AYANT MUTUALISÉ LEURS SERVICES SUPPORTS AVEC LA VILLE CENTRE, EN MAI 2014

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	COMMUNAUTÉS À CARACTÈRE URBAIN
Entretien des bâtiments (16 %)	Systèmes d'information (58 %)
Systèmes d'information (13 %)	Marchés publics (40 %)
DGS (12 %)	Ressources humaines (36 %)
Marchés publics (11 %)	Affaires juridiques (36 %)
Ressources humaines (11 %)	Communication (36 %)

Source : Étude AdCF/Mairie-conseils, Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés, 2014

Dans notre panel d'étude, sur les cinq territoires étudiés, deux communautés de communes ont totalement mutualisé leurs services supports avec la ville centre et une communauté d'agglomération a mutualisé l'ensemble des directeurs fonctionnels et le partage des services est en cours.

La mutualisation de services supports avec tout ou partie des autres communes membres est quantitativement moins importante. Ce mode d'organisation des services se retrouve principalement pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, les systèmes d'information dans les communautés à caractère urbain et, dans les communautés de communes, principalement pour l'entretien des espaces verts et des bâtiments. Cet état des lieux national se retrouve globalement dans les quatre sites pilotes de cette étude.

La mutualisation de services opérationnels, dans un sens ascendant ou descendant, est principalement utilisée pour les compétences soumises à la définition d'un intérêt communautaire : la voirie, la culture et le sport, le développement économique, l'action sociale, l'environnement ou bien encore l'habitat. Dans les territoires étudiés pour élaborer ce rapport, l'accent a moins été mis sur le partage de services opérationnels.

II.1 LE BILAN DES MUTUALISATIONS EXISTANTES PAR LES ACTEURS LOCAUX

a. Un principe faisant consensus, soumis toutefois à des conditions d'acceptabilité

Les deux communautés de communes ayant au sein de notre panel d'étude totalement mutualisé leurs services supports avec la ville centre ont engagé en cela une démarche lourde qu'il est particulièrement intéressant d'analyser rétrospectivement.

La création d'une administration locale unique entre la ville centre et l'EPCI est en effet susceptible de provoquer des réactions fortes de défiance de la part des maires des autres

communes. Toutefois, on ne peut que constater un consensus assez large sur le principe même des mutualisations : dans un contexte de création relativement récente de l'intercommunalité, alors même que celle-ci ne s'est pas encore dotée de services supports très étoffés, il semble de bon sens de ne pas laisser se développer des doublons.

« Les mutualisations, ça semble tellement évident, dans un esprit de bonne gestion et de cohérence. Ça ne m'a pas choqué pour la ville centre ». « Je suis persuadé du bien-fondé des mutualisations entre la ville centre et l'intercommunalité, même si on n'en voit pas les effets financiers. En aucun cas ça ne profite qu'à la ville ». « Il n'y a pas eu de réticence constatée de la part des autres communes lors de la création d'une administration locale unique. Elles y ont vu un intérêt car elles peuvent plus facilement demander de l'aide, de l'appui ».

Mais l'adhésion au principe n'a en rien empêché l'expression de craintes et de méfiance :

« La crainte de la ville centre et de se faire manger par elle, était plus forte que les dissensions politiques ». « J'étais assez réticent car je ne voyais pas comment on allait attribuer les dépenses aux uns et aux autres, et aussi leur contrôle. On peut inscrire des heures sans que personne ne vérifie, on est obligé de faire confiance ». « La réaction première des élus des communes était : la ville veut nous avoir, et on ne veut pas payer les charges de la ville. Mais en même temps ils comprenaient qu'on ne pouvait pas développer des doublons, ils étaient en un sens réceptifs. La condition qu'ils ont posée : que ça ne coûte pas cher à la communauté ni aux communes et qu'on mette en œuvre les moyens pour le vérifier. Nous avons donc eu l'autorisation de le faire sous contrôle ».

La déclinaison des conventions de mutualisation a par conséquent été réalisée en concertation avec l'ensemble des communes et selon un principe de transparence : *« Au moment de la mutualisation, les élus des autres communes ont été associés et ont participé à la réflexion sur les charges. Ça a été débattu en bureau, en conseil et en commission pour le transfert de charges ». « Dans notre convention de mutualisation, on est précis et on se base sur l'année N moins 2, car il fallait que les comptes soient certifiés pour lutter contre la méfiance. Certains se disent : est-ce que la ville n'en profite pas pour se faire payer des choses par la communauté ? ». « Pour éviter la défiance on a mis en place une convention de services financière pour bien clarifier les choses. Les clés de répartition sont mises à jour chaque année. C'est la clef de l'acceptabilité ».*

D'autre part, pour l'une des communautés de communes, une autre condition de l'acceptabilité a été de proposer également aux autres communes d'entrer dans le processus, proposition qui n'a au final donné lieu à aucune mutualisation effective mais qui a eu le mérite de montrer que la ville ne cherchait pas à favoriser son seul intérêt.

Du point de vue cette fois non plus des élus des communes mais des agents de la ville et de l'intercommunalité, le même type de ressenti de défiance s'est parfois exprimé :

« Chez les agents municipaux, le débat était que la communauté absorbait la ville, la ville perdait son identité. La vision communautaire était que la ville transférait ses charges à la communauté. Mais il n'y a pas eu d'opposition marquée car on a ouvert aux autres communes la possibilité de mutualiser ».

b. Les effets en termes de ressources humaines et d'organisation du travail : un bilan contrasté

• Le ressenti des agents

Sans entrer dans le détail opérationnel de la mise en œuvre d'une administration unique au sein des deux EPCI concernés, la prise en compte du ressenti des agents lors de ce changement est éclairante pour dresser le bilan des effets de la mutualisation.

Ce ressenti s'est manifesté principalement dans un contraste des cultures professionnelles entre les agents de la ville centre et de l'intercommunalité. Précisons que si la création de

services communs a fait basculer les agents de la ville à l'intercommunalité, c'est pour les agents communautaires que paradoxalement le changement d'environnement de travail a été le plus vivement ressenti, notamment en raison du passage de petites équipes aux modes de fonctionnement souples à une structure plus « administrative » :

« Les agents de la communauté ont peu apprécié le passage de 30 agents à 300, ils ont eu le sentiment d'une lourdeur administrative et de pesanteur alors qu'ils étaient auparavant très proches des élus ». « Ça ne changeait pas beaucoup de choses pour les agents de la ville car ils conservaient leur encadrement. Le changement était plus important pour les agents de la communauté qui étaient intégrés à une autre équipe et qui étaient moins nombreux ». « Il existait une culture de la communauté avec des agents plus jeunes, plus habitués au changement, car la communauté prenait des compétences au fur et à mesure. Il y a de fait cet esprit de coopération à la communauté, pas d'appréhension forte du changement. Par contre à la ville, la communauté de travail était plus figée et sur la défensive, avec plus d'habitudes, moins d'appétence pour le changement ». « Les agents de la ville qui ont dû intégrer les locaux de la communauté de communes avaient certaines appréhensions vis-à-vis des agents communautaires qu'ils percevaient un peu comme des extraterrestres, plus jeunes, plus travailleurs. Le temps a aidé la découverte des uns et des autres. C'est apaisé désormais, avec parfois des choses qui ressortent tout de même ».

Plus largement, les difficultés évoquées en termes de conduite du changement du point de vue des agents concernent :

- la gestion des doublons au niveau des encadrants : *« Il y a eu quelques redéfinitions de missions par rapport au nouvel organigramme. Certains ont perdu leur positionnement ou un encadrement de service. Une personne a dû être rétrogradée, mais avec maintien de rémunération »* ;
- les déplacements de personnel avec des changements de bureau ;
- les évolutions de positionnement individuel liées à la refonte de l'organigramme : *« Nous avons mis en place des DGA, si bien qu'au niveau de l'encadrement intermédiaire, s'est exprimé un sentiment de positionnement hiérarchique dégradé »* ;
- les ressentis des agents non concernés par les mutualisations : *« Certains services n'ont pas été mutualisés, ce qui faisait des disparités dans le personnel ».*

Malgré ces difficultés de départ et avec le recul, le bilan global penche en faveur d'une bonne adaptation des agents aux évolutions de leurs missions et au « faire ensemble » : *« Il y a eu une période où les agents se sont interrogés sur leur positionnement professionnel, puis les habitudes ont été prises. C'est rentré dans la culture professionnelle ». « C'est un système qui fonctionne, le personnel a appris à gérer deux entités, ce qui était compliqué au départ ». « C'était surtout des habitudes à changer ».*

• Les évolutions dans l'organisation du travail

En ce qui concerne l'évolution des modes de travail et d'organisation, le bilan est contrasté entre les deux sites étudiés. En effet, pour l'un des deux sites, la mutualisation a été l'occasion, avec l'appui d'un consultant, de repenser non seulement l'organigramme mais également de profiter de la création d'équipes plus étoffées (en raison du regroupement des deux entités) pour mieux structurer ces équipes. Ainsi, pour la direction des ressources humaines : *« Le fait de regrouper les équipes a fait que tout a été repensé en spécialisant les personnes sur la paie, la carrière, et à chaque fois on a créé des binômes. On a bien travaillé les fiches de poste et proposé un accompagnement formation ».*

Cette restructuration a permis, outre une spécialisation sur des fonctions « traditionnelles », de faire émerger des fonctions qui n'existaient pas à proprement parler, en particulier la fonction formation : *« En RH on ne s'occupait pas de formation, depuis on a dédié une personne, construit un plan de formation et un règlement de formation. Nous avons procédé de même pour le document unique ».*

FOCUS

ZOOM SUR LE « GUICHET UNIQUE » MIS EN PLACE PAR LA COMMUNAUTÉ DU PAYS DE VENDÔME

Le « guichet unique » de la communauté de communes du Pays de Vendôme et de la ville de Vendôme est né à l'issue d'un travail transversal de neuf mois entre l'ensemble des services travaillant en contact avec la population (éducation, restauration scolaire, enfance/jeunesse, accueil) et les services supports des deux collectivités. L'objectif premier était de faciliter l'accès des usagers à ces services et, dans le même temps, faire en sorte que ces derniers puissent se reconcentrer sur leurs cœurs de métiers.

Du côté des usagers, le guichet unique permet d'effectuer un maximum de démarches en ligne, de réduire les transmissions de documents et de justificatifs aux services administratifs, de s'inscrire une seule fois pour toutes les activités régulières et, enfin, d'homogénéiser et de moderniser les modalités de paiement. Pour y parvenir, les deux collectivités ont dû mettre en place un certain nombre d'outils au titre desquels figure, en premier lieu, la création d'un lieu physique d'accueil unique. L'espace d'accueil de la mairie a été réaménagé afin de pouvoir également accueillir les usagers de la communauté. Le même travail d'accueil commun a été réalisé de façon dématérialisée en créant un « espace famille » commun à la commune et la communauté. Si les familles le souhaitent, elles peuvent s'inscrire en ligne, après une première inscription pour laquelle il aura fallu se déplacer à « l'hôtel de ville et de communauté ».

Les usagers peuvent payer en ligne (30 % actuellement des règlements) et consulter dans cet espace leurs factures (service encore peu demandé). Les premiers connectés sont les premiers inscrits mais dans la pratique, après l'échec de la constitution de listes d'attente, les collectivités tentent de satisfaire l'ensemble des usagers. Une régulation s'opère souvent automatiquement en fonction des désinscriptions.

Pour réduire les transmissions de documents, des dossiers familles uniques ont été créés pour les services de proximité comme les crèches, les activités sportives et culturelles, la restauration scolaire, etc. En toute logique, un système de factures uniques a été instauré. La facture mensuelle adressée à chaque usager détaille l'ensemble des prestations utilisées afin qu'il puisse éventuellement réagir. En back office, une régie unique communautaire a dû être créée et des flux financiers croisés sont organisés entre communes et communauté.

Au total, 2 066 dossiers familles uniques ont été créés pour 1 500 factures par mois, en moyenne. Ce qui représente environ 7 000 enfants et 10 000 adultes. Le site Internet a enregistré, en 2014, 23 000 connexions pour ce service, contre 16 000 en 2013. Au vu de son succès, le guichet unique est également mis à la disposition du syndicat compétent en matière d'eau, d'assainissement et de transports (inscription, délivrance de la carte et paiement), ce qui représente environ 100 nouvelles connexions par jour environ. Lors de la rentrée de septembre 2015, les inscriptions à l'école de musique seront également accessibles par ce vecteur et un progiciel de gestion des cimetières doit être mis en place.

Même exemple à la direction de la communication : « *En matière de communication, on avait deux petites équipes séparées, on a développé la communication sur Internet, les relations avec la presse, sur l'aménagement notamment, au bénéfice de la ville* ».

Le bilan est donc largement positif puisque cette mutualisation/réorganisation a favorisé :

- la professionnalisation des agents et des gains en ingénierie ;
- une meilleure structuration des équipes ;
- une sécurisation des actes par la création de binômes d'agents ;
- une meilleure continuité de service grâce également aux binômes ;
- une accélération des procédures et « *une plus grande intensité de travail* ».

Pour le second site, le bilan est plus mitigé concernant les évolutions de l'organisation du travail et cette réflexion sur les méthodes de travail semble encore à venir, le bilan se concentrant sur l'évolution de l'offre de services :

« *Il n'y a pas eu d'évolution fondamentale avec la constitution de services mutualisés, pas de changement dans les modes de travail. Le plus gros changement pour les agents était qu'ils avaient deux entités à gérer* ». « *La mutualisation est nécessaire mais pas suffisante. On s'est arrêtés au milieu du gué. Il faut s'interroger sur les méthodes de travail car on n'a pas eu de gains de productivité. Les marges de manœuvre ont contribué surtout à développer l'offre de services sur le territoire mais on ne s'est pas interrogés sur les façons de travailler. C'est le gros challenge des années à venir, que l'effet levier de la mutualisation prenne tout son sens avec les gains de productivité* ».

c. Les bénéfices en termes d'offre de services et de mise en œuvre des politiques publiques

• Le développement de l'offre de service à la population

La création d'une administration unique a permis de développer également l'offre de services à la population sur différents plans. Nous pouvons citer notamment :

« *On a été plus efficaces sur l'entretien des espaces publics. En particulier sur la mise en œuvre de la gestion différenciée des espaces verts, ça a permis d'aller plus vite* ». « *On a accéléré des dossiers qui étaient en souffrance : sur l'aménagement du centre-ville, la ville aurait eu beaucoup de mal sans mutualisation* ». « *En matière de nouveaux services, il y a eu la création d'un pôle petite enfance avec des structures d'accueil dans les communes, les classes de découverte, les accueils de loisirs...* ».

Sur l'un des sites, une réalisation emblématique est la mise en place d'un guichet unique englobant tous les services à la population pour l'ensemble des usagers de la communauté de communes (voir encadré ci-contre). Ce projet est plébiscité par les acteurs locaux :

« Le guichet unique est une bonne chose. Pour les communes c'est très bien, cela simplifie les choses. S'il n'y avait pas eu mutualisation ça n'aurait pas existé ». « Le guichet unique propose des services mutualisés entièrement dématérialisés. On a fait des gains de productivité avec le non-remplacement d'un agent parti à la retraite. C'est un projet qui a duré deux ans et n'aurait pas été possible sans la mutualisation ».

• Vers une harmonisation des politiques publiques

Un autre effet de la mutualisation des services entre ville centre et communauté est qu'elle favorise, de façon plus ou moins intentionnelle, une forme d'harmonisation ou à tout le moins de « convergence » des politiques publiques. D'après les témoignages recueillis, cela se joue à deux niveaux :

- le niveau décisionnel, dans la mesure où au niveau des services supports et de la direction, les équipes sont composées d'anciens personnels de la ville et de l'EPCI d'une part, et d'autre part puisqu'ayant en charge les deux entités, ils prennent davantage en compte les points de vue de l'une et de l'autre :

« Nous sommes maintenant détenteurs de la double lecture communale et communautaire. Quand on défend un dossier, on voit les intérêts des deux. C'est important. Cela va dans le sens d'une harmonisation des politiques publiques. L'avenir n'est pas dans les frontières communales. Il n'y a pas d'intérêt à jouer les uns contre les autres, mais au contraire de prendre en compte le point de vue de l'autre » ;

- le niveau opérationnel ; les agents des services mutualisés, qu'il s'agisse de services communs ou de mises à disposition, interviennent alternativement sur le territoire de la ville et le territoire communautaire, ce qui favorise l'application de méthodes similaires :

« On voit bien que la mutualisation favorise la convergence des politiques publiques. Ici par exemple, la ville a une politique zéro pesticide. Il se trouve que cette politique a été appliquée également sur les stades communautaires. Quand les services sont les mêmes, il est difficile de leur demander d'appliquer des politiques différentes ».

• Le développement des prestations de services

Autre avantage des mutualisations ville centre/EPCI : elles ont également des retombées pour les autres communes du bloc local, voire au-delà. Cela va de l'appui informel, comme en témoigne cet élu rural : *« À notre niveau on ne sent pas la mutualisation entre la ville centre et la communauté de communes. Par contre, quand on appelle pour un renseignement c'est plus simple. Nous n'avons rien mutualisé avec la communauté de communes, mais on peut avoir des aides ponctuelles. Je dois organiser le passage du POS au PLU, et le service urbanisme de l'EPCI va m'aider ».*

Sous une forme plus avancée, la présence de services mutualisés permet également la mise en place de prestations de services rémunérées pour les autres communes du bloc local. On mesure ici l'intérêt, y compris pour « l'externe », des gains de professionnalisation et de la montée en expertise autorisés par la mutualisation :

« Nous avons transféré la voirie de la ville à la communauté de communes, alors qu'il y a peu de voirie communautaire. L'intention était de faire intervenir ce service sur les autres communes par prestations de services, ce qui se fait, alors que s'il était resté à la ville cela n'aurait pas été possible ».

« Le service technique réalise des prestations rémunérées pour les autres communes, plus une fonction de conseil informelle. On a une compétence reconnue sur tout le nord du département, on conseille des communes y compris en dehors de notre périmètre. On a un fort taux d'encadrement, de matière grise, on a un très haut niveau de compétence technique, juridique, une grande fiabilité. On a développé la compétence management du territoire, le SCOT. On n'aura pas de difficulté à intégrer l'instruction des permis de construire ».

FOCUS

ZOOM SUR L'ÉVALUATION FINANCIÈRE MISE EN PLACE PAR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND DOLE

En souhaitant mutualiser les services entre Dole et la communauté d'agglomération dont la ville était membre, les élus avaient une triple exigence :

- le dispositif déployé devait être transparent pour chacun des acteurs ;
- les flux financiers devaient être lisibles ;
- les mutualisations réalisées devaient être soumises à une évaluation générale.

En l'absence de référentiel national pour évaluer la mutualisation des services, les élus et cadres dirigeants du territoire de Dole ont souhaité développer une évaluation financière du dispositif de mutualisation mis en place, partant du postulat qu'une mutualisation réussie était « une mutualisation qui améliore l'action publique locale, grâce aux redéploiements des marges de manœuvre dégagées ». Chaque année, un bilan qualitatif et financier de la mutualisation doit être présenté à un comité stratégique. Au préalable, l'ensemble des éléments financiers liés à la mutualisation des services doit être validé par la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées), puis le conseil communautaire et enfin, les conseils municipaux.

La première étape de ce processus a consisté à définir une clé de répartition des frais entre la communauté et la ville centre pour chaque service, direction ou pôle mutualisé. Ces différentes clés devaient garantir une permanence des méthodes, être objectives et permettre une actualisation annuelle compatible avec l'évolution des services, des politiques publiques et des compétences. Ainsi, pour le service ressources humaines, la clé de répartition choisie a été le nombre de fiches de paie réalisées tandis que pour la direction des systèmes d'information, le choix s'est porté sur le nombre de postes concernés.

La seconde étape a consisté à s'intéresser, non plus aux « simples » flux financiers entre commune et communauté mais à calculer les effets de la mutualisation sur le coût global du service à la population. Pour réaliser une telle évaluation, l'analyse a porté sur trois objets :

- Les économies réelles : elles ont été réalisées grâce à une nouvelle politique d'achat mutualisée (logiciels partagés, abonnements, groupement de commande pour la téléphonie, la machine à affranchir).
- Les gains indirects : ils correspondent à l'augmentation du coefficient d'intégration fiscale via la prise en compte des remboursements liés à la mutualisation dans les attributions de compensation.
- Les « non-dépenses » ou le redéploiement des moyens : il s'agit de la partie la plus délicate à chiffrer puisqu'elle correspond à l'écart entre la dynamique des dépenses constatées et ce qu'elle aurait été en l'absence de mutualisation (réaffectation éventuelle d'agents et allègement des dépenses liées aux bâtiments). Cette simulation a été réalisée sur la base d'une double analyse :
 - une analyse interne : l'objectif est d'estimer une masse salariale théorique des services mutualisés pour l'année post-mutualisation en fonction de la masse salariale de ces services durant l'année qui a précédé leur mutualisation ;
 - une analyse externe basée sur un échantillon de 22 communautés similaires à celle du Grand Dole et qui n'ont pas mutualisé leurs services (détermination d'un nombre d'emplois à temps plein théorique pour le Grand Dole par rapport aux autres collectivités).

d. Le bilan financier des mutualisations

L'évaluation des gains financiers engendrés par les mutualisations est un exercice complexe (voir encadré ci-contre). En l'absence d'indicateurs précis et adaptés, il peut être approximatif « d'isoler » les économies réalisées grâce aux mutualisations par rapport à d'autres économies, notamment dans un contexte où les collectivités engagent un effort général pour faire face à la baisse des dotations financières.

Les gains financiers de la mutualisation peuvent emprunter plusieurs vecteurs, dont certains sont difficiles à objectiver :

- La masse salariale : la mutualisation a-t-elle permis des gains de postes ?
- Le coût des services rendus : la mutualisation a-t-elle permis des gains de productivité ou des économies d'échelle ?
- Les non-dépenses : quelles sont les dépenses qui ont été évitées grâce à la mutualisation ?

Ce concept de « non-dépense » est souvent évoqué. Il véhicule l'idée que pour évaluer les mutualisations, il n'est pas correct de s'en tenir aux seules « économies ». En effet, on peut concevoir qu'à budget constant et donc sans économies, les mutualisations permettent d'absorber soit la mise en œuvre de nouveaux services, soit une augmentation de la charge de travail, qui auraient donné lieu à des dépenses supplémentaires sans mutualisations.

Elles peuvent aussi permettre d'éviter certains investissements :

« Si on était restés seuls, la communauté aurait dû construire un centre technique, ce qui n'a pas été nécessaire grâce à la mutualisation. C'est de la non-dépense. On a également absorbé de nouvelles compétences, le tourisme notamment. Or, quand une compétence est transférée, elle est activée, la logique est de développer l'offre. Seuls, on aurait explosé, d'autant plus que la population en veut toujours plus ».

« Nous avons dû faire quand même quelques recrutements, souvent sur des métiers de back office. Mais cela correspond à des développements de services et de compétences : nous avons intégré le CIAS, ce qui représente une centaine de fiches de paie à gérer en plus. De même, l'eau et l'assainissement sont totalement en régie maintenant, ce qui n'était pas le cas auparavant ».

Ainsi, sur les deux sites observés ayant mis en œuvre une administration unique, aucun n'a constaté des économies nettes. Pour l'un des deux sites, les mutualisations n'ont pas donné lieu à des économies mais à des non-dépenses, tandis que l'autre site insiste sur le redéploiement des marges de manœuvre dégagées grâce aux économies d'échelle sur le développement d'autres services :

« Les économies d'échelle réalisées en termes de masse salariale sur les services supports ont été utilisées autrement. Ainsi nous avons créé un poste de chargé de mission énergie afin de réaliser des économies d'énergie ».

FOCUS

ZOOM SUR LES DISPOSITIONS CONCERNANT L'ÉVALUATION DE LA MUTUALISATION DANS LE SCHÉMA DE MUTUALISATION ADOPTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION D'ORLÉANS

La dernière partie du schéma de mutualisation de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire est consacrée à l'évaluation de la mutualisation des services, tant sur un plan quantitatif que qualitatif. Pour procéder à ce travail, un comité de pilotage et d'évaluation va être mis en place et un groupe de travail technique piloté par le DGS de l'une des communes membres a été missionné pour définir la méthodologie d'évaluation.

Cette évaluation, exposée lors de chaque débat d'orientation budgétaire, recouvrera trois grands axes :

- une évaluation financière de la mutualisation : un coût de chacun des services supports ayant vocation à être mutualisés a été calculé, avec un état 0 fixé au 1^{er} janvier 2015 ;
- une comparaison entre les attentes initiales de la mutualisation et les résultats obtenus : des objectifs mesurables en termes d'attendus de la mutualisation ont été définis pour chaque fonction support (qualité de service et économies) ainsi que des indicateurs permettant d'assurer l'évaluation ;
- un bilan des conditions de travail.

À titre d'exemple, le schéma de mutualisation prévoit l'organisation d'un réseau RH à l'échelle de tout ou partie des communes membres. Ce réseau développera une diversité d'actions : expertise en droit de la fonction publique, GPEC, action sociale, mutuelle, prévoyance et gestion des animateurs. Pour l'expertise juridique, comme pour chacune des autres missions de ce réseau, il a été défini les effets attendus (moderniser les pratiques, stabiliser voire diminuer les frais liés à la RH, etc.), des indicateurs de suivi (effectifs, masse salariale, volumétrie des actes, etc.) et des critères d'évaluation (questionnaire de satisfaction auprès du personnel RH, etc.).

En complément, un coût pour chaque agent du réseau RH a été calculé en prenant en compte les coûts salariaux et les coûts indirects (frais de déplacement et coût des photocopies pour chaque réunion du réseau).

Pour retrouver le schéma de mutualisation d'Orléans :

www.adcf.org Rubrique Annuaire des pratiques avancées - mutualisation

« L'analyse du maire est que les marges de manœuvre ont été consacrées à développer l'offre de services ».

« Nous sommes attachés à la logique de mutualisation car les économies qui n'ont pas été réalisées à l'époque, en raison des redéploiements sur d'autres compétences, vont pouvoir être réalisées maintenant ».

Les interlocuteurs soulignent souvent cet argumentaire en opposition aux contrôles réalisés par les chambres territoriales des comptes, qui focalisent leurs préconisations sur une baisse nette de la masse salariale :

« Ils veulent clairement des baisses de masse salariale mais c'est quasi impossible. La masse n'a augmenté que de 1 % par an, en ayant réussi à absorber le glissement vieillesse/technicité, l'augmentation des cotisations à la CNRACL, les réformes des catégories C et B, et l'augmentation de la population ». « Une étude de la chambre territoriale des comptes montre qu'il y a une stabilisation des effectifs de la ville et de la communauté, et malgré tout une hausse de la masse salariale ». « On n'a pas diminué d'un point de vue financier : il y a de la non-dépense mais pas d'économie, ce que la chambre territoriale des comptes ne comprend pas ».

Cette analyse est également présente dans les propos de certains élus de communes rurales, néanmoins minoritaires : « Les charges en termes de personnel qui devaient diminuer n'ont pas diminué. Je trouve que la charge de personnel augmente ».

« Certaines activités sont réalisées dans les communes en temps masqué, à l'inverse ça coûte de mettre en place du personnel pour gérer les mutualisations ».

II.2 LES PISTES DE MUTUALISATION ENVISAGÉES

a. Les représentations des acteurs locaux sur les perspectives de mutualisation

Interrogés sur leur façon de percevoir les mutualisations dans le cadre de l'élaboration des schémas, les élus locaux expriment des représentations relativement contrastées. Il semble néanmoins qu'il y ait un mouvement de fond vers davantage d'adhésion à la démarche, favorisé notamment par les perspectives financières relativement sombres, mais aussi par la prise de conscience de la nécessaire évolution de la place des communes dans le champ territorial. C'est donc une forme de réalisme qui se fait jour ici.

« Je pense qu'il faudrait aller plus loin car pour moi, demain, la commune est morte. Par exemple en créant des services supports partagés. Il y a un vrai intérêt à être plus nombreux et à se spécialiser. Il faut que la ville centre ait une fonction d'animateur et non de centralisateur, il faut inverser le sens ». « Le nouveau contexte national financier et la préoccupation sur l'endettement sont porteurs. On doit faire les choses dos au mur. À travers la mutualisation, c'est le sort des petites communes qui est en jeu. Mais je constate qu'un cap est passé dans les esprits. Le

nouveau contexte de restriction est favorable et c'est peut-être une chance pour la mutualisation ». « Au niveau de la discussion politique, il n'y a absolument aucune tension. Tous les maires ont compris que les choses ne peuvent pas rester en l'état. Pour plusieurs raisons : ça peut intéresser des communes, pour gérer des questions humaines, par exemple pour des inaptitudes, trouver des possibilités de reclassement. D'autres ne sont pas satisfaits de leur secrétaire de mairie. C'est l'intérêt particulier qui fait l'adhésion à la démarche mais finalement tout le monde est gagnant. Le sentiment des élus de se faire manger la laine sur le dos s'atténue beaucoup. C'est aussi parce qu'il y a une discussion permanente en bureau communautaire ». « Aujourd'hui, il ne se passe pas un mois sans qu'émerge une remarque sur des pistes de mutualisation ».

Les réserves exprimées, qui sont plus marquées sur certains sites, se basent sur différents arguments :

- Pour certains, il s'agit **d'une opposition de principe à une forme de « dépossession » des attributions de l'élu local** : « Je n'accepterai pas une mutualisation qui me prive de la responsabilité de mes agents ». « Quand on est maire, on doit tout gérer. Mais en même temps c'est ce qui fait l'intérêt du métier. Si demain des services de l'intercommunalité interviennent sur la commune, ça ne m'intéresse plus d'être maire ».
- D'autres sont dubitatifs par rapport à **la faisabilité, voire sur la pertinence des mutualisations** : « La mutualisation des personnels n'est pas évidente, nos agents communaux sont déjà occupés à 100 % par des activités exercées au niveau communal ». « Sur ma commune, on ne voit pas très bien ce qu'il y aurait à mutualiser, les interventions techniques sont confiées aux artisans ». « Sur les petites communes nous avons trouvé notre organisation, par exemple sur le matériel nous rémunérons des agriculteurs ». « En ce qui concerne les mutualisations de matériels, je ne vois pas comment éviter le risque que toutes les communes les demandent au même moment. Je préférerais mutualiser avec les communes voisines, ce serait plus gérable, plutôt que de passer par l'intercommunalité. Il faut mutualiser secteur par secteur, sauf pour certaines choses qui peuvent l'être au niveau central ». « La communauté de communes risque de se trouver confrontée à des problèmes de stockage si elle centralise les matériels ». « Les mutualisations à l'échelle du territoire de la communauté de communes sont peu réalistes. Il y a beaucoup de résistance. Un projet de plan de formation mutualisé n'a toujours pas vu le jour. Nous sommes favorables à des mutualisations entre communes, à une échelle qui conjugue pragmatisme et intérêts locaux ».
- L'accent est souvent mis également sur **une mise en question des gains financiers occasionnés par la mutualisation** : « Je suis très favorable à la mutualisation, ce qui ne m'empêche pas d'avoir des craintes sur l'aspect financier. La mutualisation des matériels coûterait cher car il faudrait remplacer tout le matériel afin qu'il soit harmonisé ». « La mutualisation risque d'augmenter les coûts de fonctionnement, il y a vraisemblablement peu de gains à attendre sur les personnels et la masse salariale ». « Je ne suis pas certain qu'il soit rentable pour la communauté de communes d'avoir du matériel en propre et d'organiser des déplacements pour aller dans les communes ». « Je ne crois pas du tout aux économies d'échelle ».
- Les mutualisations suscitent, à l'instar des perspectives d'extension des périmètres communautaires, **de fortes craintes concernant le maintien d'un service public de proximité et réactif** : « Il faut être attentif à garder le contact et le dialogue avec le terrain. La porte d'entrée doit rester les communes. Les Français sont très attachés à leur commune, dernier endroit où il y a encore une confiance. Ce serait une erreur fondamentale de les vider comme ça se fait depuis 10 ans avec le risque que nous devenions des boîtes aux lettres. Ici les gens savent qu'on va les aiguiller, qu'on va répondre à leur demande ». « La mutualisation doit prendre en compte et préserver trois aspects : proximité, réactivité et lien social ». « Certains élus évoquent la non-prise en compte des nécessités d'urgence de service sur les micro-territoires (déneigement, fauchage etc.). Leur crainte étant que les mutualisations mises en place entre communes de proximité en matière de matériels, mais aussi d'agents, soient mises à mal par une organisation d'intervention centralisée des agents concernés. »

« Une solution consisterait à préserver un fonctionnement en « micro-territoires », l'agglomération investissant dans le matériel et le mettant à disposition dans le cadre d'une organisation territorialisée permettant par ailleurs une harmonisation et un développement des compétences des agents ».

- Enfin, des difficultés peuvent également se profiler en lien avec, d'une part, **la priorisation des interventions, et d'autre part, la répartition des charges des services communs envisagés** : « Les maires risquent de se comporter comme des clients : comment gérer les priorités, comment choisir de faire passer un dossier avant l'autre ? Nous allons passer d'une culture de prestations de services à une culture de gestion en commun du service. Cela implique aussi une mutualisation des charges. Prenons l'exemple du service marchés publics : si les autres communes ne passent aucun marché, celle qui en passe devra payer 100 % du service. Les communes ont du mal à comprendre que si les autres communes ne passent pas de marché elles paieront beaucoup, même pour peu. C'est comme un mariage ! ».

b. Des mutualisations « de gestion et d'organisation territoriale » et non « de projet »

En ce qui concerne l'inscription des réflexions sur la mutualisation dans un projet de territoire, il faut noter que pour l'ensemble des sites interrogés, cette articulation ne semble pas présente dans les débats. De ce fait, les clivages politiques traditionnels ne s'expriment pas. Il ne s'agit pas de débattre des orientations des politiques publiques, mais de travailler sur l'organisation.

« Sur le sujet des mutualisations, les dissensions politiques ne se font pas du tout. On raisonne vraiment sur ce qui peut servir au mieux la communauté et les communes ». « Le projet de territoire va devenir caduque de fait à cause des fusions. La mutualisation n'est pas directement liée au projet de territoire. C'est plus une mutualisation de gestion et d'organisation territoriale ». « La mutualisation apparaît essentiellement financière, à peine teintée d'approche économique ».

Cette absence de lien entre projet de mutualisation et projet de territoire ne se pose pas comme un obstacle à la réflexion pour la plupart des interlocuteurs, hormis sur un site où cela semble regrettable pour certains élus du bloc local : « Le schéma de mutualisation doit partir de l'offre de services et de son périmètre pour trouver un portage politique au niveau du projet de territoire ». « Alors que tout cela se met en place de manière disparate, il faut donner du sens au projet de territoire pour fédérer autour du projet de mutualisation, y compris en termes de choix financiers ».

c. Les besoins de mutualisation exprimés

Interrogés sur les pistes de mutualisation, et compte tenu des réserves exprimées ci-dessus, les élus des communes du bloc local évoquent plusieurs catégories de besoins :

- Le cas particulier de l'urbanisme : avec le désengagement de l'État en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme à partir du 1^{er} juillet 2015, lorsque la commune comprend plus de 10 000 habitants et fait partie d'un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'EPCI regroupe des communes dont la population totale est supérieure à 10 000 habitants.
- Les besoins en termes d'ingénierie à des fins d'appui aux secrétaires de mairie : la complexité et la diversité croissantes des réglementations induisent un sentiment « d'insécurité » des secrétaires de mairie, craignant de ne pas être capables de maintenir une veille juridique leur permettant d'assurer des actes valides. Un exemple souvent cité est celui des marchés publics : la secrétaire de mairie d'une commune rurale, qui peut n'avoir à passer qu'un ou deux marchés annuels, est tenue de maintenir cette compétence pour ne l'activer que très occasionnellement, ce qui augmente le risque d'erreurs. Le besoin d'un service commun pouvant assurer cette prestation est le plus souvent cité. Dans le même esprit, les attentes en termes d'assistance portent également sur :

- l'analyse financière ;
- l'expertise juridique ;
- les assurances ;
- les normes en matière d'hygiène et sécurité et de réglementation des établissements recevant du public (ERP).
- Une autre catégorie de besoins concerne des prestations de services qui sont aujourd'hui externalisées. Il s'agit ici, plutôt que de faire appel à une expertise externe, de solliciter (au besoin par le biais d'un recrutement au niveau de la communauté) les services de l'intercommunalité. Les exemples cités relèvent de :
 - l'informatique ;
 - certaines interventions techniques spécifiques : entretien des chaussées, installations festives, interventions nécessitant des nacelles ;
 - expertise sur un domaine aujourd'hui confié à des bureaux d'étude : architecte, assistance à maîtrise d'ouvrage...
- Un besoin récurrent concerne le prêt de matériel technique aux communes, par le biais d'un achat centralisé et d'une mutualisation au niveau de l'EPCI.
- D'autres pistes de mutualisation plus diverses ont ponctuellement été évoquées :
 - la création d'une brigade de remplacement des personnels des communes ;
 - la mutualisation de la formation (plan de formation mutualisé) ;
 - la spécialisation des secrétaires de mairie ;
 - un appui sur certaines fonctions RH.

Au final, les élus des communes du bloc local semblent pris en tenaille entre un besoin important de soutien et d'expertise, et dans le même temps la volonté de maintenir leurs prérogatives, les conduisant à un rejet du modèle de « l'administration unique ». En ce sens, la création de services communs semble envisageable surtout sur des fonctions qui ne sont pas perçues comme « stratégiques » :

« Les communes attendent surtout des prestations de services et des mutualisations de matériels ». « Nous aurons des mutualisations assez limitées en dehors de ce qui est incontournable, à savoir le droit des sols. Il aurait fallu aller plus loin, en envisageant des mutualisations des services supports, tout ce qui relève du travail des secrétaires de mairie. Mais là on touche au dur ». « Les services ADS (application du droit des sols) de l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) vont être mutualisés dès le premier semestre 2015. Pour le reste, nous allons ouvrir des chantiers de réflexion. Ce sera davantage des réflexions que des actions, dans l'attente de l'extension de périmètre, mais aussi du mûrissement des esprits. L'incertitude a tendance à nous faire faire les choses à minima ». « Les mutualisations prévues prendront la forme de services communs mais aussi de prestations de services. Nous ne passerons pas à une administration unique ou unifiée ».

d. Les secrétaires de mairie au cœur du processus de mutualisation avec les communes du bloc local

Les secrétaires de mairie, dans la mesure où ce métier concentre l'ensemble des « fonctions support » au sein d'une commune, sont en première ligne des agents impactés par les mutualisations envisagées avec les communes du bloc local. Plus largement, la logique d'intégration par rapport aux EPCI - notamment *via* les transferts de compétences déjà réalisés - conduit à les décharger toujours davantage de certains volets de leur activité. Certains élus l'expriment ainsi : « *Que va-t-il rester à nos secrétaires de mairie ?* ».

Leur métier est caractérisé par une très grande polyvalence qui induit une réelle difficulté à maîtriser l'ensemble des compétences et des réglementations (voir *supra*).

« J'aime la polyvalence, mais j'ai trop le nez dans le guidon, on n'a plus le sentiment d'approfondir. On prend parfois des risques, par exemple sur les marchés publics ». « Ce serait plus intéressant d'être déchargés des choses vraiment complexes ». « Les secrétaires de mairie témoignent du fait que les choses deviennent trop compliquées pour tout maîtriser et rester généralistes. Ceci induit un problème de sécurisation des actes. D'autre part, c'est un métier où l'on se trouve relativement isolé. Enfin, les nouvelles générations ne sont plus dans le même esprit et veulent des progressions de carrière, ainsi que des mobilités géographiques. Ces constats sont très partagés ». « Le profil actuel des secrétaires de mairie ne sera plus envisageable demain. Tout se complexifie ». « Notre personnel est vieillissant, et nous sommes sur des fonctionnements obsolètes, avec la secrétaire de mairie qui fait sa carrière dans la mairie du petit bourg rural ».

La mutualisation des missions des secrétaires de mairie peut prendre deux formes principales :

- la création de services communs spécialisés qui les déchargent de certaines tâches complexes (la passation des marchés publics par exemple) ;
- la mutualisation des secrétaires de mairie elles-mêmes, à savoir leur intégration à l'intercommunalité et leur spécialisation éventuelle sur une fonction, qu'elles exerceraient alors pour le compte de l'ensemble des communes du bloc local.

Ces formes de mutualisation sont de natures très différentes : dans le premier cas, les secrétaires de mairie voient leurs conditions de travail inchangées, ayant simplement une ou plusieurs missions à réaliser en moins. La mutualisation totale des secrétaires de mairie a un impact beaucoup plus radical puisqu'elle les conduit à changer de métier ainsi que de contexte de travail. Il existe encore peu de cas de réalisations concrètes de cette forme de mutualisation, mais l'exemple de la communauté de communes de Locminé est parlant puisque les secrétaires de mairie sont devenues des « responsables communales ».

Cette hypothèse a été envisagée au sein d'une des communautés de communes rencontrées dans le cadre de cette étude. Un groupe de travail composé de l'ensemble des secrétaires de mairie de ce bloc local a permis de faire émerger leurs représentations, attentes et inquiétudes par rapport à un tel projet :

- L'opposition entre polyvalence et spécialisation : une véritable ligne de partage existe sur ce point, avec des positionnements variés : « Certaines n'ont plus envie d'être multitâches, d'autres veulent garder leur polyvalence. » « Je n'ai pas envie de me spécialiser, je crains de m'ennuyer ». « Ce serait très difficile de passer d'un extrême à l'autre, de passer à une spécialisation extrême ». « Ça ne peut pas être pire qu'en ce moment, j'ai le sentiment de mal faire mon travail, la mutualisation ne peut être que positive ».
- L'attachement au rapport direct aux élus et aux administrés : « J'aime mon métier tel qu'il est et je souhaite rester sous la responsabilité du maire et non d'un chef de service administratif ». « J'apprécie le contact avec les usagers, c'est ce qui fait le sens de mon travail ».
- La crainte d'un « déclassement », sous la forme d'un repositionnement sur des postes d'exécution ou de simples relais administratifs, qui se traduirait notamment par une perte d'autonomie et de reconnaissance : « Je suis inquiète par rapport au statut : si j'intègre la communauté de communes, j'ai peur qu'on ne me propose pas des choses intéressantes. Prendront-ils en compte le grade ou les compétences ? En mairie, même en étant agent de catégorie C, on a beaucoup de responsabilités et d'autonomie ». « On voit bien qu'au niveau de la communauté de communes, des agents de catégorie B sont sur des postes d'exécution ». « À la communauté de communes ils veulent faire des économies sur le personnel. Les agents sont inquiets ». « Je tiens à mon autonomie et à la reconnaissance que je risque de perdre si j'intègre un service ».

Malgré ces inquiétudes ou réticences, les secrétaires de mairie rencontrés se montrent relativement ouverts, même si les positionnements sont contrastés. « Les secrétaires de

FOCUS

ZOOM SUR UNE RÉUNION PRÉPARATOIRE AU SCHEMA DE MUTUALISATION DE LA CC4B AVEC LES SECRÉTAIRES DE MAIRIE DU TERRITOIRE

La communauté de communes des 4B Sud Charente a réuni les secrétaires de mairie de son territoire en février 2015 afin d'échanger sur le contenu du schéma de mutualisation et plus globalement, sur le positionnement de chacun face à ce mode d'organisation des services.

Répartis en deux sous-groupes, les secrétaires de mairie ont été invités à travailler, d'une part, sur les pistes de mutualisation qui pourraient être prévues, selon eux, dans le schéma. Au-delà de la création de services communs, telle qu'il est possible de la retrouver classiquement dans un schéma de mutualisation, les secrétaires de mairie ont soulevé plusieurs questionnements significatifs.

Ainsi, interrogés sur les possibilités de mises en commun de services, les débats ont rapidement porté sur l'harmonisation des régimes indemnitaires et des avantages sociaux entre les communes membres de la communauté et sur la formation des agents. Les secrétaires de mairie ont proposé, sur le premier point, l'élaboration d'une grille qui pourrait servir de cadre de référence aux maires et éviter que les agents aient à demander une augmentation de leur régime indemnitaire à leur autorité hiérarchique, alors que certains ne peuvent bénéficier des indemnités qui doivent obligatoirement être versées aux agents. Ce document aurait pour vocation d'objectiver le dialogue. Sur le second sujet, un plan de formation mutualisé à l'échelle intercommunale devrait être réalisé. Il a également été proposé une itinérance des réunions d'information et des formations sur le territoire communautaire pour pallier l'étendue du territoire, comme cela se fait pour les élus. Toujours dans un souci d'égalité entre les agents municipaux, la création d'un « comité d'entreprise » commun à l'ensemble des agents du bloc local a été souhaité (certains agents ne bénéficient pas des prestations du CNAS).

D'autre part, les participants à cette rencontre ont été appelés à échanger sur l'avenir du métier de secrétaire de mairie. Il résulte de ces échanges que sur la trentaine de secrétaires présents, il est difficile de trouver un positionnement commun sur la polyvalence qui caractérise ce métier. Cette diversité des tâches confiées aux secrétaires de mairie est tantôt considérée comme un atout indispensable pour l'intérêt de cette fonction, tantôt ou simultanément, comme une contrainte lourde, notamment en termes de responsabilités (voir supra).

L'idée d'une mutualisation des services impliquant les secrétaires de mairie dans le dispositif peut, selon les participants, être positive : elle permettrait aux secrétaires de rencontrer très régulièrement d'autres collègues et, le cas échéant, de pouvoir, au moins pour une partie de leur temps de travail, se spécialiser. D'un autre côté, les déplacements engendrés par ce mode d'organisation et l'intégration dans une hiérarchie nouvelle sont des craintes qui ont été fréquemment exprimées par les secrétaires de mairie présents. De même, la perte de proximité avec les élus municipaux et les usagers est une crainte forte de ces agents.

mairie vont plus vite que leurs élus, car elles n'ont pas les mêmes enjeux de pouvoir. Elles sont prêtes à discuter et devenir éventuellement des agents de la communauté ». Il n'en est pas de même des élus municipaux qui, pour une large majorité, souhaitent garder « leur » secrétaire de mairie.

« Les élus sont très réticents ». « La mutualisation des secrétaires de mairie sera pour plus tard. Les élus des communes rurales n'en ont pas bien vu l'intérêt, ils préfèrent opter pour la mise en place de services ressources ». « Il faut laisser l'idée faire son chemin, ça viendra ».

Le nœud gordien se situe dans la question des heures de présence en mairie : l'intégration des secrétaires de mairie à la communauté de communes serait-elle synonyme d'une moindre amplitude des heures d'ouverture au public ? *« Si la secrétaire de mairie passe deux jours dans un service sur une spécialisation, est-ce qu'on va fermer la mairie sur ces deux jours ? ».* *« Quoi qu'il arrive, nous aurons toujours besoin de quelqu'un derrière le guichet pour accueillir les usagers, donc autant que cette personne maintienne une réelle activité entre-temps ! Par exemple si la gestion des paies est mutualisée comme cela a été évoqué, cela permettrait d'économiser deux heures de travail de la secrétaire de mairie. Cela n'a pas de sens, je préfère avoir quelqu'un en permanence ».*

Pour autant, cet éloignement ne semble pas inéluctable, et on peut concevoir qu'un secrétaire de mairie spécialisé sur une tâche la réalise pour le compte des autres communes tout en assurant sa permanence en mairie : *« Avec l'informatique, les secrétaires de mairie pourraient être mutualisés sans avoir à se déplacer ».*

On mesure néanmoins ici le caractère sensible de cette question et l'enjeu que représente le maintien des secrétaires de mairie dans leur rôle d'interlocuteur privilégié des usagers, gage du maintien de la proximité et de l'accessibilité du service public communal.

« Les élus formulent le rôle pivot des secrétaires de mairie, indispensables pour maintenir de la proximité avec les administrés. En effet, le projet de mutualisation fera que, plus que par le passé, le maire deviendra le porteur et le garant de l'intérêt collectif local dont le secrétaire de mairie est le relai indispensable ».

PARTIE III

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION



III LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION



III.1 LA CONDUITE DES PROJETS

a. Le calendrier général des démarches : « se hâter avec prudence »

L'article L. 5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales issu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, impose aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'élaborer un schéma de mutualisation des services avant le 31 décembre 2015.

À quelques exceptions près, la majorité des structures intercommunales réunies à l'occasion des réunions de réseau n'était pas prête à présenter et à adopter les schémas de mutualisation à décembre 2015.

À ce jour, sur nos cinq sites d'observation, les communautés de communes de Vendôme et de Lamballe ainsi que la communauté d'agglomération d'Orléans (participante au réseau) ont adopté leur schéma. À la date d'édition de l'étude, la stabilisation et la formalisation des schémas auront vraisemblablement progressé : la majorité des EPCI ayant prévu une adoption des schémas à partir de la rentrée 2015 et au plus tard pour la fin de l'année.

Les intercommunalités ont profité du report du délai d'adoption pour démultiplier les réunions de concertation, pour favoriser l'appropriation des démarches et pour « jouer la carte du consensus ». Les projets de transformation en une nouvelle catégorie d'EPCI, l'évolution des périmètres communautaires, ont pu avoir tendance à reléguer au second plan l'élaboration et l'adoption des schémas de mutualisation. « *Par rapport aux autres enjeux en présence, il convient de se hâter avec prudence* ». « *Entre le projet de territoire et le schéma de mutualisation, qui des deux devrait être adopté en premier ?* ».

b. L'initiative des démarches : une prise de relais progressive par les élus

Les réunions de réseau et les observations conduites montrent que l'initiative des démarches relève majoritairement de la structure intercommunale elle-même et du « couple » EPCI-ville centre lorsque les pratiques de mutualisation ont déjà une certaine antériorité (CA d'Orléans, CC de Vendôme).

Sur le plan organisationnel, le directeur général des services, souvent lui-même déjà mutualisé, a été initiateur des démarches en direction des élus et des représentants communautaires. Il assure également la coordination technique en garantissant la mobilisation des services concernés par les pistes de mutualisation. Les réunions de réseau ont montré que l'élaboration du schéma donnait fréquemment lieu à la désignation d'un directeur général adjoint, d'un chef de projet ou d'un chargé de mission « mutualisation » placé auprès de la direction générale.

À l'exception peut-être des intercommunalités ayant une certaine antériorité en matière de mutualisation – encore qu'il leur faille, elles aussi, étendre les mutualisations existantes et explorer de nouvelles pistes à un ensemble plus large de collectivités – le niveau politique « *ne s'est pas saisi spontanément de démarches dont il a pu penser au départ qu'elles relevaient surtout d'un enjeu organisationnel* ».

Ils étaient par ailleurs réservés sur cet enjeu organisationnel dès lors que « *les mutualisations déjà mises en œuvre n'engendrent pas d'économies immédiates et qu'il vaudrait mieux parler de non-dépenses* » (voir supra). « *Progressivement, les représentants communautaires et les élus se sont emparés des débats et ont adhéré au fait que les mutualisations n'étaient pas dissociables des dynamiques intercommunales* ». « *Le schéma de mutualisation n'est pas*

qu'un outil technique, il est un levier au service du projet de territoire au même titre que le pacte financier et fiscal ». « Le pilotage de la démarche est porté politiquement par le président de la communauté d'agglomération et par le vice-président en charge des finances et des ressources humaines ».

c. Le recours à des prestataires externes : un facilitateur des démarches

Sans être systématique, le recours à des cabinets d'études et de conseil pour accompagner l'élaboration des schémas de mutualisation a été fréquent. Les prestations portent sur les différentes phases du processus : rédaction de monographies par communes, recensement et diagnostic des pratiques existantes, analyses ciblées sur les aspects juridiques, financiers, ressources humaines, simulations et réalisations de scénarii d'évolution...

La mission d'assistance peut être globale, sur la durée du processus, et déborder parfois sur la mise en œuvre du schéma elle-même pour, par exemple, « accompagner le déploiement d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences » (GPEEC). Les cahiers des charges des demandes d'assistance sont ciblés sur des axes particuliers : élaboration et appui à la stratégie de concertation et de communication, inventaire et diagnostic des pratiques existantes, estimation financière, étude de faisabilité juridique et financière, définition d'indicateurs de suivi et de critères d'évaluation, assistance à la rédaction du rapport final, ...

Pour les participants des réunions de réseau, l'expertise et le regard distancié apportés par les prestataires ont été un réel bénéfice. « Ces prestataires ont l'avantage d'être un moyen de régulation, ils favorisent la concertation entre acteurs et l'animation de la démarche ». Il est toutefois regretté leur tendance à être dans la duplication, dans la standardisation des préconisations, et à prendre insuffisamment en compte les spécificités locales. Les EPCI sont partagés quant à l'étendue de la mission d'assistance qui doit être externalisée : certains penchent pour un accompagnement global, pour un appui à la conduite du changement ; d'autres estiment que le bilan des mutualisations existantes, la définition des enjeux et des pistes de mutualisation doivent relever d'une conduite interne. La maîtrise de cette conduite interne reste un enjeu majeur pour nos interlocuteurs car « elle est un vecteur de mobilisation des élus comme des agents ».

d. Un portage partagé des démarches entre les niveaux communaux et intercommunaux

Que ce soit à l'occasion des rencontres avec les acteurs des sites d'observation ou lors des réunions de réseau, la question du pilotage des démarches d'élaboration des schémas suscite très peu de polémique. « Lorsqu'elle existe, la question de la gouvernance concerne davantage les enjeux liés aux extensions de périmètres communautaires ». « La mutualisation n'est pas un sujet de crispation politique ».

L'analyse des différents processus engagés montre que l'information et la concertation ont été prises en compte dès le départ des démarches, généralement à partir d'un recensement des pratiques, des attentes et des pistes de mutualisation auprès de chaque commune.

Un ensemble de dispositifs d'information, de concertation, de production et de validation a été ensuite mis en place : conférences des maires, séminaires de travail, comités de pilotage, commissions thématiques, présentations et débats auprès des conseils municipaux...

En aval des schémas de mutualisation, il est à signaler qu'une communauté d'agglomération a souhaité pérenniser le rôle de ces instances au-delà de l'adoption du schéma en créant un comité de pilotage et d'évaluation composé de représentants communautaires, d'élus et de directeurs généraux des services. « *Le rôle du comité de pilotage et d'évaluation est de prioriser les nouvelles propositions de mutualisation, de préparer les instances (conférence des maires, conseil de communauté), d'assurer le suivi consolidé de la mise en œuvre des actions et d'évaluer les actions mises en place* ». Dans un même principe, une communauté de communes a créé de son côté, une commission communautaire chargée du suivi et de l'évaluation financière des mutualisations prévues dans son schéma de mutualisation.

« *Le pilotage a été la condition essentielle du portage des démarches* ». Il a eu comme principe et modalités « *d'associer largement l'ensemble des élus, pas seulement communautaires, pour compenser un éventuel déficit d'information auprès des élus communaux* ». La conduite des démarches a donné lieu à des modes de pilotage et une gouvernance partagés : « *En plus des groupes de travail et des commissions installés au niveau communautaire, plusieurs collectivités avaient en charge la conduite de l'une des thématiques du schéma* ».

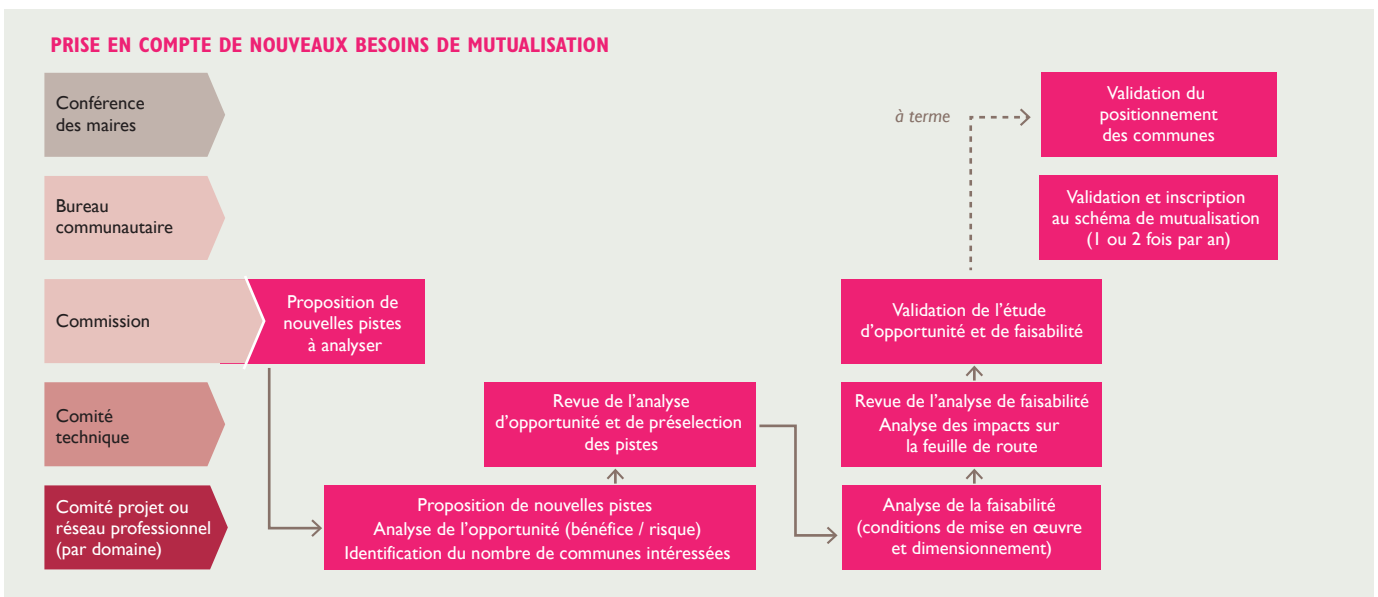
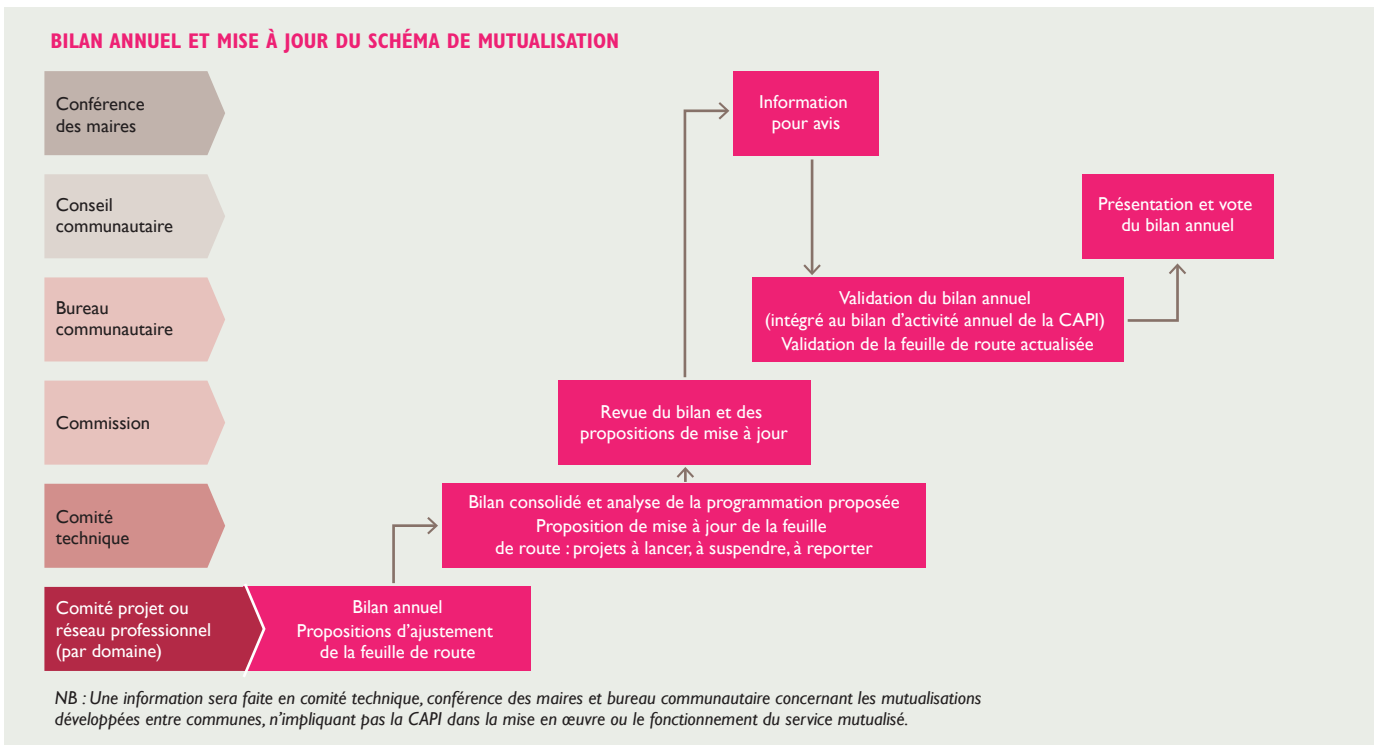
« *Par-dessus tout, il a fallu privilégier la pédagogie, la transparence, la confiance* ». Pour les EPCI, il était important de démultiplier les modes de relation et les rencontres avec les communes membres pour notamment :

- « *prendre en compte des attentes et des solidarités qui peuvent s'exprimer à différents niveaux* » ;
- favoriser une cohésion du bloc local autour « *d'une compréhension des enjeux et d'une adhésion aux démarches* » ;
- « *lever des inquiétudes quant aux coûts de la mutualisation, quant à son impact sur l'emploi et sur le devenir des secrétaires de mairie* ».

COMPTE-RENDU DE L'ATELIER SUR LE THÈME DE « LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ » (RÉUNION DE RÉSEAU DU 20 MARS 2015)

QUELLE PLACE OCCUPE LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE DANS LES DÉBATS RELATIFS AU SCHÉMA DE MUTUALISATION ?		
LES QUESTIONNEMENTS	LES DISPOSITIFS PRÉVUS OU MIS EN ŒUVRE	LES « BONNES PRATIQUES » ET LES POINTS DE VIGILANCE
<ul style="list-style-type: none"> • Une question centrale ou très peu évoquée explicitement ? • Consensus ou clivage politique ? • Des enjeux « compris » et partagés ? • Une remise en cause des fonctionnements communautaires ? • La crainte d'une hégémonie de la ville centre et du renforcement du lien ville centre EPCI ? • La mise à jour de solidarités infra-communautaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conférences des maires • Comités de pilotage • Commissions thématiques • Séminaires de travail • Associations élus et agents • Rencontres avec les conseils municipaux • Recensement des attentes • Informations régulières par un journal interne, communication spécifique... • Accompagnement par un prestataire 	<ul style="list-style-type: none"> • Ce questionnement est peu présent. Quand il existe, il concerne davantage les enjeux liés à l'extension des périmètres communautaires, plus que l'élaboration des schémas de mutualisation elle-même. • La gouvernance a été largement prise en compte dans le processus de mutualisation : des dispositifs ont été mis en place de concertation, de pilotage partagé entre collectivités, chacune ayant en charge la conduite de l'une des thématiques du schéma. • Dans la dynamique du schéma de mutualisation, il faut associer l'ensemble des élus et pas seulement les élus communautaires, pour compenser un déficit d'information auprès des élus municipaux. • Pour initier la démarche de mutualisation, une pratique souhaitable consiste à recenser les besoins et les thématiques prioritaires pour cibler les axes de travail et de concertation. • Le recours à des cabinets de conseil reste marginal. Ces prestataires ont l'avantage d'être un moyen de régulation, ils apportent un regard extérieur, ils favorisent la concertation et l'animation de la démarche ; il est en revanche constaté une certaine standardisation de leurs propositions et une prise en compte relative des spécificités des territoires.

GOVERNANCE PROJÉTÉE À LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DES PORTES DE L'ISÈRE POUR ÉVALUER ET ACTUALISER LE SCHEMA DE MUTUALISATION



e. Garantir une coproduction élus-techniciens et informer au mieux les agents

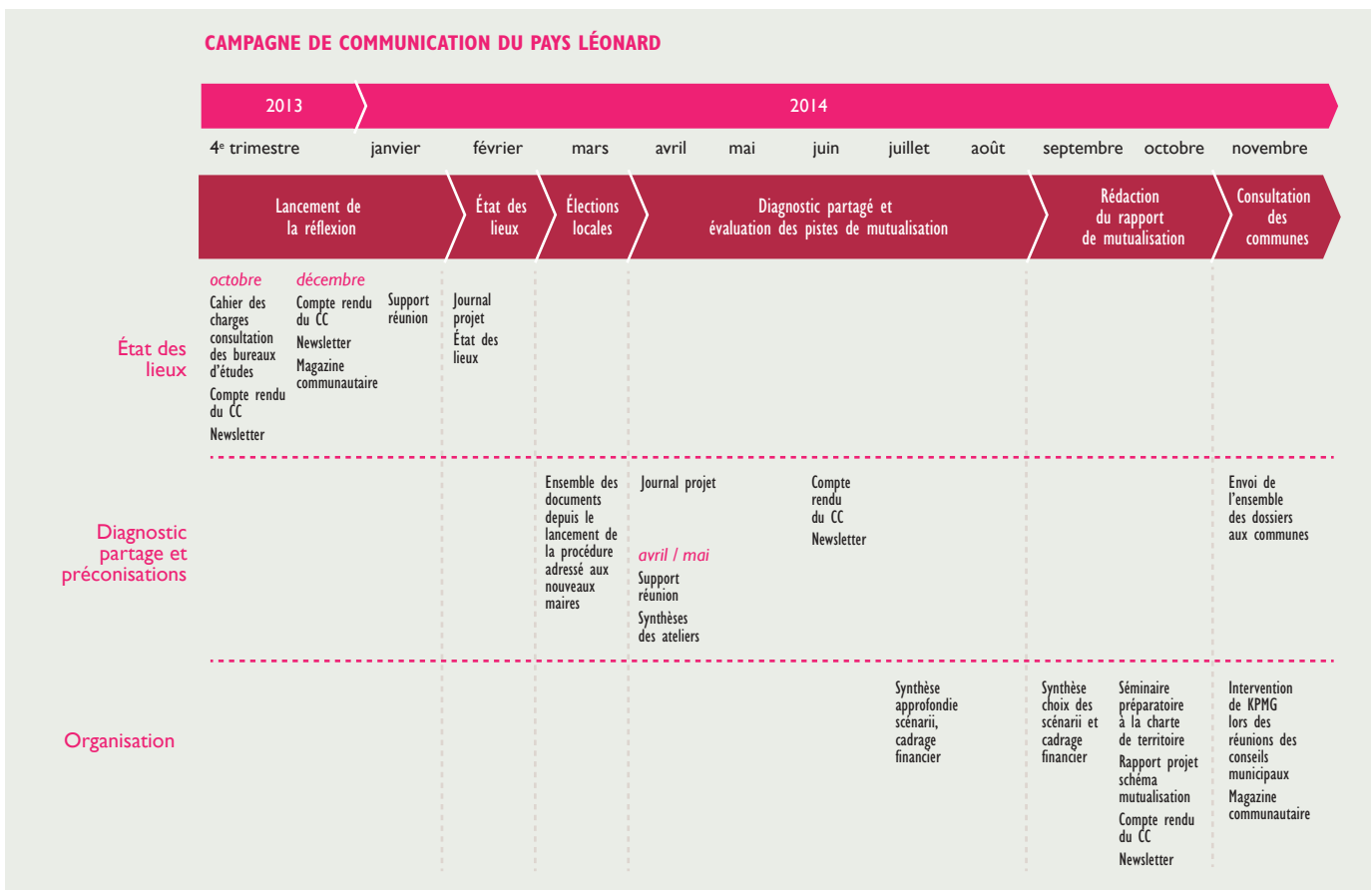
L'ensemble des sites observés et la majorité des communautés présentes aux réunions de réseau ont pris l'option de privilégier la coproduction entre les élus et les techniciens. Directeurs généraux, secrétaires de mairies, cadres territoriaux ont ainsi été associés aux élus à l'occasion des comités de pilotage et des groupes de travail. « *Après son adoption, ces groupes mixtes auront vocation à traduire les intentions du schéma de mutualisation en plans d'action opérationnels, à examiner la faisabilité financière et juridique des services à mutualiser* ».

Sur plusieurs sites, des réunions régulières ont été organisées spécifiquement entre directeurs généraux ou entre directeurs généraux et secrétaires de mairie : « *Le comité des DGS a en charge d'établir des propositions et des pistes de mutualisation* ». « *Le comité de pilotage se réunit mensuellement, il comprend des élus, les secrétaires de mairie et la direction générale de la communauté de communes ; en parallèle, des réunions du réseau des secrétaires de mairie sont organisées trimestriellement* ».

De façon plus globale, l'ensemble des structures intercommunales a très tôt souhaité également « *impulser ce processus de changement dans le dialogue social* ». Pour dissiper les inquiétudes des agents et pour répondre tout simplement à des besoins d'information sur le calendrier, sur les modes de conduite des démarches, sur l'évolution des conditions de travail, les EPCI et les communes concernées par les mutualisations ont régulièrement fait des points d'actualité en comité technique paritaire (CTP), diffusé des supports de communication et organisé des rencontres avec les agents. « *Une communication spécifique a été faite en direction des agents par l'intermédiaire d'un journal interne* ». « *Dans notre EPCI, le changement de culture professionnelle et son accompagnement s'inscrit depuis longtemps dans une démarche participative avec les agents. Ce sont les agents eux-mêmes qui ont été les acteurs d'une redéfinition de leur périmètre professionnel. Ils ont fait part des missions nouvelles qu'ils souhaitaient conduire. Pour accompagner ce changement, un plan de formation mutualisé a été mis en œuvre. Il s'est avéré être un important moyen d'intégration pour tendre vers une culture commune* ».

Dans le cadre du dialogue social, peu de collectivités signalent des tensions particulières. « *Globalement les organisations syndicales et les représentants du personnel sont plutôt à l'écoute et n'affichent pas d'opposition de principe* ». Dans la relation aux instances paritaires et aux agents, « *là encore, communication et pédagogie sont des mots d'ordre* ».

COMMUNICATION MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS LÉONARD SUR LE SCHÉMA DE MUTUALISATION



III.2 LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION RESSOURCES HUMAINES

En amont des schémas, lors des démarches d'élaboration, ou de façon plus avancée, lors de leur formalisation, la dimension ressources humaines revêt différents niveaux de prise en compte. Cette prise en compte est large car elle recouvre aussi bien des questions relatives au statut, aux régimes indemnitaires, aux conditions de travail, que des problématiques liées aux organisations, à la professionnalisation et à la formation des agents, aux cultures et aux identités professionnelles.

a. Quelle ambition donner à l'état des lieux des ressources humaines ?

Pour les acteurs rencontrés sur les sites d'observation ou lors des réunions de réseau, les démarches et diagnostics préalables aux schémas avaient pour objectif principal de recenser les effectifs en présence. Ce recensement portait soit sur l'intégralité des effectifs du bloc local soit sur une partie seulement, limitée à la commune centre et à l'EPCI, ou encore à certains services : « *Il s'agit d'avoir un objectif réaliste en se limitant aux effectifs des services déjà mutualisés et aux services potentiellement mutualisables* ».

La portée de cet état des lieux était très variable selon les communautés, elle correspond à trois niveaux d'attente :

- pour une majorité d'acteurs, son objectif était bien d'identifier les principales composantes des effectifs et d'initier des indicateurs, jusque-là absents ou partiellement mis en œuvre : évolution de la masse salariale et part des dépenses de personnel, écarts de rémunérations et de régimes indemnitaires, temps de travail des agents, part des métiers polyvalents, répartition statutaire des agents (catégories, cadres d'emplois, titulaires, non-titulaires), part des agents permanents et non-permanents, démographie des agents... ;
- pour certains acteurs, l'intention de « *cette photographie de l'existant* » était d'être en prise directe avec les pistes de mutualisation. Il était moins question de dresser globalement un état des lieux RH en tant que tel que d'intégrer cette dimension dans les différentes études de faisabilité pour pouvoir conduire « *une analyse permettant de mettre en vis-à-vis d'un côté les ressources humaines disponibles et de l'autre côté l'offre et demande de service public* ». Pour d'autres, il s'agissait « *de pouvoir intégrer les postes de travail dans la mise à plat du coût et du financement des services communs* » ;
- enfin, quelques états des lieux RH intégraient une dimension organisationnelle et managériale en interrogeant les effectifs par services d'affectation, les forces et faiblesses des organisations à l'aune des mutualisations, la structure des organigrammes, les niveaux d'encadrement par services, les pratiques managériales...

Des intentions à la réalité et à l'heure où ce rapport d'étude est édité, les situations observées montrent qu'il est plus exact de parler d'état des lieux que de diagnostic. Peu des communautés et des collectivités rencontrées dans le cadre de l'étude ont conduit un réel diagnostic fondé sur une problématique particulière, détaillant les atouts et les risques de la composante ressources humaines à l'échelle de l'EPCI et des communes membres, mesurant à terme l'impact des mutualisations en matière de politiques de ressources humaines.

En revanche, la majorité d'entre elles a établi un panorama général des effectifs et de leurs caractéristiques statutaires, sur des « modèles » proches des bilans sociaux. Les schémas de mutualisation adoptés à ce jour sur nos sites d'observation font référence à cet état des lieux en indiquant sur un mode synthétique la répartition des effectifs par entités : communes et EPCI, et leurs principales caractéristiques statutaires : emplois permanents-non-permanents, catégories, démographie, parité hommes-femmes...

Il est vraisemblablement trop tôt pour que les états des lieux réalisés au moment des démarches d'élaboration des schémas de mutualisation puissent conduire à des diagnostics et à la définition d'une politique RH.

Plusieurs raisons sont avancées par les EPCI et les collectivités :

- les données collectées sur les effectifs restent à compléter : certaines collectivités n'ont pas pu matériellement communiquer leurs effectifs en temps et en heure ; les données métiers et services d'affectation ne sont encore que partiellement renseignées dans les collectivités, elles dépendent notamment de la généralisation des démarches de rédaction des fiches de poste. « *On a une photographie de nos effectifs, la deuxième phase qui sera menée après l'adoption du schéma sera de définir les métiers et de travailler avec les encadrants sur leur évolution* » ;
- bien que de nombreuses collectivités partagent des problématiques de reclassement, de stabilisation voire de diminution des effectifs, de vieillissement de certaines catégories d'agents, il leur est difficile encore d'avoir une lisibilité précise sur les conséquences à moyen terme de la mise en œuvre des mutualisations sur ces questions. Pour certains acteurs, « *il est assez vraisemblable de penser que les problématiques de ressources humaines pour les services communs ne seront pas très différentes de celles que l'on connaît déjà* ». Pour d'autres acteurs, cette lisibilité encore imprécise n'empêche pas d'introduire un questionnement et des problématiques dont on verra qu'ils sont déjà particulièrement riches et porteurs ;
- enfin, au moment des démarches d'élaboration des schémas, l'enjeu qui s'est imposé en priorité aux EPCI et aux collectivités était de régler d'un point de vue pratique, les questions relatives à l'harmonisation des conditions de travail et des régimes indemnitaires des agents des services à mutualiser.

b. L'émergence d'un questionnement fondateur d'une politique des ressources humaines à venir

Lors des démarches d'élaboration des schémas de mutualisation, les acteurs locaux ont fait part de questionnements et problématiques déjà rencontrés par les groupements ayant antérieurement mutualisé des services.

Comme évoqué précédemment, la problématique la plus urgente face aux craintes des agents, a été de prévoir une harmonisation des conditions de travail. Pour les régimes indemnitaires, et lorsque « *les écarts ne sont pas trop prononcés* », l'option la plus fréquemment envisagée consistera à « *s'aligner sur les régimes hauts* ». D'autres EPCI prévoient « *des critères de convergence qui permettront un lissage sur la durée du montant des régimes perçu et l'harmonisation des conditions d'attribution* ». « *Outre l'alignement des régimes indemnitaires qui risque d'alourdir dans un premier temps les dépenses de personnel, il faut nécessairement remettre à plat leurs conditions d'attribution* ». « *L'harmonisation des montants n'a pas créé de véritable problème, en revanche on a constaté des divergences d'application, ainsi pour la NBI liée à la fonction d'accueil, beaucoup d'agents de la ville en bénéficiaient et très peu à la communauté de communes* ».

Plus globalement, une communauté de communes ayant déjà des services communs faisait observer que « *encore maintenant, l'harmonisation des conditions de travail reste un élément d'achoppement. Au sein d'une même structure, des différences notables entre les agents mutualisés et non mutualisés persistent sur les temps de travail, sur la gestion des absences et des congés, sur les régimes d'aménagement et de réduction de travail, sur les prestations sociales (...). La mise en chantier d'un règlement de fonctionnement mettra à plat ces différences et lancera le débat avec les agents et les instances paritaires sur des conditions et des critères communs de gestion du personnel* ».

D'autres questionnements ont été soulevés par les acteurs rencontrés. Ils sont globalement partagés quels que soient la taille des structures intercommunales et le contexte local d'élaboration des schémas de mutualisation. Ces questionnements très divers renvoient aux thématiques suivantes.

L'encadrement : rendre plus lisible la ligne managériale

« Quelle sera la capacité de l'organisation pour structurer et renforcer l'encadrement des services communs ? ». « Des recrutements seront-ils nécessaires et possibles ? ». « L'organisation dispose-t-elle d'un vivier d'agents promouvables par avancement de grade sur des fonctions d'encadrement, comment accompagner ces agents vers des fonctions d'encadrement ? ».

« Il est impératif d'avoir une réflexion sur les cadres, cette catégorie d'agents sera concernée en premier lieu par les démarches de mutualisation. Les cadres sont par ailleurs les vecteurs sur lesquels devra s'appuyer la dynamique de changement ». Au sein des services mutualisés, « quelles seront les opportunités d'évolution professionnelle en particulier pour les cadres qui se retrouveront en doublon et plus généralement pour l'ensemble des encadrants ? ». « La mutualisation du service des marchés publics a fait perdre à un agent sa précédente fonction de chef de service, même si sa rémunération a été maintenue, c'est une source de tension pour laquelle il faudra trouver une solution ».

« Quels sont les différentes pratiques managériales et les niveaux d'encadrement au sein du bloc local ? Comment tendre vers une convergence ? ». « Dans le cadre de services mutualisés, tels que la voirie, et dans une organisation territorialisée, comment mettre en place un encadrement de proximité, comment assurer le lien fonctionnel et hiérarchique entre les équipes et le niveau central, voire avec plusieurs donneurs d'ordres, communauté et communes ? ».

Ces questions s'inscrivent dans des contextes organisationnels « tendus » dans lesquels certaines villes centres et structures intercommunales estiment en effet que leur encadrement est sous-dimensionné. Pour celles-ci, la mutualisation des services ne fera qu'amplifier ce manque d'encadrants à différents niveaux : pilotage des services, coordination et gestion, encadrement des équipes. Les recrutements restent quant à eux une solution difficilement envisageable dans un contexte de contraintes budgétaires plus fortes.

La mobilité : penser les mobilités professionnelles à l'échelle du bloc local

« Par rapport à des problématiques de pénibilité au travail et d'inaptitudes professionnelles, quel sera le potentiel de reclassement et de mobilité d'une organisation mutualisée ? ». Plus généralement, « ne pourrait-on pas mettre en commun et gérer à l'échelle communautaire, les besoins d'emploi et les demandes de mobilité ? ».

« Comment la mutualisation sera-t-elle gage de mobilité géographique, de perspectives professionnelles et d'avancement de carrière pour les agents ? ».

« Comment organiser le redéploiement des agents et un rééquilibrage des effectifs sur certains services ? ».

Deux préoccupations principales qui peuvent se cumuler, apparaissent dans les propos des acteurs :

D'une part, la mise en commun de services pourra ponctuellement générer des effectifs en surnombre et il conviendra de proposer aux agents d'autres affectations ou d'autres fonctions. Bien que les cas de surnombre concernent des effectifs très réduits, ils n'en représentent pas moins un problème sensible à résoudre tant du point de vue des relations de travail et sur un plan humain, que d'un point de vue organisationnel.

D'autre part, certaines organisations devront pourvoir, le plus souvent à effectif constant, aux sous-effectifs de certains services communs en dégagant des marges de manœuvre au sein des organisations actuelles. « Une cartographie de nos ressources humaines sera utile pour un éventuel redéploiement. À moyens constants, il faudra dégager des gains de postes pour alimenter la mutualisation et la mise en place de services communs ».

Les besoins de professionnalisation des agents mutualisés

- Les questions de professionnalisation portent simultanément sur un double besoin de polyvalence et d'expertise. « *La création de services communs induira indéniablement leur structuration et la spécialisation des agents. Il faut identifier à terme les besoins particuliers de professionnalisation* ». Par ailleurs, certains acteurs observent qu'en fonction des postes occupés, « *il y aura probablement un double mouvement de professionnalisation, à la fois certains agents devront se spécialiser quand d'autres devront gagner en polyvalence* ». « *Certaines fonctions telles que l'accueil seront amenées à évoluer : la mise en place de la dématérialisation, des guichets uniques, une organisation territorialisée obligeront à repenser cette fonction et à professionnaliser les agents en matière de relation aux usagers* ».
- La mutualisation des services et les pistes qui sont en débat placent d'ores et déjà les acteurs rencontrés dans un questionnement prospectif : « *Quels seront les métiers à forte évolution de compétences ?* », « *quels seront les besoins de professionnalisation ?* », « *quels domaines seront les plus sensibles aux départs à la retraite, ces départs seront-ils un levier pour dégager des marges de manœuvre et pour favoriser les mobilités, la professionnalisation des agents ou de nouveaux recrutements ?* ».

La majorité des acteurs est convaincue « *que les mutualisations induisent en tant que telles des besoins de professionnalisation et qu'elles pourront par ailleurs être gages d'évolutions professionnelles pour certains agents* ».

Un début de réponse s'impose à certains acteurs qui projettent de recenser les besoins de professionnalisation à l'échelle des services communs et du territoire communautaire pour réaliser à terme des plans de formation mutualisés. Ils expriment à cette occasion des attentes pour être accompagnés dans l'explicitation des besoins de professionnalisation puis dans la mise en œuvre de formations.

L'organisation : une nécessaire réflexion sur les adaptations organisationnelles

- « *S'il ne s'agit pas de tout remettre en cause* », les acteurs rencontrés s'accordent à penser que les mutualisations amèneront à faire bouger les lignes et « *qu'il faudra mesurer les forces et faiblesses de nos organisations* ». « *Il est probable que des missions devront être redéfinies et que leur traduction organisationnelle conduira à la définition ou à l'adaptation des organigrammes, à la mise en œuvre de projets de service* ».
- « *Comment adapter et structurer l'organisation dans une logique de proximité et de territorialisation ?* ». « *Quels peuvent être les modes de pilotage et de suivi à distance des interventions, quels peuvent être les relais de gestion et d'encadrement entre plusieurs niveaux de territoire ?* ».
- Enfin, face à la possible croissance de leurs effectifs, à la mise en œuvre des services communs, ou encore, avec les futurs transferts de compétences, les EPCI rencontrés s'interrogent, sur les redistributions qu'il faudra opérer et sur les fonctions qui devront être renforcées entre l'expertise, le pilotage, l'encadrement, la gestion, la réalisation de service. Par un jeu de balancier, les communes s'interrogent sur cette même redistribution dans la perspective soit « *d'un rôle qui tend à devenir résiduel* », soit « *d'une recherche accrue de complémentarité avec l'intercommunalité* ».

Les adaptations organisationnelles relèvent en conséquence d'une double problématique que l'on pourrait qualifier de fonctionnelle et de territoriale. Les organisations sont à la fois à la recherche d'une structuration de leurs fonctions liée à des rééquilibrages internes et par ailleurs, elles doivent trouver de nouveaux modes de réponse et d'intervention sur leur territoire pour satisfaire à des objectifs de réactivité, de proximité et d'accessibilité du service public.

Face à ces changements et comme pour les questions de professionnalisation, les acteurs reconnaissent que « *la mutualisation devra prévoir un volet spécifique sur l'accompagnement organisationnel et managérial* ».

Un changement d'identités professionnelles

- L'expérience des EPCI et des collectivités déjà mutualisés confirme le ressenti de la majorité des acteurs sur le fait qu'il faudra accompagner un changement des cultures et des habitudes professionnelles. « *Le faire ensemble est un processus long. Il a fallu déplacer des agents, prendre en compte un fort sentiment d'appartenance à une identité professionnelle propre à la ville et à la communauté* ». « *Encore maintenant, les agents de la DRH mutualisée préfèrent gérer les agents de la ville, leurs anciens collègues. C'est assez compliqué !* ».
- Au même titre que leurs élus, les secrétaires de mairie s'interrogent fortement sur le devenir des communes, de leur rôle professionnel. Leurs constats et leurs souhaits d'évolution professionnelle sont très partagés. En schématisant, on peut observer que certains souhaiteraient conserver une polyvalence de leurs missions et une forme d'autonomie dans la relation à l'usager, tandis que d'autres envisageraient une partition de leur missions avec à la clé une possible spécialisation professionnelle et un rôle plus en relais des intercommunalités et des services mutualisés.
- La question des secrétaires de mairie est largement présente dans ce rapport d'étape. Ce métier et les interrogations sur son devenir sont en effet emblématiques du débat également porté par les élus sur l'avenir d'une « *fonction communale de proximité* ».

À ce stade de nos observations, les états des lieux réalisés et les questionnements dont ils sont porteurs montrent que la dimension ressources humaines est bien présente dans les démarches d'élaboration des schémas de mutualisation. Cependant, cette dimension tend à céder le pas devant des enjeux qui sont d'ordres plus politiques ou financiers et à des impératifs liés principalement à la nécessité de procéder rapidement à l'harmonisation des conditions de travail.

Il est encore vraisemblablement trop tôt pour que la variété des questionnements portés par les acteurs se traduise par la formalisation d'une politique des ressources humaines. Dans la perspective des suites de notre observation, on peut faire l'hypothèse que les problématiques soulevées à l'occasion des états des lieux sont une première étape dans l'élaboration d'une politique des ressources humaines à l'échelle du bloc local et qu'elles inciteront les EPCI et les collectivités à s'inscrire dans des démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

III.3 LA CARTOGRAPHIE DES EMPLOIS : OPPORTUNITÉS ET LIMITES DE L'ACCOMPAGNEMENT PAR LE CNFPT

Dans le cadre de cette étude-action, l'AdCF, la FNCDG et le CNFPT ont proposé aux sites étudiés de procéder à un recensement exhaustif de leurs emplois afin d'en établir les principales caractéristiques et de dresser une cartographie qui identifie la structure des effectifs pour l'EPCI et chaque commune membre. Un autre objectif consistait à observer comment les acteurs locaux allaient s'approprier et exploiter cette ressource.

a. Rappel de la méthode employée : une mobilisation forte des structures enquêtées

Conduit par le CNFPT, ce recensement des emplois permanents au 31 décembre 2013 a été initié après plusieurs rencontres organisées avec les directeurs généraux de services et les responsables ressources humaines des communautés de communes et d'agglomération. Ces représentants ont ensuite associé les communes membres et les centres de gestion pour expliciter les attendus et les modalités de cette enquête qu'ils ont localement coordonnée.

La collecte des données a débuté en juillet 2014 et s'est poursuivie jusqu'au premier trimestre 2015. Les premiers traitements statistiques ont été réalisés au premier trimestre 2015.

À ce jour, la collecte et le traitement des données sur l'emploi territorial ont été réalisés de façon exhaustive sur trois sites. Sur l'un des sites, il manque au recensement effectué les données de quelques communes. Enfin, plusieurs sites ont souhaité que le périmètre de cette enquête puisse inclure également les emplois des organismes et des établissements « satellites » : office du tourisme, groupements d'intérêt public, établissements publics (CCAS, CIAS, école de musique, haras national).

La diffusion des résultats a donné lieu à la transmission des fichiers consolidés, à des rapports d'étude et pour l'un des sites, à une communication en bureau communautaire élargi.

Sur le mode opératoire, chaque EPCI, collectivité, organisme, a été invité à compléter avec l'appui des centres de gestion, un fichier préétabli, non nominatif, reprenant l'ensemble des informations listées ci-dessous pour chaque agent et salarié (une notice précisait la nature des variables et leur mode de saisie) :

1. matricule ;
2. statut ;
3. situation juridique des non-titulaires et des emplois aidés ;
4. genre / sexe ;
5. date de naissance ;
6. grade ;
7. temps complet ou non ;
8. durée hebdomadaire de travail ;
9. service d'affectation ;
10. intitulé de l'activité, du poste, du métier exercé par l'agent ;
11. intitulé de l'activité éventuellement exercée à titre secondaire ;
12. fonction d'encadrement ;
13. autres fonctions ;
14. diplôme.

L'un des sites a saisi l'opportunité de cette enquête et de la mobilisation des communes membres pour compléter ces informations et pour commencer à constituer ainsi un tableau de bord comportant des éléments détaillés sur l'activité des agents. Ces variables supplémentaires portaient sur :

- les fonctions et missions principales exercées par les agents ;
- les éventuelles formations suivies ;
- les compétences acquises des agents ;
- les habilitations détenues au titre du poste occupé ;
- les dates d'entrée dans la fonction publique territoriale et dans la collectivité ;
- le lieu d'habitation et le lieu de travail ;
- les régimes indemnitaires ;
- les éventuels pics d'activité et l'appel éventuel à des renforts ;
- la mise à disposition de l'agent auprès d'autres employeurs publics.

En termes de bilan, le retour d'information a été globalement atteint pour la presque totalité des sites avec des marges d'imprécision ou d'erreur particulièrement faibles. Parmi les 14 variables qui devaient être renseignées, celle sur le diplôme de l'agent reste lacunaire.

FOCUS

EXEMPLES D'OBSERVATION

Les pyramides des âges de l'EPCI et des communes membres illustrent des dynamiques démographiques très contrastées quant à :

- la parité hommes / femmes ;
- l'opposition entre vieillissement marqué (communes membres) et distribution plus équilibrée des tranches d'âges (EPCI) ;
- le tarissement des recrutements sur les classes d'âges inférieures à 40 ans (communes membres) et une dynamique de renouvellement pour les classes d'âges inférieures à 45 ans (EPCI).

FOCUS

EXEMPLES D'OBSERVATION

Les communes membres et l'EPCI présentent des volumes d'effectifs quasi similaires. Pour autant, la structure des services d'affectation montre de très fortes disparités :

- une répartition assez nette entre les services à la population très présents sur l'EPCI et les interventions techniques qui relèvent encore fortement du domaine communal ;
- des fonctions juridiques et administratives très émergentes sur l'EPCI alors qu'elles sont fortement développées sur les communes membres.

Plus généralement, on observe :

- des services en « doublons » sur les services supports et le bâtiment - patrimoine bâti ;
- une forte dispersion des effectifs sur les interventions techniques dans les communes membres alors même que la polyvalence est également importante (50 agents) ;
- des effectifs très marginaux et des métiers isolés sur des services en charge des politiques de développement territorial : urbanisme et aménagement, action économique et développement local, jeunesse et animation, sport, action culturelle et spectacle...

C'est un fait habituel sur ce type d'enquête, les collectivités ne disposant pas systématiquement de cette information dans le dossier administratif des agents. La donnée métier a pu être renseignée par l'intermédiaire des fiches de poste existantes. En leur absence, et compte tenu des volumes d'effectifs recensés (EPCI et communes des quatre sites cumulaient entre 300 et 850 agents), les variables métiers et services d'affectation ont été complétées grâce à des contacts réguliers avec les employeurs et les centres de gestion.

Lors de la présentation des résultats, un manque d'information est apparu sur les agents à temps non complet. L'enquête n'a pas prévu de préciser dans cette situation, les quotités de travail effectuées éventuellement auprès d'autres employeurs en distinguant l'employeur principal et le ou les employeurs secondaires. Les temps non complets et les employeurs multiples sont l'une des caractéristiques de l'emploi public en milieu rural. Cet état de fait a conduit des acteurs locaux à s'interroger « sur la possibilité de mettre en commun ces agents soumis à un émiettement de leurs temps d'activité et à une certaine précarité de leurs emplois ».

Un tel dispositif d'enquête est toujours assez long à amorcer. Il est souhaitable de limiter la collecte des données sur un délai court afin de maintenir la mobilisation des structures. Enfin, il apparaît plus efficient de ne renseigner qu'une dizaine de variables et de ne pas céder à la tentation de l'exhaustivité en agrégeant d'autres registres d'information. Dans « un jeu gagnant-gagnant », il est important que les structures enquêtées disposent d'un retour d'information et des fichiers consolidés. Plusieurs d'entre elles nous ont dit vouloir profiter de cet outil afin de le compléter et d'en assurer l'actualisation par elles-mêmes.

b. Un état des lieux dynamique de l'emploi territorial

L'exploitation des données a fait apparaître la structure et les différentes composantes de l'emploi territorial en croisant les dimensions statutaires, démographiques et professionnelles des agents.

Cette lecture croisée, ajoutée à la distribution des effectifs par grandes entités : EPCI, ville centre, communes péri-urbaines et rurales, met en évidence les grands équilibres dans la structure des effectifs du bloc local.

Ainsi, ont pu être identifiées par exemple, des entités davantage marquées que d'autres sur des problématiques de vieillissement de certaines catégories d'agents, sur la proportion d'agents non-titulaires présents sur certains domaines d'intervention, sur la part des agents à temps non complet, sur la répartition des agents par filières et par catégories A, B, C et éventuellement sur le sous-encadrement de certains services.

L'approche par services d'affectation a permis quant à elle, d'inventorier les métiers en présence et surtout de repérer la part des services et des effectifs en « doublons » ou à l'inverse la part des services « sous dotés » en effectifs et en métiers. En permettant de mesurer les équilibres ou à l'inverse les écarts entre les services d'affectation par structures : EPCI, ville centre et autres communes, cette lecture comparée est apparue très utile pour les acteurs locaux. Elle objective « les forces en présence » pour envisager des pistes de mutualisation. Elle identifie par ailleurs des manques au sein des organisations sur certains métiers et sur certaines compétences professionnelles ou à l'inverse, des emplois « ressources » au sein du bloc local.

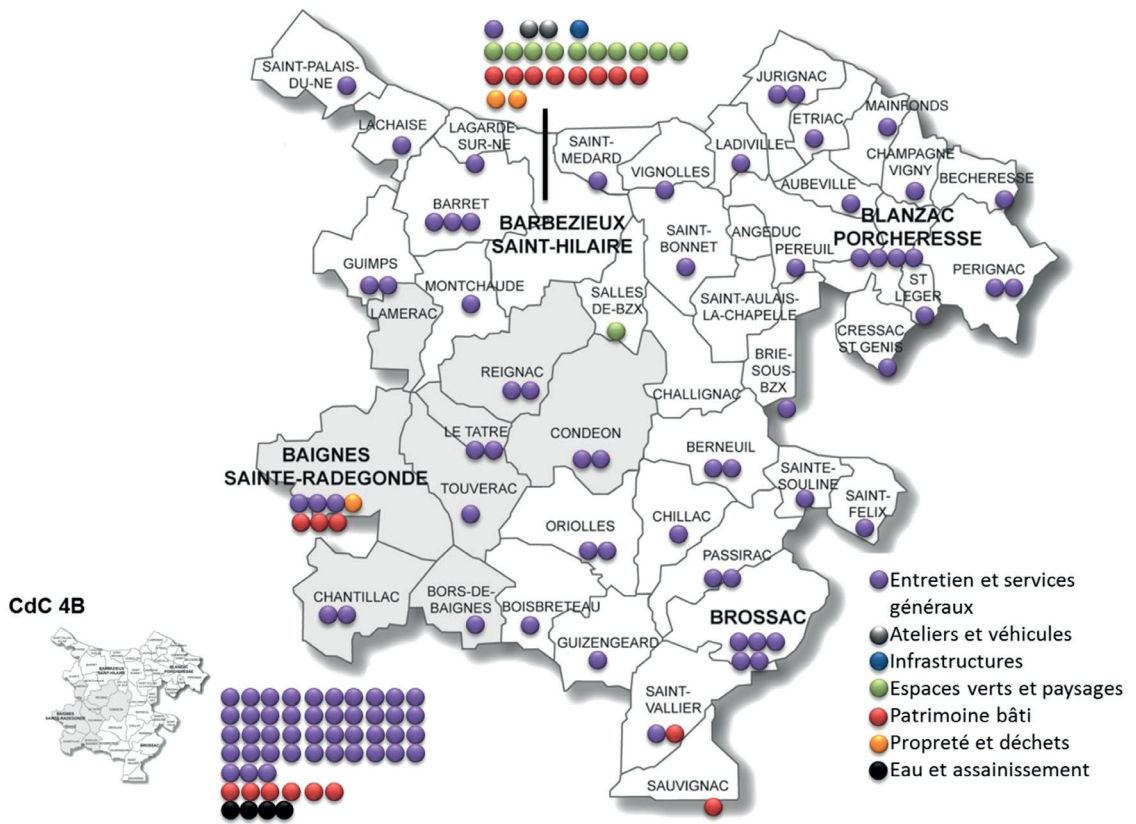
Enfin, des focus ont été réalisés à la demande des sites pour avoir une vision plus précise des enjeux de professionnalisation sur certains services tels que les interventions techniques et sur certains métiers tels que ceux d'agent de services polyvalent en milieu rural et d'agent des interventions techniques polyvalent en milieu rural. C'est notamment sur ces services et métiers que se focalisent des interrogations quant à la spécialisation ou à la polyvalence des agents.

LES MÉTIERS POLYVALENTS EN MILIEU RURAL SUR LE SITE DE LA CC4B

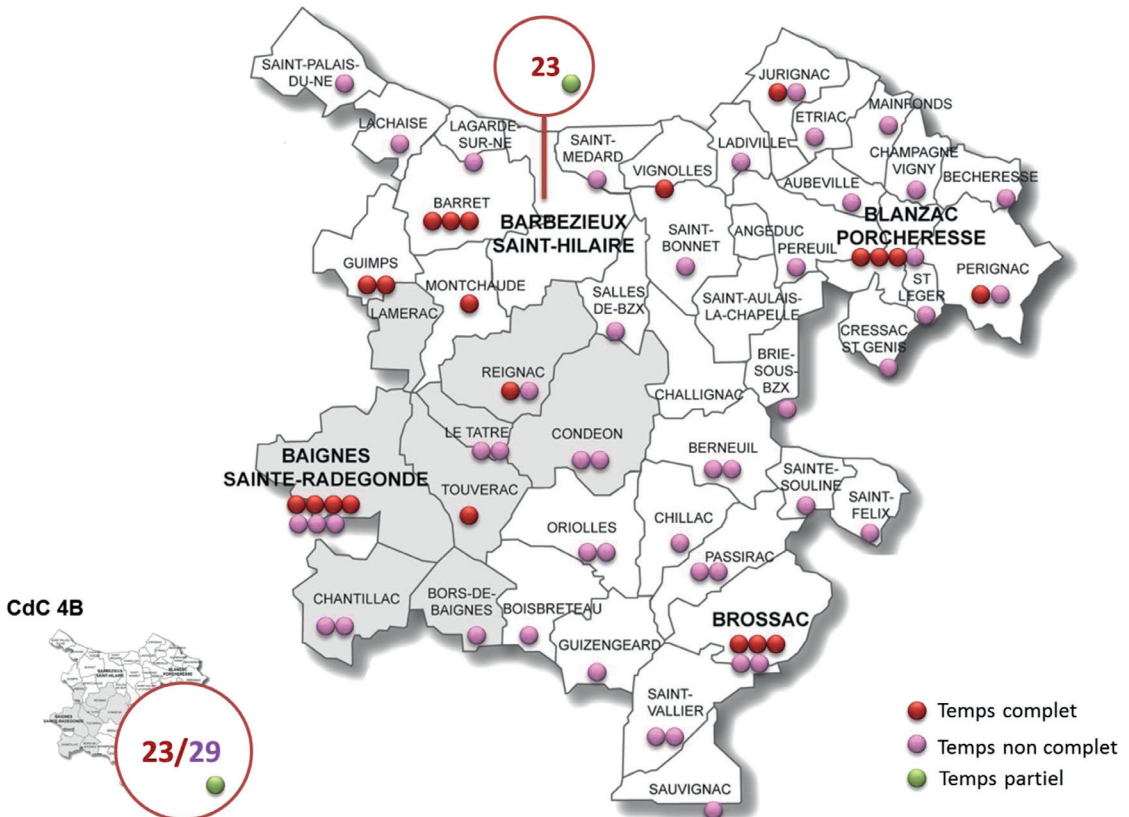
	AGENT DE SERVICES POLYVALENT EN MILIEU RURAL	AGENT DES INTERVENTIONS TECHNIQUES POLYVALENT EN MILIEU RURAL																						
Effectif total	31	50																						
Effectif de l'EPCI	28	2																						
Effectif des communes membres	3	48																						
Répartition et part des activités polyvalentes	<p>La polyvalence des activités se répartit sur 4 champs d'activité</p> <table border="1"> <caption>Répartition des activités polyvalentes - Services</caption> <thead> <tr> <th>Activité</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Propreté des locaux</td> <td>46 %</td> </tr> <tr> <td>Accompagnement périscolaire</td> <td>42 %</td> </tr> <tr> <td>Restauration collective</td> <td>9 %</td> </tr> <tr> <td>Conducteur TC</td> <td>3 %</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ● Propreté des locaux ● Accompagnement périscolaire ● Restauration collective ● Conducteur TC 	Activité	Pourcentage	Propreté des locaux	46 %	Accompagnement périscolaire	42 %	Restauration collective	9 %	Conducteur TC	3 %	<p>La polyvalence des activités se répartit sur 4 champs d'activité principaux et 5 champs d'activité divers : mécanique, conduite d'engins, maintenance chauffage, entretien de station d'épuration, gardiennage</p> <table border="1"> <caption>Répartition des activités polyvalentes - Techniques</caption> <thead> <tr> <th>Activité</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Maintenance des bâtiments</td> <td>39 %</td> </tr> <tr> <td>Entretien des espaces verts</td> <td>33 %</td> </tr> <tr> <td>Entretien de la voirie</td> <td>20 %</td> </tr> <tr> <td>Propreté des locaux</td> <td>5 %</td> </tr> <tr> <td>Divers</td> <td>3 %</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> ● Maintenance des bâtiments ● Entretien des espaces verts ● Entretien de la voirie ● Propreté des locaux ● Divers 	Activité	Pourcentage	Maintenance des bâtiments	39 %	Entretien des espaces verts	33 %	Entretien de la voirie	20 %	Propreté des locaux	5 %	Divers	3 %
Activité	Pourcentage																							
Propreté des locaux	46 %																							
Accompagnement périscolaire	42 %																							
Restauration collective	9 %																							
Conducteur TC	3 %																							
Activité	Pourcentage																							
Maintenance des bâtiments	39 %																							
Entretien des espaces verts	33 %																							
Entretien de la voirie	20 %																							
Propreté des locaux	5 %																							
Divers	3 %																							

À la demande de la CC4B, une localisation des métiers a été faite (cf. cartes ci-contre) afin de visualiser sur le territoire communautaire certains enjeux tels que la sous-représentation de certains métiers, les problématiques de renouvellement d'emploi, de temps de travail, de statut (titulaires, non-titulaires)... Il est intéressant de remarquer que cette cartographie a suscité des débats spontanés entre élus sur la nécessité de réfléchir à des coopérations ou à des mutualisations sur le champ des interventions techniques alors que cette piste n'avait pas été retenue *a priori* dans les démarches d'élaboration du schéma de mutualisation.

RÉPARTITION PAR FAMILLES PROFESSIONNELLES DES MÉTIERS DES INTERVENTIONS TECHNIQUES



RÉPARTITION DES MÉTIERS DES INTERVENTIONS TECHNIQUES PAR TEMPS DE TRAVAIL



c. Quelle appropriation de cette ressource par les acteurs ?

Les différents rapports d'état des lieux réalisés livrent une masse et une variété de données qui, si elles autorisent des lectures croisées et dynamiques, ne procurent pas immédiatement une lisibilité d'ensemble et une mise en lumière d'enjeux particuliers. *A posteriori*, on peut comprendre que les acteurs rencontrés aient pu se perdre devant autant d'informations. À ce titre, l'exercice auquel nous nous sommes livrés demanderait une vigilance et un effort accrus de communication et de pédagogie.

Sur un autre registre, il est évident que nos interlocuteurs demandaient davantage « *qu'une simple mise à plat* » de la composante ressources humaines. À notre sens, la posture institutionnelle des partenaires de cette étude, tant du point de vue de la légitimité que de l'expertise, n'autorisait pas de répondre à leurs attentes et d'aller au-delà d'une mise en relief des analyses pour tendre vers une priorisation des problématiques, voire vers des préconisations.

Cette ressource était bien une contribution pour préciser et abonder les questionnements et les débats en cours au moment des démarches d'élaboration des schémas de mutualisation.

Il reste à renforcer l'articulation entre ce type d'analyse et les problématiques d'adaptation des ressources humaines et des organisations induits par les projets de mutualisation, la définition des projets de territoire et l'éventuelle évolution des périmètres communautaires.

En conséquence, les constats quant à l'opportunité de cette ressource rejoignent ceux déjà effectués sur la prise en compte de la dimension RH dans l'élaboration des schémas de mutualisation. Si cette cartographie apparaît comme une base de réflexion, il est encore trop tôt semble-t-il, pour que son appropriation par les acteurs conduisent à un diagnostic et à l'élaboration d'une politique RH. Lors de la deuxième phase de cette étude, il faudra s'interroger sur la poursuite de cet accompagnement et sur ses modalités, dans une dynamique cette fois de mise en œuvre des schémas de mutualisation.

III.4 LA FORMALISATION ET LE CONTENU DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION

Les propos qui vont suivre sont basés sur l'analyse de huit schémas de mutualisation, dont l'un adopté avant les élections de mars 2014.

a. La formalisation des schémas : des documents convergents

On notera qu'aucune indication d'ordre réglementaire ne déterminait la forme que devraient adopter les schémas de mutualisation. Beaucoup d'EPCI et de collectivités se sont souvent interrogés sur la portée et la nature de ce document. Doit-il fixer uniquement un cadre de référence sur les mutualisations qui allaient être étudiées puis mises en œuvre ? Doit-il aller au-delà et s'inscrire dans une logique opérationnelle ? Cette latitude laissée à l'appréciation des acteurs locaux se reflète dans la diversité formelle des schémas.

Il est, tout d'abord, intéressant de noter que les processus qui président à l'adoption des schémas sont souvent les mêmes :

- un travail préparatoire qui se déroule en moyenne entre 6 et 12 mois ;
- un questionnaire envoyé à l'ensemble des communes membres pour recueillir leurs besoins, voire des temps de rencontres individualisés avec chaque commune ;
- la constitution d'un comité de pilotage souvent mixte (élus et techniciens) ;
- une présentation du projet de schéma devant un maximum de conseils municipaux ;
- une adoption informelle au sein d'une instance réunissant l'ensemble des maires ;
- un débat dans l'ensemble des conseils municipaux ;
- une adoption définitive en conseil communautaire.

L'exposé de cette méthodologie fait souvent office de partie d'ouverture du schéma de mutualisation, après des propos introductifs présentant les objectifs du schéma, signés ou non par le président de la communauté.

Sur la forme, la taille du document est variable variant de 19 à 55 pages. Ces chiffres sont à manier avec précaution puisque certains schémas vont être rédigés sous la forme d'un rapport écrit tandis que d'autres territoires ont fait le choix d'un document maqueté par planches. Au document principal, il convient en général d'ajouter des annexes qui sont plus ou moins importantes (quantitativement et qualitativement) en fonction des schémas étudiés. Ainsi, une communauté d'agglomération précise dans ces annexes l'état des mutualisations actuelles et les modèles de protocole d'engagement et de conventions que devront compléter et signer toutes les communes souhaitant être parties prenantes de la mutualisation. Une autre dresse en annexe les critères retenus pour définir les niveaux de faisabilité de chaque projet d'actions défini dans le schéma ainsi que le classement obtenu par ce biais.

Autre élément de forme non négligeable, la présentation du document. Le maquetage sous forme de planches permet une appropriation rapide du projet et de ses enjeux. L'un des territoires ayant choisi cette présentation a précisé pour chaque piste de mutualisation de services, une page récapitulant les communes concernées (sous forme cartographique), les objectifs de la mutualisation en cause, les missions du service, les impacts financiers, les éléments calendaires et la localisation future du service.

En ce qui concerne le plan du document, les schémas étudiés sont globalement organisés comme suit : éditorial du président et/ou propos introductifs ; méthodologie retenue ; état des lieux des mutualisations actuelles ; pistes de mutualisation. Quelques territoires ont rajouté en complément des éléments sur l'état des lieux des effectifs actuels et sur l'évaluation.

b. Les six grands objectifs des schémas de mutualisation

L'ensemble des schémas comporte un paragraphe, voire une partie entière, consacré aux objectifs de ce document. En analysant huit schémas, on observe que les motivations qui sont mises en avant pour justifier les pistes de mutualisation peuvent, conformément au graphique ci-contre, être classées en six familles. La motivation la plus fréquente – mais pas obligatoirement la plus importante – est d'ordre financier, même si la plupart des schémas soulignent que les économies souhaitées n'apparaîtront pas à court terme. Seul un schéma ne motive pas son contenu par le souhait de réaliser des économies d'échelle. Le coefficient de mutualisation n'apparaît dans aucun des schémas étudiés.

Vient ensuite l'objectif d'un service public de meilleure qualité. Cette famille regroupe plusieurs sous-rubriques comme la rationalisation des structures ou le besoin d'une plus grande convergence des politiques publiques et projets des collectivités constituant le bloc local. Deux schémas dressent un objectif en lien avec les agents et que l'on peut classer dans cette catégorie : sécuriser les pratiques et assurer la qualité de travail des agents.

Le lien entre schéma départemental de coopération intercommunale et schéma de mutualisation se retrouve dès la définition des objectifs. Plusieurs schémas mettent en avant le « *besoin de conforter le couple communes/communauté au regard des enjeux de recomposition des territoires* ». On retrouve également la nécessité de se rapprocher pour avoir plus de poids dans le concert régional, notamment lorsqu'une métropole ou une ou plusieurs communautés urbaines viennent d'être créées ou sont en projet.

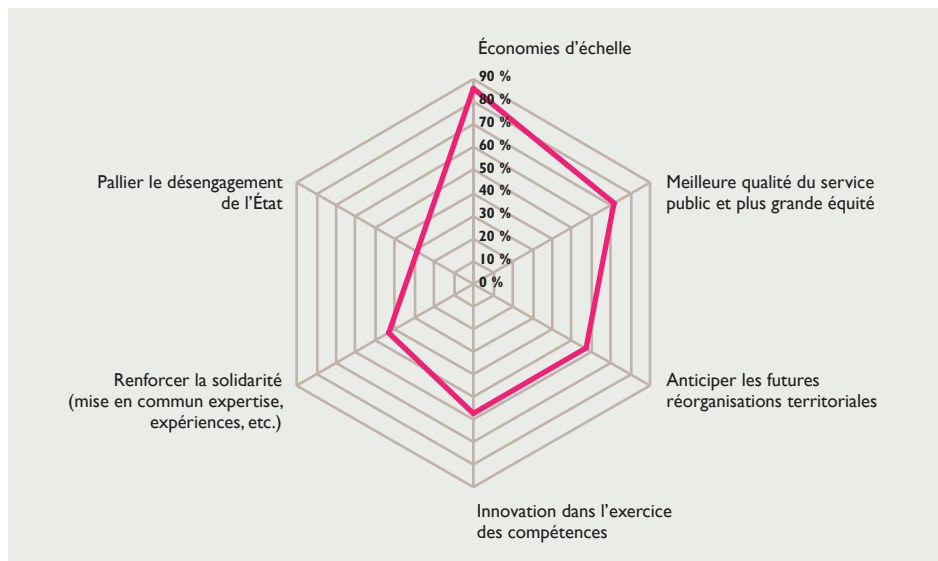
FOCUS

LA COMMUNICATION PRÉVUE OU MISE EN ŒUVRE AUTOUR DU SCHEMA DE MUTUALISATION

Deux schémas prévoient le développement d'une communication institutionnelle autour du schéma de mutualisation. Le premier prévoit qu'une fois adopté, le schéma fera l'objet d'une communication auprès des citoyens pour présenter les objectifs schémas et les enjeux de la nouvelle gouvernance.

Dans l'autre territoire, une « lettre d'information périodique sur la mutualisation » pourrait être mise en place afin de s'adresser directement aux élus et agents municipaux concernés, afin de « faire part de l'avancée du projet, et également de ses finalités et de sa nature ». Une communication externe par le biais des journaux communautaires et municipaux est également envisagée.

CLASSIFICATION DES OBJECTIFS DES SCHEMAS DE MUTUALISATION



c. La réalisation fréquente d'un diagnostic ou d'un état des lieux

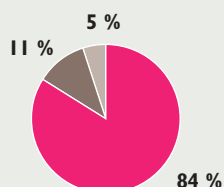
Pour mémoire, l'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose qu'il conviendra de calculer l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local et sur leurs dépenses de personnels. Le diagnostic pourrait a priori servir de point de départ pour procéder à ce calcul. Or, sur les huit schémas étudiés, seuls quatre dressent un panorama de leurs effectifs. Cet état des lieux peut être global et succinct ou bien détaillé service par service. Dans la première hypothèse, les collectivités ont fait le choix de présenter rapidement le nombre total d'agents et de les ventiler en fonction de différents critères (catégorie d'emploi, employeur, domaines d'intervention, âges, etc.). À l'inverse, un schéma renvoie à un état des lieux détaillé ultérieur et un autre dresse un « bilan RH » service par service (organigramme, outils de GPEEC, fiches de poste, etc.).

ÉTAT DES LIEUX DES RESSOURCES HUMAINES DÉVELOPPÉ DANS LE SCHEMA DE MUTUALISATION DE LAMBALLE COMMUNAUTÉ

LES PRINCIPALES RESSOURCES DU TERRITOIRE

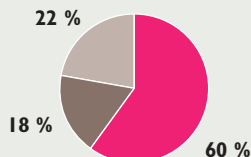
Lamballe Communauté dispose d'un budget d'environ 18 millions d'euros pour la section de fonctionnement du budget général (ensemble des budgets = 60 millions d'euros), et les charges de personnel représentent à elles seules 40 % du budget. Le territoire de la communauté de communes dispose d'un niveau d'équipement très élevé (salles de spectacle, piscine, bibliothèques, terrains omnisports, salles communales, musées, haras, foyer logement, crèches, espaces numériques, MJC...). Sur le territoire communautaire, on dénombre 617 agents territoriaux, au 31 décembre 2013, toutes structures confondues.

EFFECTIFS PAR CATEGORIES (ENSEMBLE DES EMPLOYEURS PUBLICS)



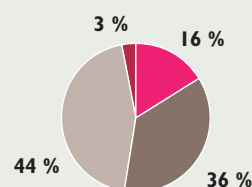
● Catégorie A
● Catégorie B
● Catégorie C

EFFECTIFS PAR CATEGORIES D'EMPLOYEURS

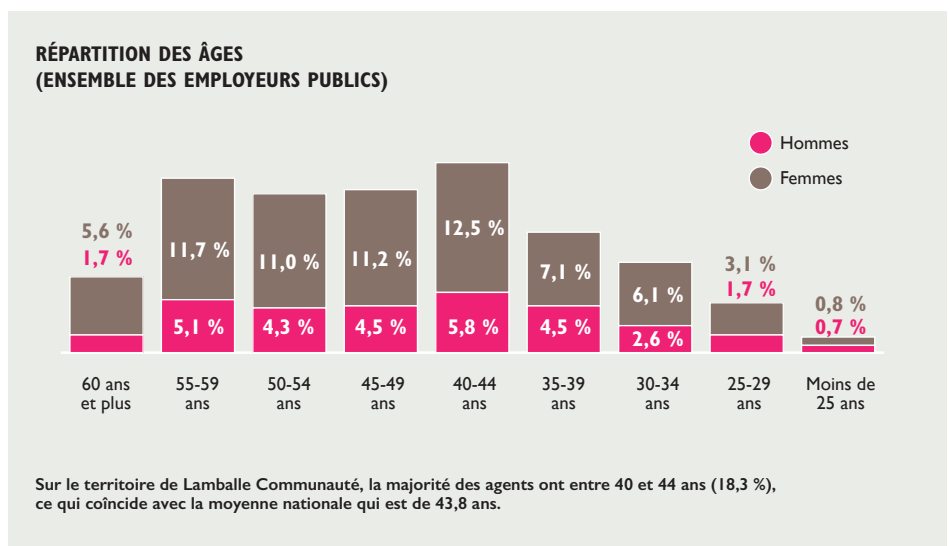
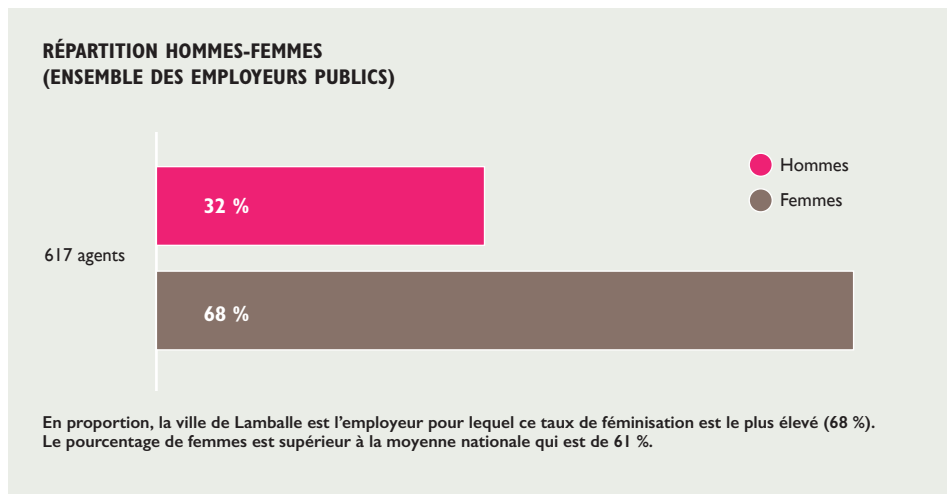


● Lamballe
● Autres communes
● Lamballe Communauté

RÉPARTITION DES AGENTS PAR DOMAINES D'INTERVENTION



● Politiques d'aménagement et de développement territorial
● Pilotage et management des ressources
● Interventions techniques
● Services à la population



Le diagnostic porte beaucoup plus fréquemment sur l'état des mutualisations existantes. Dans ce cas, la notion de « mutualisation » est entendue au sens large et le bilan porte tant sur les partages de personnels, que sur les mises en commun de moyens matériels, les groupements de commande ou les mutualisations avec les tiers. Toutefois, dans les huit schémas étudiés, le bilan porte sur les mutualisations verticales, entre commune(s) et communauté. Les partages de moyens entre communes ne font l'état d'aucun inventaire, peut-être parce qu'il s'agit souvent de prêt informel et donc, plus difficile à répertorier.

Autre exercice délicat et peu réalisé : le bilan des mutualisations existantes. Si tous les schémas disposent d'un volet sur l'état des pratiques existantes, seuls deux d'entre eux tentent d'en dresser un rapide bilan. L'un de ces deux bilans rappelle les volumes financiers concernés, le nombre d'ETP concernés et les intérêts de la mutualisation, service par service. À titre d'exemple, le partage de bâtiments présente trois intérêts à la lecture de ce document :

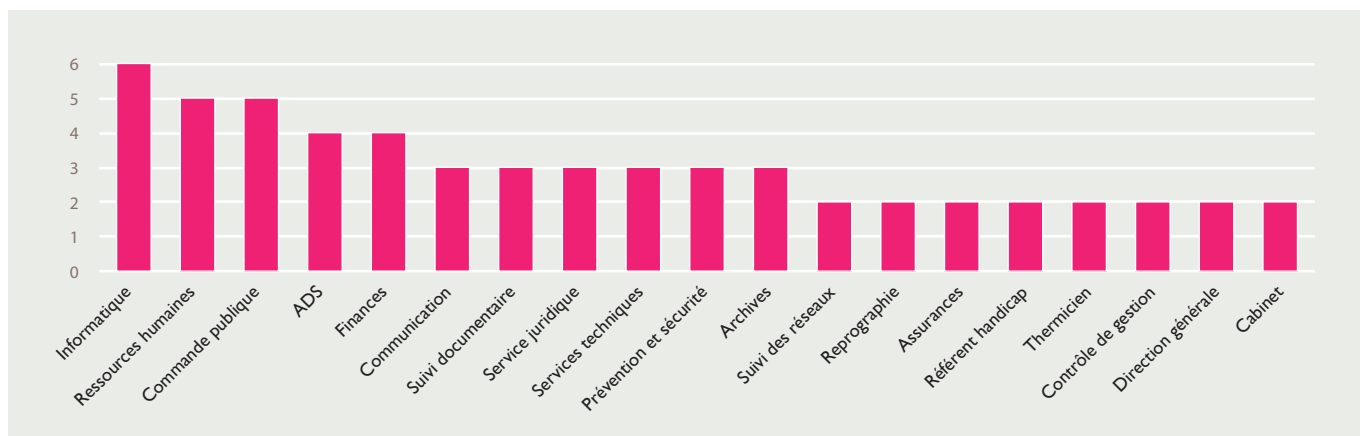
- l'essaimage des services communautaires au plus près des habitants ;
- les bâtiments sont utilisés par la communauté et les communes pour d'autres usages, hors du temps de fonctionnement des services communautaires ou utilisation d'espaces non nécessaires aux communes ;
- la mutualisation de services communaux (services de restauration et de nettoyage).

d. La diversité des pistes de mutualisation contenues dans les schémas

L'analyse de huit schémas de mutualisation nous conduit à observer que les débats ont principalement porté, dans les territoires, sur la constitution de services communs et sur d'autres formes de partages de moyens que la mutualisation de services. La mise à disposition de services opérationnels dans le cadre de transferts de compétences (art. L. 5211-4-1 du CGCT) est peu sollicitée. Lorsque tel est le cas, les compétences scolaire, culture et habitat sont les plus concernées. Le contexte institutionnel de certains des territoires étudiés laisse présager davantage de transferts de compétences que de mutualisations de services opérationnels (transformation en communauté urbaine ou bien encore fusion de communautés à terme).

Les services supports qui sont les plus souvent cités sont l'informatique (gestion de l'ensemble du parc ou bien uniquement le volet conseil), les ressources humaines, la commande publique, les finances (avec de très fortes différences de contenu en fonction des communautés concernées) et, sans surprise, les services d'instruction des autorisations d'urbanisme.

PISTES DE MUTUALISATION CONCERNANT LA CRÉATION DE SERVICES COMMUNS DANS LES SCHÉMAS DE MUTUALISATION



ADS : service d'instruction des autorisations du droit des sols

D'autres formes de partage de moyens sont également citées dans les schémas analysés. Les groupements de commande apparaissent régulièrement. Plusieurs schémas regrettent la lourdeur de la procédure. L'un d'entre eux en limite même le nombre par an (trois) et définit les domaines concernés (assurances, voirie et informatique et télécommunications).

La mise en commun de matériels est surtout envisagée dans des territoires où la communauté a d'ores et déjà mutualisé de nombreux services avec la ville centre. À cet égard, l'un des schémas prévoit expressément que l'une des communes membres du groupement soit missionnée pour recenser le matériel technique de chaque commune, pour mettre en place une banque de prêt à l'échelle communautaire.

La création de « viviers de remplacement », de plates-formes de ressources et de services d'assistance à maîtrise d'ouvrage sous la forme de prestations, sont également des pistes récurrentes. Deux agglomérations évoquent également l'idée d'une harmonisation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines et de commande publique. Un schéma prévoit, dans le même esprit, la mise en place d'un réseau des CCAS.

La constitution d'un observatoire est également envisagée dans plusieurs territoires. Il a vocation soit à dresser un panorama socio-économique du territoire, soit à s'intéresser à des thématiques plus précises comme le volet financier et fiscal.

PISTES DE MUTUALISATION PRÉVUES DANS LE SCHÉMA DE MUTUALISATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE VENDÔME

LA RECHERCHE DE L'EFFICIENCE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LES COMMUNES MEMBRES	
ACTIONS PRIORITAIRES	
Développer des fonctions ressources	a) Marchés publics L'extension du service marchés publics mutualisé
	b) Handicap Mise à disposition du référent handicap pour l'accompagnement individuel des agents des collectivités, actions de sensibilisation aux handicaps
	c) Prévention sécurité Des moyens mutualisés pour la mise en œuvre des mesures de prévention sécurité
	d) Urbanisme L'extension du service d'instruction du droit des sols mutualisé
Développer des systèmes d'information	e) Informatique L'extension du service mutualisé proposant différents services aux communes (conseil en matière de choix, d'installation et de maintenance des réseaux et serveurs)
AUTRES ACTIONS À ENGAGER	
Développer des fonctions ressources	f) Achats publics Le développement des achats groupés et l'amélioration de la fonction achat (à définir en fonction des besoins concernés et de l'opportunité au cas par cas)
	g) Ressources humaines La mise à disposition d'un « vivier » pour le remplacement sur certains postes dans les communes (agents techniques, ATSEM...)
	h) Urbanisme La mise à disposition des communes d'un architecte DPLG
Développer les systèmes d'information	i) Informatique Le déploiement du service mutualisé proposant différents services aux communes (installation et maintenance des réseaux et serveurs, sauvegarde des données communales, assistance à la conduite de projets informatiques, support aux utilisateurs du parc informatique des communes dans les services et les écoles...)
Partager les informations et expertises sur le territoire	j) Sécurité La mise en œuvre d'une plate-forme de ressources mutualisées à destination des communes en matière d'expertise technique (ERP, jeux...)
Améliorer la gestion du domaine public et du patrimoine	k) Patrimoine bâti La mise en place d'un technicien partagé pour aider les communes à mettre en place une politique de maîtrise de l'énergie
	l) Entretien domaine public La mise en place des moyens matériels et humains pour l'entretien des chemins
	m) Biens Engager une réflexion sur les biens matériels pouvant être mutualisés sur le territoire

Dans le cadre des ces multiples démarches de coopération - mutualisation entre collectivités, il est rappelé que le travail engagé entre les services ressources (ressources humaines et finances) des quatre collectivités (Communauté du Pays de Vendôme, CIAS de la communauté, ville de Vendôme, CCAS de Vendôme) sera poursuivi et renforcé. Ainsi, les services de la communauté, du CIAS, du CCAS de Vendôme et de la ville de Vendôme poursuivront leur rapprochement par la mise en œuvre d'outils (plan de formation, tableaux de bords...), de procédures (congés, remplacement, recrutement...) et politiques (gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences, management...) communes pour l'ensemble de leurs agents.

e. De simples déclarations d'intention et/ou des engagements fermes

Si un schéma indique explicitement que chacune des propositions incluses dans le schéma devra faire l'objet d'une étude de faisabilité, les autres schémas sont souvent moins clairs. Plusieurs critères permettent d'analyser le degré d'engagement de chaque piste de mutualisation prévue dans le schéma.

Tout d'abord, il est intéressant d'observer quelles sont les collectivités concernées par chacune des pistes. Deux schémas sur les huit étudiés ont souhaité privilégier les mutualisations concernant un « nombre significatif de communes » membres. Dans une très large majorité des cas (6 sur 8 schémas), le document n'indique pas quelles sont les communes qui ont prévu de participer à la mise en commun des moyens. Dans le meilleur des cas, on renvoie à des protocoles d'engagement mis en annexe du schéma. À l'inverse, un territoire a choisi de cartographier, pour chaque piste, les communes « mutualisantes ». Cette vision claire de l'engagement des communes a permis aux rédacteurs du schéma d'indiquer, commune par commune, les conséquences financières de la mutualisation.

Sur ce dernier point, les conditions de remboursement sont régulièrement évoquées (4 sur 8). Le schéma peut renvoyer aux conventions qui devront être signées a posteriori mais lorsque ces conditions sont mentionnées, trois cas de figure se présentent, non pas en fonction des territoires mais en fonction des pistes de mutualisation :

- soit la communauté prend à sa charge l'intégralité des frais de fonctionnement du service ;
- soit un partage strict des charges est prévu ;
- ou bien, communes et communauté devront prendre en charge une partie des frais mais « la fonction péréquatrice de la communauté devra être prise en compte ».

Deuxième élément à prendre en compte pour mesurer l'engagement du schéma, le degré de précision des éléments calendaires. Trois schémas n'en prévoient aucun parmi notre panel. Les autres détaillent pour chaque piste prévue la période de mise en œuvre. Toutefois, une première moitié de ces documents indique des dates précises et l'autre prévoit que les pistes de mutualisation seront mises en œuvre durant des périodes déterminées (un schéma combine les deux méthodes).

Enfin, il convient de remarquer qu'une très large majorité des schémas (7 sur 8) prévoit, pour chaque piste, le cadre juridique retenu (service commun, mise à disposition de service, etc.).

f. Quelle place pour le volet RH ?

Dans la formalisation des schémas adoptés, le volet RH apparaît à différents niveaux :

- En introduction des schémas, le volet RH est mentionné en termes d'orientations et d'objectifs généraux. Les différentes rédactions vont dans le même sens, en affirmant que les ressources humaines concourent à travers la mutualisation des services, à « *garantir une meilleure allocation des moyens* », « *à une efficience accrue dans l'organisation de l'action publique locale* ».
- Ensuite, un bilan des ressources humaines est fréquemment réalisé en sous-partie des états des lieux et donne à lire sur un mode synthétique les chiffres clés en matière d'effectifs et de répartition entre l'EPCI et les communes membres. Cette partie est complétée (ou renvoie à des annexes) par des éléments qui précisent par exemple le volume et les caractéristiques des agents déjà mutualisés ou à venir. Dans un autre schéma, il est évalué, poste par poste, le détail des effectifs à mutualiser (origine administrative des agents, cadres d'emplois, âge, coût salarial...).
- Enfin, le volet RH est repris dans les intentions des schémas. Ces intentions sont de portées très différentes d'un schéma à l'autre :
 - certaines formulent un ou des objectifs pour un service mutualisé et une catégorie d'agents comme par exemple, la déprécarisation des animateurs périscolaires ;
 - d'autres posent, sur un plan général, les grands principes qui seront poursuivis en matière de politique de ressources humaines : formation mutualisée, GPEEC, médecine préventive et condition de travail, gestion mutualisée des mobilités et des remplacements... ;
 - d'autres encore détaillent la structure et les missions de la fonction RH qui sera mutualisée : réseau RH, service de médecine préventive, service carrière...

IMPACT PRÉVISIONNEL DE LA MUTUALISATION DES SERVICES SUR LES EFFECTIFS DANS LE SCHÉMA DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION D'ORLÉANS

IMPACT PRÉVISIONNEL DE LA MUTATION SUR LES EFFECTIFS												
Directions	Effectifs Agglo mutualisés			Effectifs VO mutualisés			Effectifs communaux mutualisés			Total des effectifs mutualisés		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
DGAF MADS												
DGAF MADI	1,0									1,0		
Direction générale		3,0	3,0	4,0	1,0	1,0				4,0	4,0	4,0
Cabinet	3,0	3,0	3,0	26,0	26,0	26,0				29,0	29,0	29,0
Communication	7,0	7,0	7,0	16,0	16,0	16,0				23,0	23,0	23,0
Guichet unique COS / CNAS	1,0			3,0						4,0		
Assurances	1,0			1,0						2,0		
Développement économique				1,0			2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0
Documentation	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0				2,0	2,0	2,0
Atelier numérique	2,0			2,0						4,0		
Retraites				3,0						3,0		
SIG				4,0	4,0	4,0				4,0	4,0	4,0
Prévention hygiène et sécurité	1,0									1,0		
Social				2,0						2,0		
SAFIR	2,0			1,0						3,0		
Voirie et ouvrage d'art	1,0	1,0	1,0	35,0	35,0	35,0				36,0	36,0	36,0
Directeurs (hors fonctions support)		6,0	6,0		10,0	10,0					16,0	16,0
Systèmes d'information et dématérialisation		8,0	8,0		14,0	12,0			13,0		22,0	33,0
Finances et contrôle de gestion	16,0	16,0	16,0	13,0	13,0	13,0			10,0	29,0	29,0	39,0
Ressources humaines		19,0	18,0		53,8	50,8					72,8	68,8
Achats / Marchés		6,5	7,0		10,0	10,0					16,5	17,0
Juridique		2,0	2,0		7,0	7,0					9,0	9,0
Patrimoine et immobilier		4,0	3,0		107,4	106,4					111,4	109,4
Services d'appui et de ressources		32,0	32,0		80,0	80,0					112,0	112,0
TOTAL	36,0	108,5	107,0	112,0	378,2	372,2	2,0	2,0	25,0	150,0	488,7	504,2

VO : Ville d'Orléans

À l'instar des autres services mutualisés prévus dans les schémas, la déclinaison opérationnelle des objectifs poursuivis en matière de ressources humaines varie d'un schéma à l'autre. Quand certains relèvent davantage de la déclaration d'intention, d'autres au contraire font l'objet d'une planification, de programmes et de fiches actions. Pour l'un des schémas, la mutualisation des ressources humaines donne lieu au détail des missions conduites par les services. À ces missions sont attachées des prestations telles que des visites de médecine préventive, la gestion d'un dossier de retraite, la gestion des payés (...), auxquelles sont attribués une unité d'œuvre et un coût unitaire.

Au terme de ce bilan d'étape centré sur la phase de concertation et l'élaboration des schémas de mutualisation, un certain nombre de constats s'imposent sur la base de l'observation des cinq sites d'étude.

La dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation est fortement dépendante de la dynamique intercommunale elle-même : une intercommunalité acceptée et reconnue dans ses apports au territoire est souvent gage d'une approche positive de la mutualisation. Dans le même temps, le contexte incertain de mutation territoriale ainsi que les perspectives d'extension de périmètres des intercommunalités agissent comme un frein, ou à tout le moins un « retardateur » à la mutualisation, en particulier pour ce qui concerne la création de services communs : ils induisent une forme de frilosité des élus devant ce qui est peut-être perçu comme un éloignement des centres de décision et des services publics de la réalité du terrain, posant ainsi la question de l'avenir de la place des communes.

Dans ce contexte, les mutualisations envisagées dans les schémas s'avèrent la plupart du temps être des mutualisations de gestion ou d'organisation peu ou pas articulées avec un projet de territoire, et finalement peu sources d'intégration pour les communautés. Les pistes envisagées se concentrent essentiellement, outre la reprise des compétences auparavant exercées par l'État comme sur l'urbanisme, sur de l'ingénierie et de l'expertise, sur de l'internalisation des prestations actuellement externalisées, ainsi que sur des groupements de commandes ou des partages de matériels. Ces avancées ne sont néanmoins pas négligeables puisqu'elles engagent les communautés vers des économies substantielles (en particulier grâce aux groupements de commande), vers une augmentation de la qualité de service par une montée en expertise, ainsi que vers des « non-dépenses » qui seront, sans doute, considérables (notamment en matière d'urbanisme et de partage de matériels).

L'observation de la prise en compte du volet RH ainsi que l'accompagnement à la réalisation de cartographies emploi/compétences montrent l'émergence d'un questionnement fondateur d'une politique des ressources humaines :

- en matière d'encadrement, est apparue la nécessité de renforcer la ligne managériale ;
- concernant les mobilités, sera en ligne de mire la possibilité de penser les mobilités professionnelles des agents à l'échelle du bloc local ;
- sous l'angle de la professionnalisation des agents, apparaît de plus en plus pertinent l'intérêt de mutualiser les besoins de formation ;
- enfin, une réflexion ayant pour objectif d'accompagner à la fois les changements organisationnels induits par les mutualisations ainsi que les changements d'identité professionnelle devra être menée.

Le fil qui devra guider la suite de cette étude sur le volet RH des mutualisations visera à étudier si ces questionnements déjà très riches seront de nature à se concrétiser en une véritable politique de ressources humaines, et si les prémisses d'une démarche de GPEEC trouveront de réels prolongements. Il sera par ailleurs intéressant d'observer en quoi et comment la mutualisation des services ressources humaines est fondatrice d'une politique RH et d'un éventuel repositionnement des fonctions ressources humaines (recrutement, formation, gestion statutaire, rémunération, mobilité et reclassement...).

Enfin, cette étude-action ayant un objectif d'accompagnement sur plusieurs sites et de capitalisation au sein d'un réseau, sa seconde phase devra interroger les communautés sur leurs besoins et sur les ressources et l'appui que pourraient apporter l'AdCF, la FNCDG et le CNFPT.

D'ores et déjà, et bien que la cartographie des emplois proposés par le CNFPT sur certains sites soit arrivée trop tôt pour être pleinement une ressource contributive à l'élaboration d'une politique des ressources humaines à l'échelle du bloc local, cette étude met en évidence des attentes quant à une offre de service pour accompagner cette fois la mise en œuvre des schémas de mutualisation. Cette offre de service porterait notamment sur :

- la capitalisation et l'échange d'expériences en matière de mutualisation ;
- l'évaluation des démarches de mutualisation ;
- l'accompagnement à la réalisation de plans de formation mutualisés et le déploiement d'une offre de formation spécifique ;
- l'accompagnement à la mise en œuvre de démarches de GPEEC et la mise à disposition de cadres d'analyse.

REMERCIEMENTS AUX PARTICIPANTS DES RÉUNIONS DE RÉSEAU

Sarah Bacon,

Chargée de mission, Lamballe communauté

Nadège Baptista,

Directrice générale des services,
Châteauroux Métropole

Éric Baussier,

Directeur des finances,
communauté de communes du Pays de Vendôme

Isabelle Berthone-Bahier,

Directrice du contrôle de gestion, Versailles

Mathieu Chartron,

Directeur général des services,
communauté de communes du Sénonais

Nicolas Chopard,

Directeur général adjoint ressources,
Tulle Agglo

Marie-Louise Coquillaud,

Déléguée à la stratégie métropolitaine,
communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Vincent Delage,

Responsable des ressources humaines,
communauté de communes des 4B Sud Charente

Guy Deléon,

Directeur général des services,
Lamballe communauté

Florence Fresnault,

Directrice de projet, Tour(s) Plus

Céline Frey,

Directrice générale des services,
communauté d'agglomération du bassin d'Annonay

Isabelle Guichard-Regy,

Responsable du pôle conseil et accompagnement
statutaire, centre de gestion de Loir-et-Cher

Thierry Jaouen,

Directeur de la coopération et de la mutualisation,
communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Samuel Jaumes,

Ancien responsable du service prospective
territoriale, communauté de communes
« Vallée de l'Hérault »

Émilie Kosmala,

Responsable des affaires juridiques,
communauté de communes du Pays de Vendôme

Arnaud Latour,

Directeur général des services,
communauté de communes des 4B Sud Charente

Alain Lemoine,

Directeur général des services,
Locminé communauté

Serge Lheureux,

Secrétaire général, communauté
d'agglomération Chalon - Val de Bourgogne

Lauriane Linares,

Directrice des ressources humaines,
communauté d'agglomération du Libournais

Paul Mignon,

Responsable du service prospective territoriale,
communauté de communes « Vallée de l'Hérault »

Isabelle Montaut,

Directrice du pôle juridique et statutaire,
centre de gestion d'Indre-et-Loire

Suzanne Mordel,

DGA finances, Lamballe communauté

Stéphanie Mulatier,

Directrice des ressources humaines,
communauté de communes du Pays de Vendôme

Marion Ovéjéro,

Responsable des ressources humaines,
Tour(s) Plus

Manuel Pluinage,

Directeur général adjoint,
communauté d'agglomération Versailles Grand Parc

Michèle Renaud,

Ancienne directrice générale adjointe ressources,
communauté de communes Marenne Adour
Côte-Sud

Nathalie Sagnès,

Chargée de mission mutualisation et transfert de
compétences, Vichy Val d'Allier

Hassina Tachouaft,

Directrice générale adjointe finances et
commande publique, Châteauroux Métropole

François de Taroni,

Directeur général des services,
communauté de communes du canton de
Mortagne-sur-Sèvre

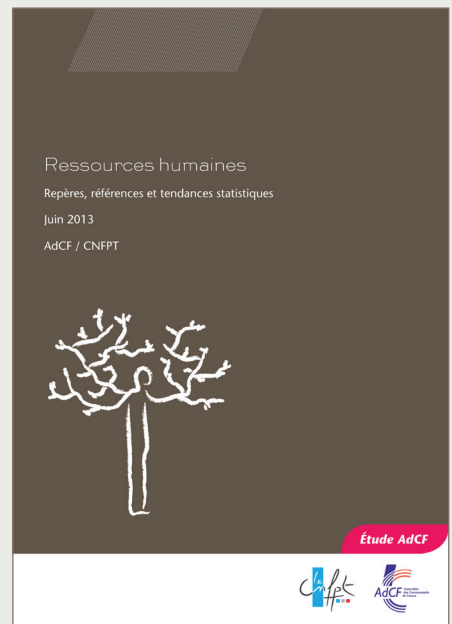
Olivier Vernay,

Directeur des coopérations territoriales,
communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Valérie Viaud,

Chargée de mission mutualisation - nouvelles
compétences, Tour(s) Plus

RETROUVEZ D'AUTRES ÉTUDES RÉALISÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES INTERCOMMUNALES.



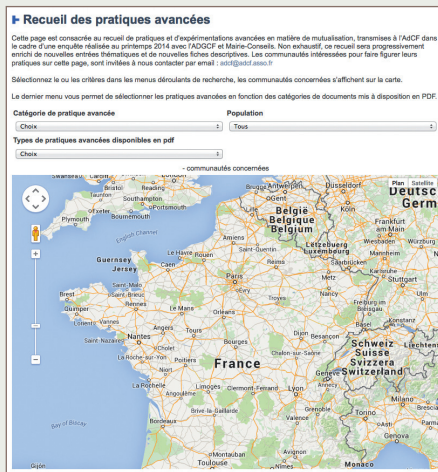
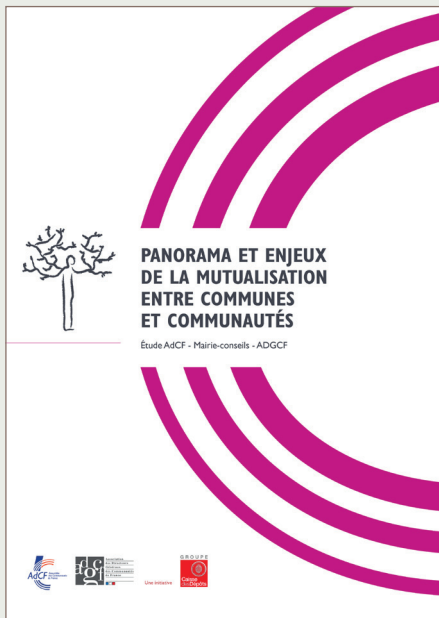
web



web

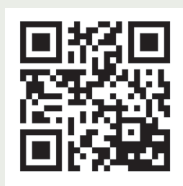


web



« ANNUAIRE DES PRATIQUES AVANCÉES SUR LA MUTUALISATION DES SERVICES » 2014

http://www.adcf.org/5-393-Contenu-article-AdCF-Direct.php?num_article=2272&num_thematique=8&id_newsletter=199#.VE9tSC7Qdps.twitter



web

COORDINATION ÉDITORIALE

Céline Boulenger,

Cheffe de projet à la Direction de l'observation prospective, CNFPT

Floriane Boulay,

Responsable des affaires juridiques et des questions institutionnelles, AdCF

Cindy Laborie,

Juriste chargée de mission, FNCDG

RÉDACTION

Céline Boulenger,

Cheffe de projet à la Direction de l'observation prospective, CNFPT

Didier Spitz,

Chef de projet à la Direction de l'observation prospective, CNFPT

Floriane Boulay,

Responsable des affaires juridiques et des questions institutionnelles, AdCF

SUIVI ÉDITORIAL

Alice Rouseau

Cheffe de projets événementiels et éditoriaux, AdCF

MISE EN PAGE

PCA Communication

Décembre 2015

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express de ses auteurs. Tous droits réservés.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. : 01 55 04 89 00
F. : 01 55 04 89 01

CNFPT
80, rue de Reuilly
75578 Paris - CS 41232
T. : 01 55 27 44 00
F. : 01 55 27 44 01

FNCDG
80, rue de Reuilly
75012 Paris
T. : 01 53 30 09 99

adcf@adcf.asso.fr
www.adcf.org

