

Dossier Mutualisation

Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire



Il était une fois la mutualisation... avec le plus souvent un souci d'économies d'échelle en perspective. Mais après plusieurs années de pratique, les communautés pionnières mettent surtout en avant l'émergence d'une culture administrative commune, la réalité d'un projet partagé de territoire, un surplus de services aux habitants. L'enthousiasme reste au rendez-vous, mais sans que ne soient passées sous silence les difficultés de gouvernance et de management : relations ville centre/communes périphériques, supplément de charge de travail, double chaîne hiérarchique...

Présidents et cadres supérieurs, tous constatent que l'intégration communautaire a gagné en intensité, favorisant les synergies entre administrations et la coordination des décisions politiques. Levier fédérateur autant que ligne d'horizon, le projet communautaire constitue le fil rouge de la démarche. Et quelle que soit la forme que revêt la mutualisation des services, la qualité du service rendu aux habitants reste in fine la motivation essentielle comme en atteste l'étude que publie l'AdCF ce mois-ci.

Dossier réalisé à partir d'une étude confiée par l'AdCF, sous la coordination de Nicolas Portier et Floriane Boulay, à cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET), dans le cadre d'un projet collectif : Franck Boulanjon, Alexis Choutet, Jérôme Dezobry, Laure Dolique et François Roussel-Devaux.

L'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale », est disponible depuis le 12 mai sous version papier et électronique, pour les adhérents de l'AdCF.

Contact : Anne-Sophie Blanchard
(a.blanchard@adcf.asso.fr)
ou www.adcf.org



L'échantillon de l'étude

Les 20 structures intercommunales étudiées sont les communautés de communes de la Région de Charny, de Verdun et Lamballe Communauté ; les communautés d'agglomération de la Région de Compiègne, du Beauvaisis, de Blois, Angers Loire Métropole, Clermont Communauté, Grenoble Alpes Métropole, Mulhouse Alsace Agglomération, Pau Pyrénées, Plaine Commune, Reims Métropole, Rennes Métropole, Sophia Antipolis, Valence Agglomération et celle de la Vallée de Montmorency (Cavam) ; les communautés urbaines de Strasbourg, Grand Toulouse et Nantes Métropole. Trois d'entre elles dénombrent moins de 50 000 habitants. Dans une très large majorité des cas, la ville centre représente plus de 25 % de la population communautaire (pour 11 cas sur 20, elle dépasse les 50 %) et son maire est également président de la communauté (12 cas sur 16 puisque la Cavam, Plaine Commune, Sophia Antipolis et la communauté de la Région de Charny ne disposent pas de ville centre).

L'émergence progressive d'une culture commune

Souvent motivés au départ par la recherche d'économies d'échelle, les communautés engagées dans des démarches de mutualisation de services ont surtout trouvé les moyens d'améliorer la qualité de services à leurs habitants et de renforcer leur intégration communautaire. Sans regret mais avec précaution.

Renforcement de l'offre de garde de la petite enfance à Lamballe Communauté, amélioration de l'entretien des espaces verts à Plaine Commune, mise en place d'une politique sécuritaire en Vallée de Montmorency... rien de tout cela n'aurait été possible sans la mutualisation des services, tant au niveau de l'optimisation financière que du degré d'expertise des services.

Pour ces communautés innovantes, une mutualisation réussie constituait la promesse d'agents territoriaux mieux formés, mieux équipés et motivés par des perspectives d'évolution de carrière élargies.

Le syndrome de « la feuille dans la cour d'école »

Revers de la médaille, l'éloignement des centres de décision et l'émergence d'une « technostructure » peuvent complexifier la démarche, au risque de la remettre en cause. Faute d'une répartition claire

(journaux internes, réseau intranet partagé, cérémonie de vœux commune...); sessions de découverte (organiser des visites des services communautaires pour les agents d'origine communale et réciproquement...); harmonisation des rythmes de la vie locale (éviter les télescopages entre bureaux municipaux, conseils communautaires, commissions thématiques...); développement de la polyvalence des points d'accueil du public (mise à disposition d'un calendrier de collecte des ordures ménagères dans tous les hôtels de ville)... Pour les habitants, des points de contacts uniques territorialisés peuvent également être mis en place comme des guichets uniques thématiques (à l'instar des points emplois de la Cavam installés dans des locaux communaux) ou un accueil téléphonique unique avec un numéro dédié.

Mutualisation et intégration intercommunale

Au-delà de ce risque, le fonctionnement en services mutualisés conduit nécessairement à l'évolution des pratiques administratives et managériales. La mutualisation des services permet d'aplanir les frontières administratives pour se placer dans la perspective d'une cohérence d'ensemble de l'action publique locale. Néanmoins, la traduction concrète de cet objectif – sinon affiché, du moins espéré – demande du temps et une volonté de l'ensemble des acteurs du territoire d'accepter de dépasser le cadre classique de l'administration territoriale, pour s'orienter vers une troisième culture. À terme, elle pourrait se traduire par l'organisation suivante : une administration unique au service d'un projet de territoire porté par plusieurs collectivités.

Pour autant, la mutualisation des services n'est pas, en soi, le gage d'une intégration accrue entre la communauté et ses communes membres (certains recours à la mutualisation sont motivés par le seul souhait d'éviter de « perdre » des agents lors des transferts de compétences à l'intercommunalité). Plus que le degré de la mutualisation, ce sont donc les objectifs qui l'ont motivée, l'implication des politiques et la manière dont elle fonctionne qui permettent d'en identifier l'esprit, entre une simple volonté de rationalisation et une démarche ambitieuse au service du projet de territoire.

Tous mutualisables ?

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

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

« La mutualisation n'est pas la solution absolue. La démarche doit être accompagnée d'une réflexion sur la gouvernance et le partage du pouvoir. »



Jo Spiegel, président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération

des missions entre communauté et communes, il n'est pas rare que des agents imputent à la mutualisation la responsabilité d'un dysfonctionnement. C'est le syndrome à conjurer de « la feuille dans la cour d'école », expression utilisée à Plaine Commune pour illustrer le fait que ladite feuille sera (ou ne sera pas) ramassée, soit par les agents communaux soit par les agents communautaires, en fonction de l'endroit où elle est tombée.

Pour pallier ce risque de dilution de responsabilité, le Grand Toulouse diffuse largement le trombinoscope des agents. D'une manière générale, tout ce qui favorise l'émergence d'une culture commune entre agents impacte positivement le service public local : outils de communication communs



Lamballe Communauté et sa ville centre déploient de nouveaux services à la personne en matière de petite enfance, domaine exigeant en termes de niveau de qualification des agents et financiers. Le plus : une gestion mutualisée des ressources humaines pour l'organisation des formations continues, mais aussi des absences et des amplitudes d'ouverture au public...



Entre 2005 et 2007, les agents de police municipale des huit villes de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency ont été transférés à la CAVAM, ainsi que les agents de surveillance de la vie publique et les agents administratifs affectés aux postes de police municipale, soit 85 ETP. Ils sont mis à disposition des maires, qui restent décideurs sur le nombre d'agents, de véhicules et d'équipements de vidéo protection. Acquis par la communauté, ces moyens sont imputés aux communes via leur attribution de compensation. La mutualisation a ainsi permis un équipement homogène des équipes ainsi qu'une optimisation des prix des matériels.

© DR

Le poids déterminant du politique

La réussite de la mutualisation dépend d'abord de facteurs politiques : « timing » du projet, personnalité des acteurs, fonctionnement du couple maire-président, équilibres internes au territoire. Le grand défi étant de faire émerger une culture commune, ou une « troisième culture ».

La mutualisation est un projet structurant dont les avantages attendus sont rarement immédiats. C'est pourquoi la démarche est souvent initiée en début de mandat, surtout lorsque le maire de la ville centre est aussi président de la communauté ; non seulement pour se laisser le temps du mandat afin d'initier, conduire et consolider le projet, mais aussi parce que le maire de la ville centre possède alors une légitimité politique forte lui permettant d'imposer une démarche dont les communes périphériques peuvent se méfier.

« Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations. »

C'est le cas à Reims où, dès 2008, la nouvelle maire-présidente a choisi de mutualiser les services de la ville avec ceux de la communauté d'agglomération, et ce malgré les fortes réticences des autres communes très attachées à l'indépendance

de Reims Métropole. Selon son directeur général des services, Olivier Nys, « la fenêtre de tir est souvent assez étroite, deux, trois ans maximum ». Angers Loire Métropole, la communauté du Beauvaisis, Lamballe Communauté, le Grand Toulouse et Rennes Métropole ont également franchi le pas quelques mois seulement après les élections municipales de 2008.

Dans de nombreux cas (Rennes, Valence, Reims, Pau...), la mutualisation fut mise en œuvre au cours d'un premier mandat, le cas échéant après une alternance comme à Toulouse où le nouveau leadership a permis la création d'une communauté urbaine qui inscrivait comme objectif la mutualisation des services entre communauté et ville centre, ainsi que la territorialisation des services communautaires, via huit pôles de proximité.

Après une échéance électorale

De façon générale, on constate que la mutualisation est initiée soit après une échéance électorale, soit au moment de la création ou de la transformation du groupement. Plus déterminant encore se révèle le rôle personnel d'un élu, en général le président de l'agglomération. À Strasbourg, Mulhouse, Verdun ou encore Lamballe, c'est clairement le poids de l'« homme fort » du territoire qui a permis à la mutualisation de se concrétiser. D'ailleurs, Philippe Lacaile et Jean-Jacques

Delory, respectivement directeurs généraux des services de Tour(s) Plus et de la communauté du Beauvaisis, s'interrogent sur la pérennité d'un tel dispositif en cas de discordance politique ultérieure entre le maire de la ville centre et le président de l'agglomération (pour un point de vue contraire, voir l'interview de Bruno Malhey p.11). La désignation d'un vice-président à la mutualisation (comme à Plaine Commune) est également un bon indicateur de l'importance politique du projet.

Garanties et contreparties

Les rapports de force politiques entre communes membres de la communauté semblent en général secondaires par rapport au clivage ville centre/communes périphériques.

Convaincre les communes périphériques que la mutualisation leur sera bénéfique via, par exemple, un renforcement de l'expertise administrative et juridique (souvent gracieusement mise à disposition des communes non mutualisées) n'est pas évident. Il faut souvent donner des garanties, voire des gages ou des contreparties négociées, pour obtenir l'adhésion générale.

Un premier niveau consiste à assurer aux maires, dont les services ont été mutualisés avec ceux de la communauté, la préservation de leurs prérogatives. À la communauté de communes de la Région de Charny, par exemple, où la gestion unifiée est complète (cf. article p.16), le suivi des travaux relevant de compétences communautaires est ainsi délégué aux maires concernés. Au sein de la communauté urbaine de Strasbourg, il est envisagé de faire des DGS des communes les autorités fonctionnelles des services communautaires sur leur territoire. De même, Sylvie Delavie, chargée de mission mutualisation à Angers Loire Métropole, souligne la nécessité récurrente de mettre en place des plates-formes de services à destination de ces dernières lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le dispositif de mutualisation à proprement parler.

Tradition de coopération

À la base de toute démarche de mutualisation se trouvent toujours le degré de confiance/méfiance entre communes, mais aussi l'habitude ou non du travail en commun et la conception que celles-ci se font de leurs propres prérogatives.

Au-delà des tensions, l'un des facteurs clés de réussite tient à l'existence ou non d'une tradition de coopération entre entités mutualisées. Les tensions sont surmontées du moment que les cadres et les agents ont l'habitude de travailler ensemble. Ainsi à Reims Métropole, malgré des débuts difficiles, la mutualisation fonctionne, notamment parce que les agents issus des deux collectivités se connaissent dans la mesure où les personnels de la communauté sont issus de l'administration municipale.

Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations.

Facteurs politiques de la mutualisation

Communauté	Lancement du projet simultanément à la création du groupement	Premier mandat du Président	Alternance politique	Lancement du projet en début de mandat	Unicité des fonctions maire de la ville centre / président
Angers Loire Métropole (Angers)					X
Communauté d'agglomération du Beauvaisis (Beauvais)				X	X
Agglopolys (Blois)		X	X	X	
Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency					
Communauté de communes de la Région de Charny (Charny)				X	
Clermont Communauté (Clermont-Ferrand)					X
Agglomération de la Région de Compiègne (Compiègne)	X				X
Grenoble Alpes Métropole (Grenoble)					
Lamballe Communauté (Lamballe)					X
Mulhouse Alsace Agglomération (Mulhouse)					X
Communauté d'agglomération Pau Pyrénées (Pau)				X	X
Plaine Commune	X				
Reims Métropole (Reims)		X	X	X	X
Rennes Métropole (Rennes)		X		X	X
Communauté urbaine de Strasbourg (Strasbourg)					X
Grand Toulouse (Toulouse)					X
Valence Agglo (Valence)	X				X
Communauté de communes de Verdun (Verdun)	X				X

Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.

Trois types de mutualisation : choisissez celle qui vous ressemble !

Portant sur vingt communautés, l'étude AdCF/Inet dresse une typologie des pratiques en repérant trois formes d'organisation mutualisée : la coopération technique, la mutualisation des fonctions de pilotage et le cumul des deux dans une structure intégrée.

La diversité des 20 communautés étudiées dans le cadre de l'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale » permet de distinguer trois grands types de mutualisation.

Le tout premier degré d'intégration débute avec la « coopération technique ». Par définition, elle concerne les services techniques dont les compétences auxquelles ils sont attachés n'ont pas été intégralement transférées. Dans le panel étudié, on retrouve fréquemment une mutualisation en matière d'entretien des espaces verts, des véhicules, de la voirie ou bien encore dans la gestion d'une imprimerie. Au-delà, l'animation et les services à la population (bibliothèques et médiathèques) font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services. A contrario, les secteurs les moins souvent partagés sont la sécurité, la restauration collective, la santé, l'état civil (instruction) et les services funéraires. Dans ce cas, mettre en œuvre une culture ou même des procédures communes n'est en rien un objectif.

« Le partage des outils informatiques favorise l'intégration plus rapide de l'ensemble des services »

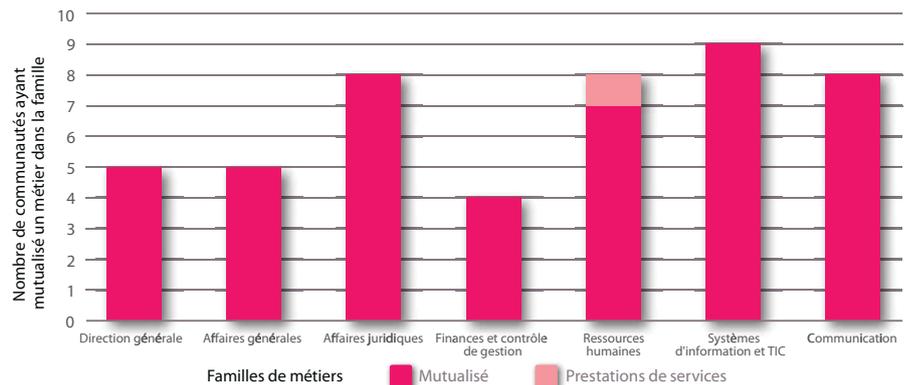
Partage des services fonctionnels

Le « pilotage intégré » porte quant à lui sur le partage des services fonctionnels : direction générale, affaires générales, affaires juridiques, finances, ressources humaines, informatique et TIC, communication. À noter une prépondérance de la mise en commun des services informatiques et juridiques. Un certain nombre d'acteurs ont d'ailleurs souligné l'importance stratégique du

partage des outils informatiques communs pour une intégration plus rapide des services. Quant aux services juridiques, ils permettent un partage de l'expertise. À défaut d'une mise à disposition de services, l'objectif de créer une plate-forme de services à destination des communes périphériques non mutualisées est récurrent, même s'il est difficile à mettre en œuvre. En revanche, les services finances sont peu mutualisés... Au-delà de l'aspect politique de ce domaine, un tel partage génère, lorsqu'il est mis en œuvre, des difficultés d'encombrements d'agenda qui doivent être anticipées : si les services sont partagés, les collectivités continuent de voter leurs budgets respectifs... à la même période.

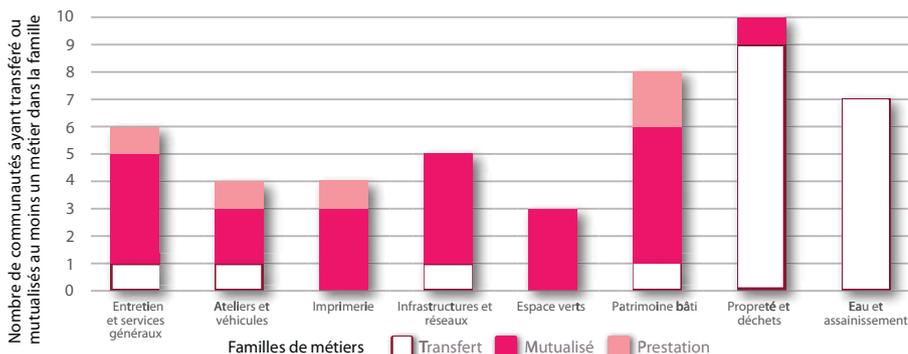
Trois facteurs semblent favorables à cette configuration : une ville centre (l'hypothèse de plusieurs « grandes » communes aux poids démographiques équivalents empêche souvent

Prépondérance de l'informatique et du juridique (sur les 20 études de cas)



Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.

Possibilité de nouvelles collaborations



Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.



© MODORARD PREMIUM - FOTOLIA

Les bibliothèques et les médiathèques font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services.

un partage politique fort indispensable à ce type d'organisation) ; un équilibre politique (et non une homogénéité) entre cette ville centre et les communes périphériques ; une impulsion politique forte.

La forme la plus intégrée de mutualisation est atteinte lorsque coopération technique et pilotage intégré sont réunis. La « structure intégrée » est notamment pratiquée par les communautés de Reims Métropole, Agglopolys, Angers Loire Métropole ou bien encore la communauté de communes de Verdun. [...]