



Retour sur la rencontre-débat Comment réussir la mutualisation des services ?

AMF/AdCF, Paris, 11 septembre 2012

Réunissant près de 200 participants, la rencontre organisée par l'AMF et l'AdCF sur la mutualisation des services, le 11 septembre dernier, a été l'occasion, à travers des expériences concrètes et variées de communautés, de faire le point sur les enjeux de la mutualisation et de tracer les conditions de sa réussite dans un contexte de mise en œuvre de la réforme territoriale (refonte de la carte intercommunale, schémas de mutualisation en 2015) et de contraintes financières.

Cet après-midi était co-animé par Jacqueline GOURAULT (sénateur-maire de la Chaussée-Saint-Victor et présidente de la commission intercommunalité de l'AMF) et Loïc CAURET (maire de Lamballe, président de Lamballe Communauté et vice-président de l'AdCF).

« CE N'EST QU'AU FIL DU TEMPS QU'ON PEUT GAGNER DES POSTES »

En introduction, Philippe LAURENT, président du CSFPT (Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale), a présenté les principales conséquences de la loi de réforme des collectivités territoriales et notamment l'impact des nouvelles modalités de mutualisation des services sur la situation des agents. Le processus de mutualisation des services repose sur la volonté politique des élus et doit faire l'objet d'un accompagnement sur le plan managérial (conduite du changement), impliquant de mener un dialogue social en s'appuyant sur les instances de concertation afin de prendre en compte la situation des personnels (avancement de carrière, harmonisation des régimes indemnitaires, etc.). L'anticipation s'avère indispensable.

Partageant ces propos, Vincent POTIER, directeur général du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) a précisé que la mutualisation reposait sur une volonté politique, la concertation, la prise en compte des risques psychosociaux et la formation des agents. Elle n'a pas pour unique objectif la réduction des effectifs. La réduction du nombre de postes ne sera obtenue qu'au fil du temps (notamment dans le cadre de redéploiement).

Par ailleurs, il a ajouté que des gains de productivité avaient été réalisés depuis 10 ans puisque l'évolution des dépenses de personnel a été moindre que celles des budgets locaux (stabilité des effectifs depuis 2009).

Pour la DGCL (Direction générale des collectivités territoriales), la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a fourni une véritable « boîte à outils » permettant de réaliser la mutualisation des services entre communes et EPCI. Les communautés sont érigées en pivots du système. Les outils prévus par le législateur, qu'il s'agisse de la mutualisation ascendante ou descendante dans le cadre de l'exercice des compétences, de la création de services supports communs, de la coopération horizontale et de l'adoption des schémas de mutualisation à l'horizon 2015, sont récents. Des ajustements et des améliorations peuvent encore être apportés et la DGCL est prête à y travailler avec les associations d'élus.

RETOURS D'EXPERIENCES ET ENSEIGNEMENTS

Paul RONZON (président de la communauté de communes des Hauts du Lyonnais), André LAIGNEL (président de la communauté de communes du Pays d'Issoudun) Philippe BONNECARRERE (président de la communauté d'agglomération du Grand Albigeois) et Philippe PRADAL (conseiller métropolitain de Nice Côte d'Azur chargé des finances)

Il n'y a **pas de modèle ni de standardisation possible** : l'organisation de la mutualisation des services est fonction des spécificités de chaque territoire et s'appuie aussi sur la gouvernance de la structure intercommunale. Démarche pragmatique, elle doit être adaptée à chaque contexte local et à ses propres contraintes.

La mutualisation est aussi révélatrice de la **conception du rôle de l'intercommunalité**. Ainsi, pour André LAIGNEL, « l'intercommunalité est le lieu de l'investissement et les communes celui du fonctionnement ». Partant, aucun agent n'a été transféré à la communauté. A l'inverse, pour Philippe BONNECARRERE, qui a mis en place des plateformes de services communs « back office », « tout nouveau recrutement est pris en charge par l'agglomération. Au dernier départ à la retraite, nous passerons en administration locale unique (ALU) ». Toutefois, si le président de la communauté des Hauts du Lyonnais, Paul RONZON, qui a mis en place une gestion totalement unifiée des services, partage cette vision, il exclut à terme, la création d'une commune nouvelle.

L'objectif est avant tout celui de l'**efficacité de l'action publique au meilleur coût**, comme l'a rappelé André LAIGNEL. A l'instar de Philippe LAURENT et de Vincent POTIER, les présidents de communautés invités à témoigner ont partagé ce propos. Plus catégorique, Philippe BONNECARRERE a expliqué qu'il s'agissait pour lui d'une nécessité d'économie budgétaire et d'optimisation financière (lutter contre les doublons) afin de dégager des capacités d'investissement. Presque tous les élus ont constaté le bénéfice d'une meilleure productivité, à moyen terme, de cette démarche nécessairement évolutive.

La mutualisation nécessite une **attention de chaque instant**. Ce qui peut apparaître comme un « détail » n'en est généralement pas un. On peut notamment rappeler l'exemple pris par Philippe PRADAL, conseiller de Nice Métropole à propos des aspects logistiques (capacité d'accueil des locaux ou bien encore contraintes horaires des uns et des autres). Une fois la mutualisation réalisée, Paul RONZON a rappelé qu'il convenait de poursuivre des réunions de suivi régulières. Deux réunions sont organisées chaque année sur son territoire, afin d'échanger sur les partages de personnels, les besoins de chacun et surtout, pour que tout le monde se connaisse.

La mutualisation des services peut également ouvrir des **perspectives nouvelles dans le domaine de la coopération intercommunale** en apportant, au-delà des transferts de compétences, une plus-value supplémentaire par de nouveaux services ou de nouveaux moyens offerts aux communes (achats, matériels, prestations...).

MUTUALISATION AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

Marie-Josèphe HAMARD (présidente de la communauté de communes de la région de Pouancé-Combrée), Bruno ROMOLI (directeur général des services de la communauté d'agglomération du Grand Chalon), Françoise GATEL (présidente de la communauté de communes du pays de Châteaugiron), Françoise DESCAMPS-CROSNIER (vice-présidente de l'AMF, députée maire de Rosny-sur-Seine, présidente de la commission fonction publique territoriale de l'AMF) et Jean-Philippe VACHIA (conseiller-maître à la Cour des comptes)

Marie-Josèphe HAMARD, Françoise GATEL et Bruno ROMOLI ont rappelé que le projet de mutualisation de leur communauté était avant tout une démarche de coopération liée à l'élaboration du projet de territoire. Les élus ont choisi d'anticiper la réalisation du schéma de mutualisation des services, même si ce document ne sera obligatoire dans toutes les communautés qu'à compter de mars 2015. La redéfinition du projet de territoire et du pacte financier et fiscal a naturellement conduit les élus à s'interroger sur les moyens à leur disposition pour mettre en œuvre leurs décisions.

Pour la communauté d'agglomération du Grand Chalon, la mutualisation a permis d'affirmer et d'accélérer le fait intercommunal en 2008. « *L'agglomération était très peu intégrée à l'époque* ». Il s'agissait de faire converger les deux administrations (ville – communauté d'agglomération) au meilleur coût (dégager des taux de productivité) mais aussi d'associer les autres communes du territoire et d'améliorer l'égalité entre elles en leur offrant de nouveaux services (groupements d'achats, partage de ressources documentaires notamment). Cette démarche qui s'inscrit dans la mise en application du projet de territoire s'est accompagnée d'un pacte financier et fiscal.

Au Pays de Châteaugiron, l'implication de l'ensemble des élus municipaux et communautaires dans la définition du schéma a nécessité de définir quelques principes préalables :

- « on ne mutualise pas si cela conduit à une organisation plus complexe ;
- « on ne mutualise pas si on diminue notre réactivité et notre capacité à agir ;
- « obligation de définir des indicateurs de suivi et des objectifs précis ;
- « tout projet doit être expérimenté avant d'être validé puis généralisé ;
- « obligation de définir avec précision les modes opératoires pour que ce ne soit pas trop complexe pour les agents ».

Dans ces expériences, les agents ont été des acteurs à part entière de la mise en œuvre du projet de mutualisation. La présidente de la communauté de Pouancé-Combrée a, ainsi, observé que « *si l' élu sait quoi faire, l'agent sait comment* ».

Françoise GATEL constate, quant à elle, que « *le personnel nous aide à « factueliser » les choses et dans certains cas, les secrétaires de mairie peuvent être de véritables relais pour conduire les maires à mutualiser leurs services* ».

De son côté, Jean-Philippe VACHIA, conseiller-maître à la Cour des comptes, a introduit son propos en rappelant que l'on se situait dans une crise majeure des finances publiques. Si les comptes des collectivités se portent bien ces dernières années (chiffres 2011), la Cour constate une augmentation de la masse salariale (effectifs, points d'indices, rythme d'avancement, régime indemnitaire...). Selon lui, il est essentiel que les schémas de mutualisation soient ambitieux en termes d'objectifs d'économies consolidées (ne pas augmenter les dépenses de fonctionnement) et contribuent à la maîtrise des finances publiques.

Plus nuancée, Françoise DESCAMPS-CROSNIER, présidente de la commission fonction publique territoriale de l'AMF, a insisté sur l'aspect qualitatif de l'organisation des services et la nécessité d'inscrire la mutualisation dans une démarche de projet de territoire et de vie des habitants. « *Etre en intercommunalité c'est déjà mutualiser* » a-t-elle rappelé.

DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES NECESSAIRES

Le succès de cette journée a montré combien les élus sont d'ores et déjà mobilisés.

Jacques PELISSARD, président de l'AMF et Michel PIRON, président délégué de l'AdCF ont souhaité également rappeler que des améliorations législatives devront être apportées sur les points suivants :

- faciliter les transferts de personnels communaux totalement affectés à un service commun après accord des collectivités concernées et avis des CTP ;
- clarifier les conditions d'imputation des remboursements des frais de fonctionnement des services communs dans les communautés levant la fiscalité professionnelle unique et d'en mesurer toutes les conséquences, en lien avec les services de l'Etat ;
- actualiser la liste des EPCI et établissements publics autorisés à créer des emplois fonctionnels (DGS, DGA).

Marylise LEBRANCHU, ministre de la réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la fonction publique en conclusion de la journée, a souligné que la mutualisation est aujourd'hui un enjeu majeur pour les collectivités locales car elle constitue un moyen pour améliorer l'efficacité du service rendu sans mettre en danger la situation financière des collectivités. Il est donc nécessaire de lever les freins à la mutualisation : les freins financiers tout d'abord car, à court terme, la mutualisation n'est pas forcément source d'économie ; mais, à long terme, elle permet de dégager des marges de manœuvre substantielles. Les freins politiques ensuite, constitués par la crainte d'une forte présence de la ville-centre aux dépens des autres communes de l'EPCI.

Le rôle de l'Etat est de créer les conditions d'une intercommunalité équilibrée pour qu'un nombre croissant d'élus locaux s'y engagent sans crainte.

Contact AdCF: f.boulay@adcf.asso.fr

Contact AMF: helene.guinard@amf.asso.fr