

MUTUALISATIONS

**QUEL ROLE ET QUELLES TRANSFORMATIONS
POUR LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES ?**

Etude co-animée par Gaël Hilleret et Delphine Leray
Avec la participation de Julie Corbes, Paul Flamme, Laure Gérard,
Sophie Krajewski et Claire Sophie Tacias
Elèves administrateurs territoriaux de la promotion Aimé Césaire

Le mot du Directeur de l'INET

L'une des forces de l'INET réside dans le réseau de ses élèves administrateurs territoriaux. Disséminés dans un grand nombre de collectivités locales au cours de leur formation, les élèves sont au cœur des préoccupations des managers territoriaux et peuvent ainsi capitaliser de nombreuses expériences.

Cette année, la promotion Aimé Césaire s'est penchée sur la question de la mutualisation entre collectivités et de son impact sur la fonction ressources humaines. Gaël Hilleret et Delphine Leray, aidés par Julie Corbes, Paul Flamme, Laure Gérard, Sophie Krajewski et Claire Sophie Tacias, ont investi une quinzaine de collectivités représentant autant d'expériences qu'ils ont analysées et dont ils rendent compte aujourd'hui à travers cette publication.

La volonté de mise en cohérence des politiques publiques autant que la recherche d'économies ont conduit, ces dernières années, les collectivités à engager des démarches de mutualisation ambitieuses. D'abord entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, mais également avec les centres communaux d'action sociale ou d'autres personnes publiques.

Ces démarches bouleversent les organisations, remettent en cause les modes de travail habituels, nécessitent le développement de nouvelles compétences et une adaptation rapide des agents. Au final, la fonction ressources humaines est fortement impactée par le processus de mutualisation, tant par sa nécessaire mobilisation dans sa préparation et sa mise en œuvre que par sa propre transformation induite par la nouvelle organisation.

L'étude de ces quinze expériences a permis aux élèves de valoriser un exercice pédagogique de grande qualité, loin bien sûr d'offrir les recettes magiques espérées, mais fournissant des points de vigilance utiles à tous ceux qui s'engagent dans la voie de la mutualisation.

Les données ainsi récoltées éclaireront par ailleurs les débats du colloque « Mutualisations : quelles évolutions de la fonction ressources humaines ? » organisé les 21 et 22 octobre 2010 à l'ENACT d'Angers, en partenariat avec l'INET, collaboration nouvelle entre les deux organismes qui préfigure le nouveau réseau des instituts du CNFPT que le conseil d'administration de l'établissement vient d'approuver, dans le cadre du Projet national de développement du CNFPT 2010-2015.

Jean-Marc LEGRAND
Directeur général adjoint du CNFPT
Directeur de l'Institut national
des études territoriales (INET)

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier collectivement et chaleureusement tous les cadres territoriaux que nous avons sollicités et qui ont bien voulu nous accorder de leur temps dans le cadre de cette étude, pour leur accueil, leur disponibilité et leur volonté de faire partager les enseignements de leurs démarches.

Nos remerciements vont également aux cadres ayant participé à la relecture du document qui, par leurs remarques pertinentes, nous ont permis d'améliorer la qualité de notre étude.

Nous remercions également les cadres pédagogiques de l'Institut National des Etudes Territoriales et de l'Ecole Nationale d'Application Territoriale d'Angers pour leur soutien.

Nous tenons enfin à remercier les élèves de la promotion Aimé Césaire qui nous ont aidés dans la réalisation de cette étude, notamment par l'apport de leurs expériences personnelles et de leurs contacts.

Sommaire

INTRODUCTION	8
1 Mesurez les risques et opportunités RH de votre stratégie de mutualisation	16
1.1 Les mutualisations peuvent servir un projet de territoire et des objectifs managériaux plus larges que les simples économies d'échelle.....	16
1.2 Les mutualisations peuvent s'inscrire dans un projet de territoire porté par des élus qui facilitent la mobilisation.....	17
1.3 Outre sur les fonctions ressources ou opérationnelles, les mutualisations peuvent porter sur les fonctions stratégiques de la collectivité.....	19
1.4 Analyser les risques managériaux pour préparer une mutualisation	20
2 Maîtrisez les risques financiers, managériaux et juridiques suscités par l'harmonisation du statut des agents et la convention de mutualisation	24
2.1 La question de l'harmonisation des statuts : une question très sensible entre maîtrise de la masse salariale pour la collectivité et négociation pour les agents et leurs représentants	24
2.2 Pour l'intercommunalité et les communes, il est nécessaire de bien suivre la masse salariale et les coûts budgétaires induits et de bien négocier les clés de répartition des coûts.....	26
3 Gérez les réorganisations liées à la mutualisation par la conduite du changement	29
3.1 L'organisation de la démarche de mutualisation	29
3.2 Information, communication et concertation avec les agents	34
3.3 Information, communication et concertation avec les organisations syndicales.....	44
3.4 L'information des communes membres de l'intercommunalité ne participant pas à la mutualisation.....	48
4 Faites des mutualisations le levier d'une amélioration de votre organisation et de votre fonction RH50	
4.1 La nouvelle distance introduite entre l'agent, le donneur d'ordre et les ressources humaines constitue un défi important lors d'une mutualisation	50
4.2 La mutualisation est un levier du changement organisationnel par la remise à plat des procédures et la rationalisation des outils.....	52
4.3 La mutualisation est un levier de transformation de la fonction RH	56
5 Conduisez une évaluation RH de votre mutualisation	62
5.1 Méthodologie de l'évaluation :	62

5.2 Les suites à donner à l'évaluation	65
6 Quel Horizon pour les mutualisations ? Mutualisation avec plusieurs communes ou fusions de communes ?	67
6.1 La mutualisation entre plusieurs communes reste difficile et rare	67
6.2 Le projet de loi de réforme territoriale renforce la mutualisation après que le débat à son sujet a évoqué la piste des fusions de communes.....	71

INTRODUCTION

« L'union fait la force »...

Cet aphorisme résume bien l'ambition du législateur lorsqu'à plusieurs reprises, il a favorisé l'émergence du fait intercommunal et renforcé sa légitimité et son assise juridique. En effet, depuis la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999, la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fait de la solidarité entre les communes le moyen de relever les défis auxquels elles sont confrontées. Défis d'aménagement, financiers, de développement durable mais aussi de satisfaction des citoyens, tous ces enjeux trouvent une réponse dans la coopération entre les communes.

Malgré les réussites avérées et le nombre croissant de communautés, force est de constater que l'intercommunalité entre désormais dans une nouvelle phase, caractérisée par la volonté de rendre plus cohérente l'articulation de son action avec celle de ses communes membres. Divers outils peuvent servir cet objectif d'optimisation des relations entre communes et intercommunalité :

- les réseaux d'échanges entre communes et autres formules souples de coopération ;
- la clarification, rationalisation ou réorganisation de la répartition des compétences ou des processus, à la suite des transferts effectués ;
- le groupement d'achats, qui permet de réaliser des économies d'échelle dans la commande publique en augmentant le poids de négociation face aux fournisseurs ;
- la prestation de services ;
- le cofinancement de projets ou d'équipements ;
- la mutualisation, enfin, qui n'est ainsi qu'une modalité parmi d'autres de la rationalisation des relations intercommunales.

Deux angles d'étude et de discussion sont généralement privilégiés sur le sujet des mutualisations : l'angle juridique et l'angle financier. Après les avoir brièvement présentés, nous introduirons le nôtre, qui privilégie un regard stratégique issu des ressources humaines.

Si les mutualisations ont soulevé d'importantes difficultés juridiques, les principales questions semblent maintenant résolues au terme de leur définition progressive par le droit

Si la mutualisation connaît des précédents anciens, notamment celui de la Communauté urbaine de Strasbourg, ce n'est qu'à partir de l'essor de l'intercommunalité permis par la loi Chevènement que se pose véritablement le problème de sa définition juridique. Cette loi de

1999 n'envisage pas les mutualisations, évoquant seulement la mise à disposition de biens, d'équipements, de services hors les ressources humaines. Il s'agissait de résoudre le problème de l'articulation des mutualisations avec les principes de spécialité et d'exclusivité des établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'avec le droit communautaire pour ce qui concerne les prestations de service.

L'exemple de la Communauté urbaine de Strasbourg

La Communauté urbaine de Strasbourg a été la première intercommunalité à mutualiser intégralement ses services avec ceux de la ville-centre.

Créée par la loi du 31 décembre 1966 instaurant les quatre premières communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), et dotée de compétences effectives à compter du 1^{er} janvier 1968, la Communauté urbaine de Strasbourg a décidé très tôt de recourir à la mutualisation des services avec la ville de Strasbourg. En application des articles 7 et 13 de la loi du 31 décembre 1966, la ville et la Communauté urbaine de Strasbourg se sont accordées pour que la CUS soit chargée de la gestion des activités relevant de la compétence municipale, par le biais d'une convention signée le 3 mars 1972. Cette convention, toujours en vigueur, dispose que l'ensemble du personnel de la ville est géré directement par la CU, la ville remboursant les dépenses engagées (frais de personnel mais aussi frais de fonctionnement, dépenses d'équipement informatique...) pour le compte de la ville par la CUS.

Il a fallu attendre la loi du 27 février 2002 dite Démocratie de proximité pour qu'une base juridique claire apparaisse pour la mutualisation. Cette loi rend possible la mutualisation pour les communautés urbaines uniquement et justifie le recours à une telle organisation par l'existence de services « économiquement et fonctionnellement nécessaires à la mise en œuvre conjointe des compétences ».

L'article 166 de la loi du 13 août 2004, Libertés et responsabilités locales, étend la mise à disposition des communes vers la communauté à tous les EPCI à fiscalité propre et la justifie par la bonne organisation des services.

Intégrant toutes ces dispositions, l'article L.5211-4-1 II du Code général des collectivités territoriales prévoit :

« Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une

convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation au I, les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services (...)

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande.»

Cet article distingue ainsi trois modalités de mutualisation :

- **les mises à disposition « descendantes »**, c'est-à-dire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) vers une ou plusieurs de ses communes membres – le service commun est rattaché à l'EPCI mais travaille à la fois pour l'EPCI et la commune ;
- **les mises à disposition « ascendantes »**, c'est-à-dire d'une commune membre vers l'établissement public de coopération intercommunale – le service commun est rattaché à la commune mais travaille à la fois pour l'EPCI et la commune ;
- **la gestion unifiée du personnel**, c'est-à-dire le cas où la mutualisation est poussée jusqu'à la constitution d'une seule entité administrative. La mutualisation peut concerner alors l'ensemble des services. Cette forme maximaliste concerne des communautés de communes de petite dimension ou des villes-centres avec leur communauté, comme dans le cas de Strasbourg.

Les ambiguïtés du terme « mutualisation »

L'article L.5211-4-1 II précité définit juridiquement les mutualisations, mais n'emploie pas ce terme. On trouve donc des définitions variables dans les collectivités.

Les unes en donnent une définition minimaliste, puisqu'il ne s'agit selon elles que de la création de services communs au sein d'un EPCI avec des mises à disposition descendantes et / ou de la gestion unifiée du personnel.

Les autres en donnent une définition maximaliste, puisqu'elles incluent des notions comme

les groupements de commande ou l'utilisation conjointe d'équipements.

Quant à nous, nous entendons ici par mutualisation les trois notions prévues par l'article L.5211-4-1 II : mises à disposition descendantes, mises à disposition ascendantes et gestion unifiée du personnel.

La loi du 19 février 2007 précise que les agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente. Ainsi, l'accord de l'agent n'est pas requis. Le décret du 18 juin 2008 vient préciser cette disposition. Il indique ainsi que la convention conclue entre la collectivité d'origine et l'organisme d'accueil « peut porter sur la mise à disposition d'un ou de plusieurs agents ». De plus, « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions, etc. » (article 2 du décret).

L'exécutif de la structure bénéficiant de la mise à disposition adresse directement ses instructions au chef du service concerné, dans le cadre de la mission pour laquelle est instaurée la mise à disposition.

Les précisions apportées par l'article L.5211-4-1 II du CGCT visent essentiellement à bien distinguer la mise à disposition de la prestation de services, qui relève du Code des Marchés publics. Cette distinction est primordiale et n'est pas toujours allée de soi au regard du droit communautaire.

La compatibilité du droit communautaire et de la mise à disposition de service

Par un avis motivé du 27 juin 2007, la Commission européenne s'interroge sur la compatibilité au droit communautaire de la mise à disposition de services entre communes et EPCI. Si les « mutualisations descendantes », de l'EPCI vers les communes, ne posent pas de difficultés juridiques, les « mutualisations ascendantes », des communes vers l'EPCI, semblent pouvoir être assimilées à des prestations de service soumises au Code des Marchés publics. En effet, les conventions de mise à disposition reviennent, selon l'analyse de la Commission, à "attribuer de gré à gré un marché public aux services communaux ou aux services de la collectivité territoriale". Or, la qualification de marché nécessite de respecter la mise en concurrence lors de la phase de passation.

La France a refusé de suivre les prescriptions de la Commission, entamant ainsi un bras de fer juridique avec elle.

La situation a finalement trouvé une issue favorable lorsque la Cour de Justice des Communautés européennes a, par l'arrêt « Coditel Brabant » du 13 novembre 2008, qualifié les mutualisations entre villes et intercommunalités de relations « in house ». Mais surtout,

dans son arrêt du 9 juin 2009, « Commission contre République fédérale d'Allemagne », le juge affirme que "le droit communautaire n'impose nullement aux autorités, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière." Ainsi, la mutualisation « ne saurait remettre en cause (...) les règles communautaires en matière de marchés publics ».

La base juridique de la mutualisation des services semble désormais acquise et les principales questions juridiques résolues : encadrée par l'article L.5211-4-1 II du CGCT, elle repose sur un véhicule juridique, la mise à disposition, et elle est matérialisée par la convention de mise à disposition, signée par le maire ou le président de l'EPCI.

Conventions et délibérations de mutualisation : que faut-il adopter ?

Concrètement, une **mise à disposition** est mise en œuvre au travers d'une convention signée par le président de l'intercommunalité et par le maire de la ou des commune(s) concernée(s), après délibération expresse des assemblées délibérantes de ces mêmes entités. Cette convention de mise à disposition en fixe les modalités et prévoit les conditions de remboursement par l'entité bénéficiaire, remboursement qui peut être total ou partiel. Certaines mises à disposition peuvent se faire également à titre gratuit. Cette mise à disposition implique également un changement d'autorité hiérarchique, le service mis à disposition étant placé sous la responsabilité de l'exécutif de l'autorité bénéficiaire, qui transmet ainsi aux agents de ce service ses instructions et peut contrôler l'exécution de leurs missions. Le chef du service transféré peut, par ailleurs, recevoir délégation de signature de l'exécutif bénéficiaire, pour l'exécution de ses missions.

En cas de **gestion unifiée du personnel**, un transfert de l'ensemble des agents communaux à l'EPCI par décision concomitante de la (ou des) commune(s) et de l'EPCI sous forme d'une délibération du conseil municipal et du conseil communautaire doit avoir lieu. Ces délibérations doivent identifier précisément les services et les emplois transférés, voire supprimer budgétairement les emplois transférés, pour le conseil municipal, et créer budgétairement, en parallèle, ces mêmes emplois au niveau de l'assemblée communautaire. Les exécutifs doivent ensuite prendre des arrêtés individuels de transfert prononçant le transfert de chacun des agents. A l'issue de la procédure, les agents concernés ont changé d'employeur au bénéfice de l'EPCI. Intervient alors la procédure de mise à disposition des services communautaires auprès des communes par délibération et signature d'une convention identifiant les services concernés ainsi que les chefs de service, les modalités de fonctionnement et les clés de répartition des frais entre les deux niveaux de collectivités pour pouvoir donner lieu à remboursement.

Au-delà de ce premier aspect juridique, les mutualisations sont souvent vues, de manière réductrice, sous l'angle financier comme un moyen quasi automatique de réaliser des économies d'échelle

Elles apparaissent comme un levier d'amélioration de la gestion et de l'action publique. Ainsi, dès novembre 2005, la Cour des comptes rappelle :

"Pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence de l'action publique locale, les EPCI devraient explorer avec les communes les possibilités de mutualisation des services, à leur niveau, ouvertes par l'art. L5211-4-1 II CGCT, modifié par la L.13 août 2004. Les collectivités concernées devraient engager sans attendre la révision des conventions de mise à disposition de personnel encore en vigueur".

Partageant ce constat, le Sénateur Alain Lambert explique dans son rapport de décembre 2007 sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales :

« Il appartient maintenant aux communes de procéder aux nécessaires économies d'échelle :

- en unifiant les services supports communs (administration générale, ingénierie, expertise juridique)
- en partageant les services opérationnels et les interventions selon les lignes tracées par la définition de l'intérêt communautaire.

Il convient de lever les obstacles à cette mutualisation qui est vivement souhaitée. Elle devrait permettre aux communes de maîtriser leur dépense d'investissement et leur masse salariale. »

(Extrait du rapport en date de décembre 2007 du groupe de travail présidé par Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales)

Le constat dressé par Alain Lambert illustre assez bien les effets positifs attendus de la

mutualisation des services. Permettant de réaliser des gains financiers grâce aux économies d'échelle générées, celle-ci est parfois présentée comme permettant de desserrer la contrainte exercée sur les budgets des communes et des intercommunalités. La mutualisation a ainsi le vent en poupe, comme en atteste un sondage réalisé par l'ADCF en 2007. Selon celui-ci, 40% des communautés interrogées étaient engagées dans un processus de mutualisation et 28% étaient en cours de réflexion, 17 à 18% n'étaient pas du tout intéressées, rétives ou faiblement concernées par ces pratiques (chiffres extraits du rapport en date de décembre 2007 du groupe de travail présidé par Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales).

Cette vision des choses selon laquelle les mutualisations auraient un objectif principalement financier grâce aux économies d'échelle, est réductrice. Les mutualisations peuvent certes générer des économies d'échelle, mais elles peuvent aussi s'accompagner de surcoûts temporaires (recours à un cabinet de conseil, investissements dans de nouveaux équipements ou logiciels...), voire permanents (harmonisation à la hausse des statuts des agents, hausse de la qualité de service...). L'impact financier semble donc incertain.

De plus, les facteurs de réussite ou d'échec sont nombreux, et c'est finalement à ceux-ci qu'il faudrait sans doute être attentif pour réussir une mutualisation. A cet égard, la fonction ressources humaines nous semble décisive.

Les ressources humaines sont au cœur de la stratégie de mutualisation et en constituent le facteur clé de réussite ou d'échec

Si la mutualisation a largement été évoquée sous un angle juridique et financier, l'analyse a jusqu'à présent laissé peu de place à la dimension ressources humaines. En effet, même lorsque celle-ci est évoquée, c'est une approche par la seule masse salariale qui est le plus souvent retenue, notamment quant à l'harmonisation des régimes indemnitaires.

Mais au-delà de ces données financières, quelle est la place de la fonction RH dans la mutualisation ? La fonction Ressources Humaines est une fonction stratégique multidimensionnelle impliquant de nombreux acteurs au sein des collectivités territoriales, au-delà de la Direction des Ressources Humaines, notamment les élus, le DGS et la Direction Générale, l'encadrement, les organisations syndicales, ainsi que l'ensemble des agents.

Les dimensions des Ressources Humaines peuvent être appréhendées de la manière suivante :

- ***une dimension administrative*** en vue de la mise en œuvre et du respect des

obligations réglementaires

- **une dimension gestionnaire** par le suivi individuel des agents de la collectivité qui va du recrutement à l'aide sociale en passant par la prévention
- **une dimension d'expertise** par le développement d'outils et de dispositifs RH au service des directions et des agents : GPEC, plan de formation, outils d'évaluation...
- **une dimension économique** en vue de l'organisation et l'optimisation des compétences des agents au service du projet politique et d'administration
- **une dimension managériale** en appui à l'encadrement.

La mutualisation des services, en tant que nouveau mode d'organisation, a des conséquences sur l'ensemble de ces champs.

Cette étude envisage donc tant la place de la gestion des RH dans le processus de mutualisation que les conséquences de cette dernière sur la fonction RH. C'est ainsi que nous avons souhaité mettre en avant la nécessité d'impliquer les pilotes de la fonction ressources humaines que sont la DRH bien sûr, mais également la Direction Générale des Services et l'ensemble des encadrants des collectivités concernées à chaque phase du processus de mutualisation, dans sa préparation, dans sa mise en œuvre, ainsi que dans son évaluation.

Parallèlement, nous avons également constaté que la fonction RH était directement impactée, notamment dans son rôle et dans son organisation, par toute démarche de mutualisation. Enfin, nous avons également souhaité mettre en perspective ces éléments s'agissant tant de l'évolution à venir des processus de mutualisation que de l'évolution de la fonction RH elle-même qui doit ainsi s'adapter à l'environnement mouvant des collectivités territoriales.

C'est dans cette perspective que nous avons sollicité des témoignages issus des démarches expérimentées par une quinzaine de collectivités territoriales, pour lesquelles nous avons privilégié la diversité typologique (cf. annexe méthodologique). Ces témoignages nous permettent ainsi, tout au long du présent document, de venir en appui de nos arguments en faveur d'un lien fort entre la fonction ressources humaines et la mutualisation.

1 MESUREZ LES RISQUES ET OPPORTUNITES RH DE VOTRE STRATEGIE DE MUTUALISATION

Cette partie cherche à dissiper quelques malentendus ou idées reçues au sujet des mutualisations :

<i>Partie</i>	<i>Idée reçue</i>	<i>Notre thèse</i>
11	« Les mutualisations servent à faire des économies d'échelle »	Les mutualisations peuvent servir un projet de territoire et des objectifs managériaux plus larges que les simples économies d'échelle.
12	« Les mutualisations sont un projet technique qui ne concerne que l'administration »	Les mutualisations peuvent s'inscrire dans un projet de territoire porté par des élus qui facilitent la mobilisation.
13	« Le principal intérêt des mutualisations porte sur les fonctions ressources »	Les mutualisations peuvent aussi porter sur les fonctions stratégiques de la collectivité
14	« Préparer les mutualisations, c'est chercher où sont les économies d'échelle à réaliser »	Préparer les mutualisations, c'est aussi se demander où sont les risques managériaux

1.1 Les mutualisations peuvent servir un projet de territoire et des objectifs managériaux plus larges que les simples économies d'échelle

Au vu des expériences observées, on peut constater une certaine **insuffisance des objectifs purement techniques et financiers**. Considérer les avantages de la mutualisation au regard du seul prisme des économies d'échelle peut s'avérer trompeur et démobilisateur. Trompeur car elle peut générer des coûts lors de sa mise en place, ne serait-ce que par l'alignement des régimes indemnitaires. Démobilisateur car cet argument n'est pas porteur de sens pour les services et les usagers. L'approfondissement des démarches de

mutualisation passe désormais par l’affichage d’**objectifs plus forts, notamment en matière politique et managériale.**

Clermont- Ferrand : de la technique au management

Au départ, la mutualisation a été envisagée uniquement comme un outil technique permettant de dégager des économies d’échelle. Désormais, la démarche se poursuit avec de nouveaux objectifs :

- Développement de cultures managériales communes
- Développement de compétences nouvelles

Au niveau politique, il est important que les élus portent la démarche et l’inscrivent dans leur projet de territoire pour faciliter la mobilisation de tous.

Au niveau managérial, s’appuyer uniquement sur un objectif de réalisation d’économies d’échelle ne suffit pas à mobiliser les équipes sur le moyen et long terme. Il faut donner du sens avant tout et savoir pourquoi l’on veut mutualiser. L’objectif financier doit être placé au service d’autres objectifs. Par exemple, la mutualisation permet d’introduire de la mobilité là où celle-ci était auparavant difficile.

Besançon : une déclinaison des objectifs en termes de ressources humaines

Le Maire – Président a souhaité que la mutualisation profite aux agents en enrichissant la politique de ressources humaines. Les buts à atteindre sont les suivants :

- L’harmonisation et la mise en cohérence des régimes indemnitaires
- Amélioration et enrichissement des processus RH, notamment en termes de parcours professionnels et GPEC.

1.2 Les mutualisations peuvent s’inscrire dans un projet de territoire porté par des élus qui facilitent la mobilisation

Concernant le positionnement des élus, deux conceptions sont possibles. D’un côté, on peut estimer que la mutualisation relève avant tout de l’organisation technique des services et qu’elle n’a donc pas à être portée politiquement ni à faire l’objet d’une communication

large. D'un autre côté, on a pu observer lors des dernières élections municipales que le sujet a fait son apparition dans le programme électoral des candidats. Ainsi, à Nantes, la mutualisation a-t-elle été mise en avant comme un chantier majeur du mandat. Communiquer sur la mutualisation permet d'envoyer un message positif aux usagers – contribuables en donnant à voir une administration qui se modernise et qui se veut plus efficace en maîtrisant ses coûts de fonctionnement.

De plus, la réussite d'une démarche de mutualisation passe par la mobilisation des équipes politiques et administratives des collectivités concernées, qui ne peut se faire sans des objectifs clairement définis et communiqués.

Le portage politique du projet de mutualisation s'avère donc très important. En effet, la mutualisation des services s'inscrit plus largement dans un projet de territoire et dans le pacte financier qui lie les communes membres et l'E.P.C.I. Les élus doivent mesurer l'impact de la mutualisation sur la gouvernance politique. Même si les services concernés sont positionnés au niveau de l'E.P.C.I, le pouvoir de décision sur les domaines qui relèvent des compétences communales reste bien la prérogative des maires. Par exemple, lorsque les services ressources humaines sont mutualisés entre la ville centre et l'E.P.C.I., c'est bien le maire qui est l'employeur des agents communaux et non le président. Cependant, il convient de trouver un schéma de gouvernance qui, tout en renforçant l'intégration intercommunale, garantisse aux communes de conserver un rôle.

La mobilisation politique sur le projet de mutualisation peut s'appuyer sur des objectifs politiques de plusieurs ordres au-delà de l'optimisation des ressources financières et humaines entre plusieurs collectivités. Les élus peuvent ainsi s'appuyer sur une démarche de mutualisation pour améliorer le service rendu aux usagers et renforcer la cohérence de leur stratégie politique sur un territoire élargi et plus pertinent.

Une des conséquences de la mutualisation peut être la création d'une véritable culture commune au service d'un projet de territoire. Mais il existe un risque d'introduire un décalage entre la gouvernance politique et le mode de pilotage des services. Ce décalage peut générer des résistances du côté des plus petites communes qui sont amenées à s'interroger sur leur avenir et qui craignent d'être marginalisées. Les maires peuvent aussi craindre de ne plus être maîtres de leurs administrations. Afin de ne pas renforcer cette crainte, il peut être utile de s'appuyer sur un diagnostic partagé. La mise en place d'une « charte de la mutualisation » à l'instar de celle introduite à Mulhouse permet de clarifier les relations entre les communes.

Angers Loire Métropole : la mutualisation doit servir le projet de territoire

L'objectif principal affiché est de conforter le projet politique de territoire. Les économies de fonctionnement générées doivent permettre de financer les prestations nouvelles en

direction des communes et les nouveaux services en direction des territoires et des habitants. La réduction des dépenses de fonctionnement n'est donc pas un objectif en soi.

Reims : un portage politique fort

Suite à son élection, la maire de Reims engage la collectivité dans une démarche de mutualisation. Un audit est alors mené par un cabinet qui intervient en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage et une lettre envoyée aux agents en juillet 2008. Des réunions sont ensuite organisées par pôle et réunissent l'ensemble des agents. Ces réunions sont présidées par la maire, les deux élus référents RH sont également présents. Cette implication de l'exécutif politique est une condition incontournable de réussite et a favorisé l'acceptation du projet par les équipes.

1.3 Outre sur les fonctions ressources ou opérationnelles, les mutualisations peuvent porter sur les fonctions stratégiques de la collectivité

De plus en plus de collectivités se lancent dans la mutualisation des fonctions stratégiques. Il peut s'agir premièrement de mutualiser la direction générale. Cela constitue un acte fort pour favoriser l'unité du pilotage et permettre d'éviter des conflits d'autorité ou de décisions.

Un exemple de mutualisation de direction générale : l'expérience de Mulhouse

La situation mulhousienne présente une unicité dans l'organisation avec un seul organigramme et une seule direction générale. Chaque directeur général adjoint a sous son autorité à la fois des directions à compétences « ville » et des directions à compétences « intercommunales ». Il en résulte une homogénéité du pilotage de l'organisation au service du territoire.

Il peut s'agir deuxièmement de mutualiser des services en charge d'une démarche stratégique d'ensemble. C'est notamment le cas des Agenda 21 et autres démarches de développement durable.

Mutualisation et développement durable

Avec ses dimensions économiques, sociales et environnementales, le développement durable est par nature un domaine qui relie les services entre eux dans un souci de transversalité mais aussi les collectivités entre elles.

Ainsi, il peut être particulièrement intéressant de réaliser un Agenda 21 conjointement entre l'intercommunalité et les communes. L'élaboration de 10 Agendas 21 à Plaine Commune pour les 8 communes, l'intercommunalité et l'OPAC Plaine Commune Habitat débouchera sur un document unique pour l'habitant, qui recevra dans sa boîte aux lettres le regroupement de l'agenda de sa commune et de l'intercommunalité. Un réseau des référents Agendas 21 permet de mettre en commun le travail.

Le domaine du développement durable requiert aussi une certaine expertise. Il peut donc être utile de mutualiser un service ou un chargé de mission développement durable, comme l'ont fait par exemple Saint-Etienne Métropole et sa ville-centre.

1.4 Analyser les risques managériaux pour préparer une mutualisation

La mutualisation peut entraîner deux types d'effets, l'un favorable, l'autre défavorable.

D'un côté, la mutualisation peut permettre, sur le long terme, de réaliser des économies d'échelle : le volume d'activité du service mutualisé étant par définition plus important que celui de chacun des anciens services, on peut mieux spécialiser chaque agent ou atteindre une masse critique qui permet de disposer de certaines compétences ou équipements (par exemple des logiciels) de coût élevé. Aussi, les économies d'échelle peuvent être possibles notamment si le domaine requiert une expertise importante.

D'un autre côté, la mutualisation peut risquer d'éloigner le service de l'utilisateur. Le service mutualisé est généralement localisé sur un seul site alors que le territoire d'intervention est plus large. Cela peut également être un facteur de complexité, avec des relations hiérarchiques et des relations entre service et usagers plus distendues et mouvantes. Ces inconvénients seraient d'autant plus importants que le domaine concerné comprend une forte dimension de relation à l'utilisateur.

On peut illustrer ces considérations à l'aide des ressources humaines. Pour certains domaines pointus comme la santé et la sécurité au travail, il semble important d'atteindre une masse critique permettant de recruter des experts du domaine.

Cependant, il est important de veiller à ce que la mutualisation ne se fasse pas au détriment de la qualité de la relation avec l'utilisateur. Les mises à disposition dans le domaine de l'entretien de la voirie ou des parcs et jardins ne permettent pas toujours de réaliser beaucoup d'économies d'échelle sur le matériel. A l'inverse, la mutualisation peut venir compliquer les relations hiérarchiques et d'appartenance à une organisation ainsi que la relation à l'utilisateur. L'utilisateur s'adresse généralement au maire alors que les agents ne relèvent plus de son autorité.

Cette perte de proximité que peut induire la mutualisation peut trouver certains palliatifs comme la déconcentration et la territorialisation, comme cela a été le cas, par exemple, à Toulouse.

Mutualisation des systèmes d'information à Plaine Commune : les fonctions expertes seulement

A Plaine Commune, la mutualisation de la Direction des Systèmes d'Information avec plusieurs communes membres permet de renforcer certaines fonctions expertes. Auparavant, le montage de groupements de commandes avait permis d'initier des habitudes de travail en commun.

En revanche, l'intérêt de la mutualisation est beaucoup moins évident sur le « front office », sur les opérateurs dont le travail, peu technique, est d'être en relation directe avec l'utilisateur. Des équipes de proximité seront donc conservées pour ces fonctions.

De même, la diversité ou la proximité des organisations à mutualiser détermine la longueur du chemin à parcourir pour mutualiser. Différents points sont à examiner.

Les régimes et les conditions de travail peuvent être différents. Il ne s'agit pas uniquement du régime indemnitaire, mais aussi de la gestion du temps de travail, des congés et des absences ou encore de la formation et de l'évaluation. Le travail réalisé lors des transferts de compétences peut permettre de faciliter le changement, mais cet aspect peut devenir d'autant plus un facteur de surcoût (harmonisation des régimes indemnitaires vers le haut) et de tensions qu'il cristallise souvent les inquiétudes des agents. Ces différences peuvent également constituer une problématique managériale importante si, au sein d'une même équipe, coexistent des agents qui ne bénéficient pas des mêmes conditions de rémunérations ou de temps de travail ou des mêmes avantages sociaux.

L'organisation du service et des processus de travail doit être harmonisée entre les entités à mutualiser. Les services sont plus ou moins hiérarchisés, plus ou moins avancés dans la formalisation des procédures et peuvent utiliser des méthodes de travail différentes.

De façon plus subtile, la ***culture professionnelle*** des entités à mutualiser peut intervenir. Les agents peuvent par exemple s'identifier à une certaine pratique professionnelle et rejeter des pratiques différentes. L'historique de coopération entre collectivités peut ainsi expliquer des représentations, le degré de confiance ou méfiance entre entités à mutualiser, l'existence d'une culture commune. Lorsqu'un projet de changement comme une mutualisation leur est présenté, les agents cherchent généralement un point de référence dans le passé pour construire un avis ou des préjugés. Il est donc important de se démarquer des mauvaises expériences antérieures ou bien au contraire de s'appuyer sur les réussites passées de l'organisation : comment se sont passés les transferts de compétence à la création de l'intercommunalité et par la suite ? Y a-t-il des précédents en matière de changement dans le service considéré que les agents pourraient prendre comme point de référence ?

Sur tous ces points à analyser (risques de complexification des relations hiérarchiques et fonctionnelles, régimes et conditions de travail, organisation du service et processus de travail, culture professionnelle et historique des organisations), l'expertise de la DRH est fondamentale. Elle apportera également sa perception du climat social et de la préparation au changement. Ces éléments permettent d'évaluer à quel point la mutualisation sera complexe à mener et peuvent être mis en regard des avantages qu'on en attend, en termes d'économies d'échelle notamment.

Comment rater sa démarche de mutualisation...

L'agglomération « Territoire métropole 2027 » regroupe 29 communes et 261 000 habitants dont deux villes principales de respectivement 70 000 et 60 000 habitants. Souhaitant optimiser son fonctionnement et rationaliser ses services, l'intercommunalité a négocié et signé avec 18 de ses communes membres des conventions de mise à disposition entre novembre 2007 et janvier 2009 pour des durées allant de 5 ans à 8 ans. Ce projet a été porté en grande partie par la direction des finances qui cherchait à dégager rapidement des économies d'échelle et par les directions des systèmes d'information et des bâtiments qui souhaitaient pouvoir passer des groupements de commande pour certains de leurs achats communs. Les ressources humaines n'ayant pas été impliquées, et aucune communication interne n'ayant été menée, le directeur des ressources humaines de la communauté d'agglomération apprend par voie de presse locale ces nouveaux modes de coopération avec les communes et s'interroge sur les conséquences en terme d'autorité hiérarchique et de responsabilité tout en se demandant s'il est vraiment raisonnable, en ces temps de contrainte financière forte, de faire travailler les agents intercommunaux avec les agents des

deux villes principales dont le régime indemnitaire est plus avantageux : les syndicats ne vont pas mettre longtemps à demander un alignement à la hausse. Les maires des communes périphériques récemment intégrées à « Territoire métropole 2027 » se demandent, quant à eux, pourquoi ils n'ont pas été consultés sur cette démarche qui les aurait également intéressés.

...Plusieurs mois plus tard...

Les groupements de commande n'ont toujours pas vu le jour. Aucune économie n'a été réalisée, pire, la communauté d'agglomération a dû augmenter son régime indemnitaire pour s'aligner sur celui des communes principales. De nombreux conflits interpersonnels ont éclaté entre les équipes communales et intercommunales en charge des bâtiments, chacun rejetant la responsabilité de certaines tâches sur les autres. Au vu de ces dysfonctionnements nombreux, plusieurs communes périphériques commencent à se tourner vers la communauté d'agglomération voisine « Mutualisation et communication » qui a d'ailleurs également recruté le directeur des ressources humaines de « Territoire métropole 2027 » pour piloter la démarche de mutualisation progressive que le Président, les Maires des communes membres et le DGS souhaitent mettre en place.

2 MAITRISEZ LES RISQUES FINANCIERS, MANAGERIAUX ET JURIDIQUES SUSCITES PAR L'HARMONISATION DU STATUT DES AGENTS ET LA CONVENTION DE MUTUALISATION

2.1 La question de l'harmonisation des statuts : une question très sensible entre maîtrise de la masse salariale pour la collectivité et négociation pour les agents et leurs représentants

2.1.1 Gérer la multiplicité initiale des statuts

Dans le cadre d'une démarche de mutualisation, une question essentielle en matière de ressources humaines se pose assez rapidement dans la préparation et la mise en œuvre du processus : comment gérer la multiplicité des statuts des agents ? Il s'agit d'une complexification forte de la gestion des ressources humaines pour les collectivités concernées, mais qui peut aboutir également à des situations managériales délicates du fait de la coexistence possible, au sein des mêmes services ou directions, d'agents appartenant à la même collectivité, mais n'étant pas régis par les mêmes dispositions statutaires. En effet, l'article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 27 février 2002, dispose que les agents transférés « conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ». Ainsi, l'intercommunalité peut être amenée à gérer autant de régimes indemnitaires qu'elle comprend de communes, tout en instaurant son propre régime pour les agents qu'elle recrute.

Cette question se pose dans le cadre d'un transfert, mais également dans le cadre de la mise à disposition, même si c'est de manière plus indirecte. En effet, il s'agira alors de manager des équipes qui ne bénéficient pas des mêmes avantages statutaires car elles ne relèvent pas des mêmes collectivités, mais qui travaillent finalement pour le compte de la même organisation.

Les collectivités « mutualisées » peuvent alors faire face à un enjeu fort d'harmonisation qui se pose pour différents champs statutaires :

- Le traitement
- Les compléments au traitement, plus particulièrement l'indemnité de résidence

- Le régime indemnitaire, notamment basé sur le coefficient des IHTS et IFTS
- La nouvelle bonification indiciaire qui dépend des fonctions exercées selon le décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale
- Les avantages collectivement acquis qui sont constitués par les primes et autres avantages créés avant 1984 et maintenus au-delà de cette date, tels que primes de fin d'année et treizième mois (article 111 de la loi du 26 janvier 1984)
- L'organisation et l'aménagement du temps de travail, dont le règlement des compte-épargne temps (décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale)
- Les modalités d'exercice du droit syndical
- Les règles d'avancement de grade suite à la réforme de 2007
- Les avantages sociaux.

2.1.2 L'harmonisation des régimes indemnitaires

La solution généralement adoptée, car plus facile à mettre en œuvre dans un objectif de maintien de paix sociale, est d'harmoniser vers le haut les régimes indemnitaires et les avantages collectivement acquis sur la base de l'accord individuel des agents concernés, la contrepartie étant un surcoût financier important. L'EPCI doit également prendre en compte le fait qu'elle ne peut pas créer, sous peine d'illégalité, de nouveaux avantages collectivement acquis.

Une autre solution de moyen terme pourrait aujourd'hui être envisagée à la suite d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 19 février 2009, Syndicat Force Ouvrière du personnel de l'agglomération du Val-de-Seine, qui précise que la législation permet à un EPCI d'unifier le régime indemnitaire de ses agents et de revenir sur le maintien des avantages collectivement acquis. Il s'agirait donc, pour l'intercommunalité, de conserver dans un premier temps, des régimes indemnitaires hétérogènes, pour dans un deuxième temps, élaborer un régime indemnitaire communautaire propre moins attractif du fait du retour sur les avantages acquis (notamment treizième mois), mais qui peut être accompagné d'une amélioration des autres éléments statutaires, en sachant que les agents conserveront, en dernier lieu, le choix de conserver leur régime initial. Cette démarche présente néanmoins l'avantage d'initier une harmonisation du régime indemnitaire moins coûteuse

que celle habituellement choisie et de faciliter ainsi, à moyen terme, un management cohérent des agents soumis aux mêmes conditions statutaires.

2.1.3 L'harmonisation des règles relatives au temps de travail

Les régimes indemnitaires constituent un enjeu important, apparaissant parfois comme un point d'achoppement des démarches de mutualisation. Ils peuvent ainsi reléguer au second plan des questions qui n'en sont pas moins importantes : celles du règlement du temps de travail ou des avantages sociaux. En effet, si la loi sur la réduction du temps de travail s'impose partout, elle peut être mise en œuvre différemment suivant les collectivités. Par exemple, une commune utilise une pointeuse pour calculer le temps de travail effectif de ses cadres alors qu'une intercommunalité les en dispense. Ou encore, les agents de chaque entité engagée dans la mutualisation ne bénéficient pas du même nombre de jours de congés ou d'ARTT. Ces différences peuvent avoir des répercussions en termes de récupération du temps de travail et d'organisation quotidienne du travail au sein d'un service et il peut être difficile pour ces deux entités d'harmoniser leur gestion du temps de travail. Cette harmonisation s'avère d'autant plus essentielle et complexe qu'il existe un risque de surcoût dû notamment à la monétisation des compte-épargne temps, si ce volet n'est pas anticipé. La DRH doit ainsi être attentive à l'existence, au sein des collectivités concernées par la mutualisation, d'un accord de temps de travail inférieur au seuil de 1607 heures par an ou à une différence forte dans les forfaits de jours RTT attribués aux cadres des collectivités.

2.1.4 L'harmonisation des avantages sociaux

Cette harmonisation peut avoir un effet positif dans l'obtention de l'accord des agents vis-à-vis de la mutualisation. La DRH doit donc être particulièrement attentive aux pratiques et règles relatives notamment aux comités d'œuvres sociales ou au CNAS, aux prises en charge des frais de santé, ou encore, à l'attribution de tickets restaurants.

Ces points de divergence (ou de convergence) doivent être identifiés le plus en amont possible et pris en compte par la Direction des ressources humaines. L'évaluation de l'impact de la mutualisation ne saurait se concentrer uniquement sur l'harmonisation des régimes indemnitaires mais bien intégrer tous les aspects de la fonction RH.

2.2 Pour l'intercommunalité et les communes, il est nécessaire de bien suivre la masse salariale et les coûts budgétaires induits et de bien négocier les clés de répartition des coûts

2.2.1 La maîtrise de la masse salariale et coûts induits

La mutualisation est souvent présentée comme le moyen de réaliser des économies de gestion. En effet, en mutualisant les services, on parviendrait à mieux affecter les agents en fonction des besoins et l'on pourrait, par ce biais, supprimer les doublons et favoriser les économies d'échelle. Si ce raisonnement peut tenir à long terme, force est de constater, qu'à court et moyen termes, les économies recherchées ne sont pas toujours avérées.

Au contraire, la mutualisation peut générer des coûts lors du lancement de la démarche. En effet, si des postes peuvent être supprimés, les agents continuent d'être employés et rémunérés par la collectivité. Ils sont alors seulement déplacés, affectés à un nouveau service. Il faut également prendre en compte des coûts d'apprentissage inhérents à l'adaptation des agents à leur nouvel environnement et leurs nouveaux postes et des coûts potentiels liés au phénomène de déséconomies d'échelle pouvant apparaître finalement dans des structures trop importantes et trop complexes.

Mais surtout, l'harmonisation des régimes indemnitaires entraîne souvent un surcoût, qui, compte tenu de l'importance de la masse salariale dans les budgets des collectivités communales, peut s'avérer très rapidement conséquent.

A ce surcoût induit par l'harmonisation peuvent s'ajouter d'autres sources de charges. En effet, la formation des agents à de nouvelles compétences ou de nouvelles problématiques, l'attribution de nouveaux locaux à des services et l'équipement en logiciels informatiques peuvent constituer autant de dépenses imputées aux budgets de chaque entité qui participent à la mutualisation. La maîtrise globale de la masse salariale et des coûts de fonctionnement peut être parfois altérée par ces éléments.

Par la suite, lorsque la mutualisation est totalement achevée, la maîtrise de la collectivité sur sa masse salariale peut également être diminuée. En effet, le service ne relève plus de sa gestion et pourtant, la collectivité continue de prendre en charge une partie de son coût. Une décision unilatérale conduisant à l'accroissement des effectifs se répercutera sur le budget de la collectivité, sans qu'elle dispose d'un réel levier d'action sur cet élément.

2.2.2 La clé de répartition des coûts entre communes et intercommunalités : un enjeu de taille

Il existe peu d'exemples (voire aucun exemple) de mise à disposition de service à titre gratuit. Aussi la mutualisation donne lieu à une refacturation entre les deux entités, refacturation qui devrait refléter au mieux les coûts supportés par l'intercommunalité ou par la commune.

Cela conduit à déterminer, a priori, une clé de répartition des coûts. Le calcul varie selon les collectivités mais intègre en général a minima les effectifs de chaque collectivité. Il peut également prendre en compte leur budget respectif.

La clé de répartition, qui doit être arrêtée par les deux entités, est précisée dans la convention de mise à disposition et dans les délibérations. Elle peut se référer à un indicateur précis de l'activité des services pour chacune des entités mutualisées, ou à défaut à une répartition plus ou moins précise de la charge de travail en temps.

Une fois la clé adoptée, la principale contrainte peut résider dans son actualisation. En effet, les services, comme les politiques publiques et les compétences, évoluent. La clé de répartition devrait alors suivre ces évolutions pour ne pas créer de distorsion entre le service effectivement rendu et le coût facturé. Sa mise à jour peut être facilitée par l'élaboration d'une cartographie des postes assez fine, qui permettrait de vérifier que le poste rattaché à tel service continue bien d'exister et peut donc être refacturé.

3 GEREZ LES REORGANISATIONS LIEES A LA MUTUALISATION PAR LA CONDUITE DU CHANGEMENT

3.1 L'organisation de la démarche de mutualisation

3.1.1 Le phasage de la mutualisation

En matière de phasage des démarches de mutualisation, force est de constater que tous les cas de figure sont possibles, entre des démarches étalées sur plusieurs années et d'autres concentrées sur quelques mois seulement. On pourrait être tenté de croire qu'une mutualisation rapide et concernant tous les agents serait plus facile dès lors que la décision de mutualiser ville et agglomération aurait été prise dès la création de cette dernière, et qu'inversement, la mutualisation avec des EPCI existants depuis plusieurs années serait nécessairement plus longue à mettre en œuvre. Ce n'est néanmoins pas toujours le cas. Il semblerait plutôt que la rapidité de la démarche dépende d'une volonté et d'un portage politique et administratif fort, ainsi que d'un accompagnement mûrement réfléchi des agents.

Amiens Métropole : une mutualisation en 4 étapes successives

La mutualisation des services à Amiens Métropole a été décidée dès la création de l'agglomération en 2000, mais elle a été étalée sur près de 10 ans, et déclinée en 4 phases :

- Création de l'agglomération le 1^{er} janvier 2000, dotée des compétences obligatoires et de toutes les compétences optionnelles, avec un transfert des agents communaux exerçant dans ces domaines de compétences, majoritairement en provenance de la ville d'Amiens.
- En mai 2000, mutualisation de l'ensemble des services support, par mutation volontaire des agents de la ville vers l'agglomération.
- En 2004, mutualisation par transfert des services techniques centraux de la ville d'Amiens : urbanisme et architecture, services des espaces publics (bureau d'études, voirie, espaces verts), ainsi que la partie non exclusivement communale des 6 secteurs de proximité déconcentrés de la ville d'Amiens (direction et pôle travaux hors nettoyage).
- En octobre 2007, achèvement du processus de gestion unifiée complète par transfert à la Communauté d'Agglomération du reste du personnel ville et CCAS (intervenant sur des compétences strictement communales) : urbanisme réglementaire, animation, centre de

loisirs, éducation, restauration scolaire, crèches, petite enfance, état civil, police municipale, nettoyage, personnes âgées, EHPAD.

Le succès de cette démarche a résidé dans sa progressivité mais il est aussi lié à quelques éléments clés :

- Mise en place dès la création de l'Agglomération d'un régime strictement identique à celui de la mairie pour la gestion du personnel ;
- Adoption systématique, sur toute la durée de la démarche, de délibérations identiques entre l'agglomération, la ville et le CCAS pour tous les aspects relevant de la gestion du personnel ;
- Transfert des premiers agents concernant en priorité les catégories A et B ;
- Communication fortement impulsée par le politique tout au long de la démarche.

3.1.2 L'association de tous les acteurs concernés par la mutualisation passe par le mode projet

Il semble essentiel que la mutualisation soit conçue dès le début en mode projet. Une fois qu'elle est souhaitée ou acceptée par les élus et que la Direction générale est mobilisée, les instances de pilotage devraient être organisées. Classiquement, elles pourraient se décliner de la manière suivante :

- Un comité de pilotage stratégique qui peut réunir notamment les élus de référence et les directeurs généraux ou les pilotes des différentes collectivités impliquées. Le rôle du comité de pilotage est de donner les orientations et de valider les principales étapes.
- Un comité technique dont le rôle est de préparer les décisions du comité de pilotage. Il peut rassembler des membres de la direction générale et de l'encadrement intermédiaire particulièrement impactés par la démarche de mutualisation : notamment les ressources humaines, les affaires juridiques, les finances, ainsi que les responsables des services mutualisés.
- Des groupes de travail thématiques ou transversaux peuvent également être constitués qui apportent leur expertise sur des points précis : il peut ainsi être prévu un groupe de travail sur chaque fonction ressource qui permet de réduire le nombre de participants au comité technique qui comprendra alors uniquement un représentant de chaque groupe de travail. Ces groupes devraient comprendre des représentants techniques de l'ensemble des collectivités impliquées afin de pouvoir

prendre en compte et répondre aux interrogations et aux spécificités de chaque collectivité.

- Un chef de projet qui peut être le DGS lui-même afin de mobiliser et de donner le poids suffisant pour lancer la démarche. Néanmoins, ce choix ne semble pas pouvoir perdurer tout au long du projet : il semble ainsi nécessaire de choisir un chef de projet pouvant recueillir l'accord de toutes les collectivités. Il peut paraître, sur ce point, intéressant de nommer un représentant des ressources humaines, directeur général adjoint ou directeur, qui pourra rassurer les agents sur la prise en compte de leur situation individuelle et avoir un rôle par nature transversale qui peut lui donner la légitimité suffisante pour piloter l'ensemble de la démarche.

Le degré de participation de la direction des ressources humaines à ces différentes instances a une influence sur la prise en compte ou non des problématiques RH. Son rôle peut aller du pilotage complet du projet à un simple accompagnement technique.

Le rythme de réunion de ces différentes instances doit être fixé dès le lancement du projet et respecté, les instances techniques, comité technique et groupes de travail devant se réunir plus régulièrement que le comité de pilotage.

Il est également recommandé d'être vigilant sur la composition de ces différentes instances, afin de faire participer l'ensemble des collectivités, communes et EPCI, impliquées et de trouver un accord sur la présidence de ces instances. Même si la décision la plus « naturelle » pourrait être de faire présider ces instances par des représentants de l'EPCI, voire de la ville-centre, il peut être intéressant, en fonction du contexte politique et territorial de la mutualisation, de préférer un représentant d'une autre commune, afin de reconnaître le rôle et l'importance des autres communes dans cette démarche.

Le pilote du projet peut être accompagné par un prestataire externe de conseil, qui présente l'avantage de la neutralité et de l'extériorité.

Le rôle des cabinets de conseil dans le pilotage du projet de mutualisation

A Besançon, afin que le service organisation de la DRH de la ville ne soit pas juge et partie d'une mutualisation concernant notamment les ressources humaines, un cabinet extérieur a été choisi pour accompagner la démarche. De même, à Angers, un cabinet a aidé les élus et la direction générale à préciser les objectifs de la mutualisation. Toutefois, la chef du projet est positionnée auprès du DGS et le service organisation intervient pour réaliser les premières évaluations. Il peut être intéressant de se faire accompagner notamment sur la mise en œuvre méthodologique de la démarche ainsi que sur le diagnostic préalable à la mutualisation, les cabinets disposant d'outils et de méthodes qui peuvent être facilement adaptés à chaque démarche.

3.1.3 La réorganisation suite à la mutualisation

La réorganisation qui découle d'une mutualisation entraîne le plus souvent une réflexion sur l'organigramme. Au-delà, il y a des répercussions sur les agents qui peuvent voir leur environnement de travail changer, même si souvent ils conservent, à l'exception notable des emplois fonctionnels, leurs anciennes fonctions.

3.1.3.1 Portée sur l'organigramme

Lorsqu'une mutualisation est globale, c'est-à-dire dans le cas d'une gestion unifiée du personnel, elle peut engendrer la création d'un organigramme unique, dans lequel les compétences de la commune et de l'EPCI sont enchevêtrées. Beaucoup de collectivités dans ce cas de figure ont choisi de différencier les fonctions selon qu'elles sont mutualisées ou dépendent d'une compétence de la commune ou de l'EPCI en utilisant un code couleur : chacune de ces trois situations correspond à une couleur différente. C'est le cas de Mulhouse et de Toulouse notamment.

En pratique, il n'y a pas forcément de bouleversement de l'organisation générale dans ces cas de figure : les fonctions support englobent l'ensemble des agents ayant les mêmes fonctions dans les configurations précédentes. L'effet en termes d'économies est difficile à quantifier à ce niveau. Les autres fonctions étant généralement bien distinctes, elles sont reprises sans grandes modifications.

Parfois, lorsque la mutualisation n'est pas complète ou inachevée, il peut subsister deux organigrammes. Dans ce cas, ils peuvent avoir aussi une partie commune.

Lorsqu'enfin il n'y a que des mises à disposition d'agents, l'effet est plus limité.

La réorganisation des services municipaux et intercommunaux à Rennes

Lors du Conseil Municipal du 6 juillet 2009 a été présentée aux élus la nouvelle organisation des services suite à la démarche de mutualisation engagée en avril 2008. Elle est effective depuis le 1^{er} janvier 2010, date importante puisqu'elle correspond aux quarante ans de fonctionnement de la communauté d'agglomération. De nouvelles directions ont été créées, d'autres réaménagées. Au total, 6 directions générales sont communes à la ville de Rennes et à l'agglomération :

- La Direction générale des Ressources Humaines
- La Direction générale des Ressources et des Moyens
- La Direction générale de l'Aménagement Urbain

- La Direction générale de la Proximité et de la Cohésion Sociale
- La Direction générale de la Communication et de l'Information
- La Direction générale de la Culture et des Sports

La ville conserve 3 directions générales propres :

- La Direction générale des Finances et du Contrôle de gestion
- La Direction générale des Services Techniques
- La Direction générale Solidarité Santé

L'agglomération, 3 directions générales également :

- La Direction générale des Finances et Systèmes d'information
- La Direction générale des Services Urbains
- La Direction générale Prospective, Développement durable et rayonnement métropolitain
- Ainsi qu'une mission réseau Métropole qui vise à coordonner les services rendus aux communes.

A noter l'absence de mutualisation des finances qui n'est pas apparue pertinente pour le moment et le maintien des deux services des Assemblées distinctes pour gérer deux conseils qui coexistent.

L'évolution de l'organigramme de Mulhouse

La Communauté d'Agglomération de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) a été créée en 2001, avec une volonté forte dès le départ des élus et de la Direction de mutualiser les services communautaires avec les services de la ville-centre, y compris au niveau de la direction générale. Cette mutualisation a été représentée dans un organigramme unique, avec un DGS unique et deux fonctions distinctes de Maire et de Président. Les différents statuts des directions et services sont symbolisés par des couleurs différentes : les services mutualisés en bleu, les services municipaux en violet et les services communautaires en vert. Par ailleurs, afin d'amplifier encore la démarche et par la volonté des élus, une fusion de la CAMSA a été organisée en 2010 avec deux communautés de communes, le syndicat de transports en commun et quatre communes au sein de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A). Cette fusion a entraîné l'intégration de 150 agents supplémentaires par rapport aux 2850 agents de l'agglomération initiale. Compte tenu de la similarité globale des compétences, il a été décidé d'intégrer ces agents sur leurs postes, sans modifier l'organigramme général de la collectivité, organigramme qui pourrait être revu de façon plus globale après un temps de fonctionnement et de réflexion.

3.1.3.2 La réorganisation des postes des agents au sein des services

Il n'est pas forcément envisagé tout de suite de réaménager l'ensemble des fonctions occupées par les agents suite à la mutualisation. Ainsi, lorsque Mulhouse Alsace Agglomération a été créée par fusion d'une communauté d'agglomération avec deux communautés de communes en 2010, elle a intégré des agents qui géraient des crèches en régie sur une partie du territoire alors que dans tout le reste de l'agglomération, la gestion est déléguée.

Néanmoins, il semble nécessaire de travailler sur les changements d'affectation des agents quand ils ne sont pas évitables. Des instances peuvent être mises en place à cet effet, comme c'est le cas à Toulouse, par la création d'un comité emploi regroupant les membres de la direction générale et la direction des ressources humaines pour gérer les situations qui posent problème.

Ces questions relèvent une fois encore de l'accompagnement général des agents dans le cadre la mission habituelle des services de ressources humaines.

3.2 Information, communication et concertation avec les agents

La communication, l'information et la consultation des agents sont déterminantes pour le succès de la démarche de mutualisation. Elles sont des éléments forts de la conduite du changement que devraient mener les collectivités qui souhaitent mutualiser des services. En effet, elles-seules peuvent permettre l'adhésion des agents à la réforme, et lui donner toute sa cohérence et son efficacité. A l'inverse, une faible information de la mutualisation peut avoir pour conséquence de susciter peu d'adhésion des agents. Elle peut entraîner des craintes et des réticences.

Rappel sur la conduite du changement

Un projet de changement dans une collectivité territoriale porte sur les finalités de l'action publique et ne se limite pas à l'introduction d'outils ou de nouvelles méthodes. La gestion du changement, qui touche aux valeurs de l'organisation, ne doit pas privilégier uniquement l'approche rationnelle, elle doit également intégrer une dimension affective qui passe en particulier par la communication.

L'affichage des objectifs doit prendre en compte ces deux dimensions du changement. Ainsi ce n'est pas par les outils ou les modes d'organisation du travail que doit être présenté le changement mais bien en termes de finalités.

La conduite de changement doit s'appuyer sur un dialogue et une communication à tous les niveaux de la structure et tout au long du processus, s'intéressant notamment aux éléments suivants :

- l'explication des contraintes et des obstacles ;
- la mise en évidence et l'objectivation des gains et des pertes potentiels aux niveaux individuel et collectif ;
- l'expression d'idées et d'initiatives pouvant permettre d'enrichir et de faciliter le processus de changement ;
- l'adaptation de la démarche aux attentes et besoins des différents acteurs impliqués.

Le rythme de la communication doit être maîtrisé.

3.2.1 Objectifs de l'information, de la communication et de la concertation avec les agents

Il s'agit de faire comprendre aux agents que la mutualisation est une opportunité d'évolutions positives pour les collectivités, mais également une opportunité pour eux : perspectives de carrière améliorées, missions plus intéressantes, maintien ou amélioration de la situation individuelle. La communication doit pouvoir permettre de rappeler les éléments positifs de la mutualisation, faire en sorte qu'elle ne soit pas perçue comme une contrainte extérieure, mais qu'elle corresponde pour les agents à une amélioration des politiques menées et une meilleure situation personnelle. La mutualisation peut être présentée comme une opportunité de lancer des projets communs, de déployer de nouvelles missions, d'accroître la lisibilité des politiques menées et la qualité des services rendus.

Il semble important de privilégier une démarche transparente, pour éviter de donner l'impression d'une réforme menée sans concertation et de façon isolée. La communication devrait alors être complète, c'est-à-dire ne laissant aucun aspect dans l'incertitude.

Éléments essentiels de la fonction RH, l'information et la communication internes doivent permettre une réflexion partagée et la mise en œuvre d'une mutualisation concertée. Elles doivent poser les objectifs politiques comme non négociables mais ouvrir le débat sur les modalités de la mutualisation. En effet, la coproduction permet non seulement d'enrichir le

projet des idées émises par les acteurs, mais permet également une plus rapide appropriation et acceptation du changement par ceux-ci.

Le plan de communication interne et de dialogue avec les agents devrait être élaboré en même temps que le calendrier de mise en œuvre de la mutualisation. Il devrait prévoir comment seront assurés l'information et les échanges avec les agents. La communication doit être régulière, idéalement selon des échéances connues, sinon avant et après chaque grande étape (pour annoncer l'étape à venir, puis l'évaluer collectivement et recueillir les impressions.)

3.2.2 Quelle communication ?

La communication peut être collective et individuelle, orale et écrite. Le choix entre communication individuelle / collective, orale / écrite dépend des messages que l'on veut faire passer et du niveau d'écoute que l'on souhaite privilégier. Les quatre modes doivent être employés, à des moments différents.

Collective	Individuelle	Orale	Ecrite
<ul style="list-style-type: none"> • Quand tous les agents doivent prendre connaissance de la situation en même temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand des réactions émotives fortes sont prévisibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour pouvoir exprimer les émotions générées et aboutir à un climat de compréhension 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand l'administration doit disposer d'un compte-rendu
<ul style="list-style-type: none"> • Pour générer des discussions de groupes, de nouvelles idées et des processus de résolution de problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand la direction souhaite que tout le monde puisse s'exprimer 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour maintenir plus facilement l'attention, notamment quand le récepteur n'est pas très intéressé ou est occupé 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour formaliser les objectifs dans un document-cadre
<ul style="list-style-type: none"> • Pour accroître la cohésion d'équipe 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand des éléments de changement doivent rester 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour avoir un retour de ressenti ou d'opinion 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour permettre une communication progressive, le

	confidentiels		personnel devant s'approprier la démarche par étape
<ul style="list-style-type: none"> • Pour préparer des rencontres individuelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand l'objectif est d'examiner une situation individuelle (ex : mobilité) 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand la direction doit convaincre • Quand la communication concerne des détails ou des questions complexes qui peuvent être plus facilement expliqués à l'oral 	

3.2.2.1 Le rôle des directions des ressources humaines dans la communication interne

Les directions RH ont un rôle essentiel dans la conduite du changement. Elles travaillent avec les services chargés de la communication. Une équipe projet chargée de l'information concernant la mutualisation peut être désignée, comprenant des membres de la DRH et des services de communication. Cette équipe est responsable de la conception du plan de communication, du pilotage et de la mise en œuvre des actions, de la rédaction des supports, en étroite concertation avec les membres de la direction générale.

Que ce groupe soit ou non constitué, les directions RH participent à toutes les actions de communication, elles diffusent les informations, animent les réunions et reçoivent les agents.

Bonnes pratiques : l'exemple de Mulhouse

L'accompagnement des agents s'est effectué en 3 phases :

- Dans un premier temps, des réunions d'information générales ont été organisées, par groupe, le plus possible en réunissant les agents exerçant un même métier et sur leur lieu de travail, pour informer sur la structure, son organisation, son fonctionnement. Plusieurs

thèmes étaient abordés, tels que le temps de travail, la rémunération, la gestion de la carrière, l'organigramme, l'amicale du personnel.

- Ensuite des entretiens individuels ont été menés pour chaque agent concerné afin de faire le point sur sa situation. Une équipe de la DRH a été mobilisée à plein temps pour mener les entretiens et faire remonter les informations.

- Enfin, deux réunions globales ont été organisées pour faire un dernier point avant le passage à la nouvelle organisation.

3.2.2.2 Une démarche qui doit être menée en amont

Il semble primordial de communiquer et d'échanger au plus tôt avec les agents. Il faut rapidement les informer de la décision de mutualiser, des objectifs poursuivis, du périmètre de la mutualisation, du calendrier retenu, et des modalités d'information et d'échanges qui les concernent. Il est important que la communication soit soutenue par les élus et par la direction générale.

Pour le lancement de la démarche, l'information peut prendre une forme officielle, dans les actualités des deux collectivités (que ce soit sur l'intranet ou dans les publications internes).

Il importe de faire preuve d'une grande pédagogie afin de rassurer très tôt les agents sur le fait qu'ils seront entendus et que leurs inquiétudes, leurs besoins ou leurs souhaits seront pris en compte. Ainsi, le DGS peut réunir, en une ou plusieurs fois, l'ensemble des agents des collectivités, toutes catégories confondues, dès le début de la démarche. Il est préférable que les élus participent à cette réunion pour montrer leur soutien. La DRH et les encadrants devraient également avoir toute leur place dans ces réunions, afin d'entendre et de prendre en compte les interrogations des agents, de pouvoir y répondre, voire de rassurer, si besoin est, les agents qui exprimeraient des craintes. Des informations fiables et claires en matière de ressources humaines semblent essentiels dès l'annonce du projet, comme tout le long de son avancement.

Un ordre du jour précisera ainsi aux participants les points abordés (évoqués plus haut), et indiquera que les questions individuelles seront abordées ultérieurement, dans des entretiens individuels ou lors de réunions catégorielles. En effet, la communication, au début du projet, doit rester générale, elle ne doit pas aborder les détails. Les agents peuvent poser des questions d'ordre général.

3.2.2.3 La communication orale

Elle devrait précéder la mise en œuvre de la réforme (cf. supra), mais devrait aussi être menée durant tout le processus de mutualisation, et après (pour faire le bilan notamment).

3.2.2.4 La communication collective

Elle devrait permettre de créer une culture commune aux agents des deux collectivités. Elle peut prendre plusieurs formes.

Elle peut consister en « grands-messes » qui ont lieu : au début pour annoncer la mutualisation, puis au moins une fois par an pour faire le point, présenter la suite des mesures, le bilan des mesures déjà mises en œuvre.

Ces grandes réunions permettent de diffuser largement les messages. Elles sont aussi l'occasion de faire se rencontrer et dialoguer les agents des différentes collectivités. Elles abordent les sujets stratégiques et généraux : grands enjeux, méthodes, calendrier, évaluations. Les autres sujets seront abordés au cours de réunions plus restreintes.

Ainsi, il semble important de privilégier une communication par entités ou directions. Ces réunions, en plus petit nombre, permettent d'aborder des points plus précis, de rentrer dans les détails de la réforme, afin de répondre aux préoccupations particulières de l'équipe réunie. En amont, elles permettent aux équipes non encore constituées de se rencontrer, de faire connaissance et d'échanger. Au moment de la mise en œuvre de la mutualisation, elles peuvent avoir lieu environ une fois par mois. Elles sont l'occasion d'échanger plus librement qu'au quotidien, d'aborder les difficultés rencontrées et d'exprimer des revendications spécifiques.

La communication collective peut aussi prendre la forme de congrès, ou de journées d'information, pour les agents de la collectivité. Ces manifestations peuvent être organisées en lien avec les ENACT. Elles doivent impliquer des agents de tous les services mutualisés, voire même des autres services. Elles peuvent être l'occasion de montrer l'exemple d'autres collectivités, de faire venir des agents ayant vécu une mutualisation pour témoigner.

La stratégie de communication mise en œuvre à Reims

La communication est conçue comme un volet intrinsèque à la démarche de mutualisation. Ainsi, un calendrier de communication est établi et différents relais sont identifiés : le comité de pilotage, le bureau communautaire, le bureau municipal, la conférence des directeurs, les réunions des chefs de service avec les agents au moins à deux reprises, les syndicats. Par ailleurs, l'ensemble des documents d'aide à la décision sont communiqués via le portail intranet de la direction générale. Mais surtout, la démarche est expliquée aux agents directement : dès janvier 2010, une cellule « écoute et nous » composée de chefs de service de la DRH (communication interne, social, psychologue du travail, conditions de travail et direction RH) permet de répondre de façon tout à fait anonyme aux nombreuses questions que se posent les agents. Enfin, des urnes ont été disposées dans les différents sites pour recueillir, de façon anonyme, les avis des agents.

Bonnes pratiques :

- Organiser des réunions collectives régulières, en fonction des échéances de la mutualisation ;
- Inviter les agents tôt, leur indiquer en amont l'ordre du jour ;
- Prévoir un temps de parole important pour les agents ;
- Donner un caractère convivial à ces réunions (buffet, séminaire) : cela permet des échanges informels.

3.2.2.5 L'accompagnement individuel des agents favorise leur adhésion mais aussi l'efficacité de la mutualisation

Elle permet de rassurer l'agent sur son propre sort, ce qui est généralement sa première préoccupation. Elle prend la forme d'un entretien de la DRH avec l'agent. Il est important de prévoir et d'afficher dès l'annonce de la mutualisation que ces entretiens auront lieu.

Si l'entretien est obligatoire, il peut paraître contraignant. Il peut donc être préférable que la direction des RH envoie une lettre à chaque agent lui demandant s'il souhaite être reçu individuellement. L'agent a quelques semaines pour répondre.

S'il a souhaité bénéficier d'un entretien individuel, l'agent y est invité par écrit (un courrier électronique suffit) au moins 2 jours ouvrés à l'avance (idéalement 5). Ce délai lui permet de se préparer. L'entretien doit avoir lieu dans un endroit calme, assurant la discrétion des échanges. Il est préférable que ce soit en tête à tête, afin d'éviter l'impression de jury.

Cet entretien permet d'entendre le point de vue de l'agent, ses difficultés, ses besoins, ses aspirations. Il doit aussi pouvoir poser toutes les questions qui concernent sa situation personnelle, en toute liberté (c'est-à-dire sans ressentir un poids hiérarchique), et avoir des réponses précises (pendant ou après l'entretien).

Cet entretien peut avoir lieu avant la mise en œuvre effective de la mutualisation. Il peut être complété, si l'agent en émet le souhait, par un second entretien après la mutualisation.

Bonnes pratiques : le bilan de compétences

Un bilan de compétences de chaque agent est réalisé, par exemple avec un consultant externe. La direction des ressources humaines reçoit les agents individuellement. Au cours

de cet entretien, l'agent peut poser toutes les questions sur sa situation personnelle sans contrainte hiérarchique.

La mutualisation est présentée comme une opportunité de professionnalisation : possibilité de formation et développement de nouvelles compétences à la faveur de la nouvelle organisation, mise en adéquation des agents avec leurs postes, meilleure structuration des équipes.

Enfin, la gestion, souvent complexe, de la transition, devrait être prise en compte comme une étape en tant que telle du processus. Il ne faut pas imaginer que la collectivité mutualisée fonctionnera à la date fixée de manière fluide et sans difficulté. Le processus de mutualisation entraîne de fait souvent une surcharge de travail temporaire pour les directions et services directement concernés, mais également pour les directions ressources, la direction des finances, la direction des systèmes d'information et la direction des ressources humaines. Tout ne peut pas être anticipé et des problématiques peuvent toujours émerger pendant les quelques mois suivants la date de mise en œuvre de la mutualisation, avant d'aboutir à une véritable appropriation de la nouvelle organisation et des nouveaux modes de fonctionnement. Cette complexité peut également provenir du changement d'échelle de l'organisation ainsi que de la complexification des circuits de décision, parfois avec une direction générale et des élus de référence multiples.

La mutualisation de la fonction RH à Besançon :

des enjeux forts de changements individuels malgré un accompagnement organisé

Le processus de mutualisation a été l'occasion d'organiser une ouverture de nouveaux postes, qui s'est accompagnée de l'envoi de courriers aux agents RH des trois entités, Ville, CCAS et Communauté d'Agglomération. Les agents se sont vus ainsi proposer un entretien individuel afin qu'ils puissent préciser leur souhait en terme de mobilité. Les agents nouvellement intégrés ont été également reçus en entretien individuel par la DGA RH afin de faire un point sur leur prise de poste et les faire s'exprimer sur leurs propositions éventuelles quant aux processus et aux pistes d'amélioration du fonctionnement actuel.

Une première évaluation de la démarche de mutualisation a permis de détecter plusieurs difficultés : des attentes différentes entre les trois structures en matière de ressources humaines, les structures les plus petites ayant notamment l'habitude d'une réactivité importante, une perte de vitesse des processus RH de la Ville qui rend nécessaire leur harmonisation, des situations de certains cadres en souffrance du fait de la multiplicité des sollicitations auxquelles ils peuvent difficilement répondre.

Cet accompagnement dans le changement individuel induit par la mutualisation, pris en charge par la direction des ressources humaines et l'encadrement, doit permettre d'éviter des situations difficiles de souffrance et de stress au travail, voire également des départs nombreux et successifs d'agents, notamment de cadres, afin que la nouvelle organisation ne perde pas la mémoire et les compétences des organisations antérieures.

3.2.2.6 La communication écrite

Les supports doivent en être diversifiés et réguliers, afin de toucher le maximum du public ciblé.

La communication écrite doit être concomitante à la communication orale dont elle est le support. Il convient d'y attacher une très grande attention : c'est le relais indispensable de la pédagogie.

Plusieurs supports de communication écrite peuvent être utilisés.

Ainsi, dès que la décision de mutualiser est prise, elle peut être annoncée dans les journaux internes des collectivités concernées. Les informations seront globalement les mêmes que celles apportées lors de la réunion d'annonce (voir supra).

Des flashs d'information, des actualités, des synthèses peuvent être publiées régulièrement dans ces parutions, à un rythme régulier, correspondant à l'avancée de la réforme. Des réponses aux questions des agents peuvent être apportées sous forme de courrier des lecteurs. Des témoignages d'agents des collectivités concernées, ou d'autres collectivités mutualisées, peuvent être publiés. Il est préférable d'associer les agents des deux collectivités mutualisées pour rédiger les articles. Il peut également être envisagé de fusionner les journaux internes des collectivités mutualisées. La nouvelle publication doit être construite avec les agents, grâce à un groupe de travail privilégiant la concertation.

Outre le journal interne, les intranets des collectivités qui mutualisent doivent également diffuser de l'information. Un intranet spécifique à la mutualisation peut être créé, ou une rubrique dédiée dans les intranets existants. L'information diffusée sera la même que celle des journaux, mais actualisée plus régulièrement. Une revue de presse actualisée peut être créée. De plus, il peut être envisagé de créer un forum sur la mutualisation, où les agents pourront poser leurs questions, trouver les réponses aux questions déjà posées, et dialoguer entre eux. Des témoignages en vidéo streaming peuvent également être mis en ligne.

Les intranets peuvent aussi être mutualisés : création d'une page d'accueil commune, regroupant les actualités partagées, puis permettant une redirection vers les intranets spécifiques s'ils ont encore une raison d'être.

Ces publications doivent permettre d'informer et d'échanger régulièrement sur la mutualisation.

En outre, d'autres supports écrits peuvent favoriser la conduite de la mutualisation. Ainsi, un guide pédagogique peut être rédigé et diffusé aux agents. Ce guide rappelle les objectifs et le calendrier de la mutualisation. Il peut aussi comprendre des rubriques telles que « qu'est-ce qui change ? ». L'agent doit pouvoir y trouver les informations dont il a besoin : sur l'évolution des rémunérations, les perspectives de carrière, mais aussi, le nouvel organigramme, les nouvelles procédures, les nouveaux contacts, etc.

Ce guide doit être régulièrement mis à jour, grâce par exemple à la veille des services RH. Il est nécessairement volumineux. Il est accessible sur l'intranet, mais il est aussi diffusé en version papier.

Aussi, il est possible d'y ajouter des brochures d'information, faisant des petites synthèses sur des points particuliers (ex : évolution de la rémunération de telle catégorie d'agents). Ces fiches synthétiques doivent aussi être mises à jour régulièrement et être accessibles sur intranet.

Bonnes pratiques :

- Créer une lettre de la mutualisation, à échéances régulières ;
- Cette lettre doit donner des informations sur l'avancement de la mutualisation, les objectifs, les résultats ;
- Elle doit aussi être un lieu d'expression des agents.

3.2.2.7 L'encadrement

Le succès de la mutualisation dépend pour une large part de l'adhésion des cadres au projet. En effet, pour eux, la mutualisation peut représenter un surcroît de travail, notamment du fait de la complexification, au moins temporaire, des circuits de décision et de la réorganisation de leurs équipes, il importe donc de les convaincre des bienfaits de la

démarche. Il ne s'agit pas de leur déléguer la conduite du changement, mais de les impliquer dans la mise en œuvre de la mutualisation.

En effet, ce sont eux qui mobilisent les équipes, qui transmettent les informations aux agents, et ce sont aussi eux qui connaissent l'état d'esprit des agents, les difficultés de mise en œuvre, les obstacles ou les éléments favorables.

Il semble donc important de mobiliser l'encadrement pour faire passer les messages, pour transmettre l'information. Les cadres doivent faire l'objet d'une communication et d'une concertation particulière. Outre leur participation aux réunions de tous les agents, ils peuvent aussi être réunis spécifiquement : réunion de cadres A, réunion de directeurs, de chefs de service, etc. Il peut être envisagé de faire des séminaires de cadres conviviaux. Il est utile de leur proposer de faire du benchmark pour qu'ils aillent se rendre compte par eux-mêmes de l'expérience d'autres collectivités.

L'exemple de Besançon en matière de communication

Les trois collectivités mutualisant les services (Ville, CCAS, CAB) ont rédigé un guide méthodologique interne sur l'évolution des organisations. Ce guide consacre tout un paragraphe à l'association des personnels et des organisations syndicales. Des rencontres mensuelles et individuelles avec les organisations syndicales ont été organisées et utilisées comme un premier vecteur d'information et d'échange sur les démarches de mutualisation. Des tables rondes collectives ont également eu lieu en préparation des CTP, permettant l'information des organisations syndicales. Les personnels sont aussi régulièrement informés :

- Une première réunion plénière entre les 3 structures pour présenter la méthode et le calendrier du projet.
- Des réunions par entités avec toujours la participation du chef projet mutualisation, appartenant à la DRH
- Des courriers envoyés aux agents des 3 entités leur proposant un entretien individuel.
- Le chef de projet a reçu en entretien individuel tous les nouveaux agents, arrivés à la suite de la mutualisation, pour faire le point sur leur situation et les faire s'exprimer quant aux processus et aux pistes d'amélioration du fonctionnement actuel.

3.3 Information, communication et concertation avec les organisations syndicales

Si certaines informations doivent être obligatoirement communiquées aux organisations syndicales, celles-ci ne semblent pas suffisantes pour assurer la qualité du dialogue social. Il faut donc privilégier des échanges réguliers des syndicats, et veiller à ce qu'ils aient accès au maximum d'informations. Comme pour les agents, il est important d'afficher la transparence dans la communication et la concertation, afin de créer de l'adhésion, ou tout au moins, de limiter les conflits.

3.3.1 Les informations obligatoires :

Rappel :

sur le C.T.P.

Loi N°84-53 du 26 Janvier 1984 (article 32 et 33) et des décrets d'application.

Le CTP est obligatoirement consulté avant délibération des collectivités sur :

- l'organisation des services : transfert du service d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale, nouvel organigramme, nouvelle implantation géographique, travail en équipes alternées, etc.;
- les conditions générales de fonctionnement de ces services : durée du travail, horaires variables, temps partiel, les modalités de mise en place du dispositif de compte épargne-temps, plages d'ouverture au public, etc.;
- les programmes de modernisation des méthodes et des techniques de travail et leur incidence sur le personnel : plan bureautique, mise en place d'un réseau local, ...;
- les grandes orientations portant sur l'accomplissement des tâches des services : décentralisation d'activités (sociales, culturelles, ...), transfert de missions à des sociétés de droit privé (SEM, concessions, ...);
- les suppressions d'emploi vacants ou non ainsi que les modifications à la hausse ou à la baisse du nombre d'heures.

Dans le cadre de sa compétence sur les moyens et le fonctionnement des services :

- il examine chaque année un rapport dressant l'état des agents mis à disposition, de la collectivité ou par la collectivité, dans les services placés dans son champ de compétence (art. 63, loi du 26 janvier 1984).
- l'autorité territoriale lui présente au moins tous les deux ans un rapport sur l'état des collectivités et établissements. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel. Il

dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.

Le projet de mutualisation, les évolutions de postes qui en découlent, et a priori les conventions de mise à disposition doivent être présentés aux instances paritaires. En effet, il semble obligatoire de les consulter préalablement à la conclusion de la convention de mise à disposition, d'autant plus que la juridiction administrative a pu sanctionner l'absence de consultation des CTP préalablement à la conclusion d'une convention de délégation de service public (DSP), alors même que les textes relatifs à la DSP ne précisent pas expressément cette obligation.

Depuis la loi de 2002, le transfert de personnel donne lieu à des dispositions précises (CGCT, article L.5211-4-1I) : les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré sont déplacés, de plein droit, dans l'EPCI, après décision conjointe de la commune et de l'établissement, après avis du ou des comités techniques paritaires (CTP) compétents.

En effet, les attributions de la CAP sont précisément et limitativement énumérées par l'article 30 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Le sujet des mises à disposition de services n'y figurant pas expressément, cela exclut donc, en principe, toute consultation obligatoire de ces dernières. Néanmoins, on peut s'interroger sur ce point, dans la mesure où, d'une part, les CAP connaissent « des questions d'ordre individuel » résultant de l'application, notamment, de l'article 61 sur la mise à disposition et où, d'autre part, les agents des services partagés sont eux-mêmes mis à disposition, depuis la loi du 19 février 2007. Mais, dans la mesure où ce mécanisme est, par dérogation au régime des articles 61 et suivants, actionné de plein droit et vise, par ailleurs, un « service » et non un agent, il n'y a pas, a priori, à proprement parler, de questions d'ordre d'individuel.

Cependant, pour les fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie leurs tâches dans le service transféré, leur situation est réglée par convention entre les communes et l'EPCI après avis des commissions administratives paritaires (CAP) concernées, dans les conditions de droit commun de la FPT, ce qui renvoie principalement à la procédure de mise à disposition individuelle d'agent.

Il est important de veiller à ce que les syndicats reçoivent les documents relatifs aux instances paritaires suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent se préparer.

3.3.2 La nécessité de favoriser le dialogue social :

Il semble préférable de ne pas s'en tenir aux seules obligations légales en matière de consultation obligatoire des organisations syndicales lors des comités techniques paritaires sur les modifications d'organigrammes et de conditions de travail. Il est recommandé d'accorder une importance toute particulière à la communication et la concertation avec les syndicats.

Ainsi, les organisations syndicales peuvent être informées tout le long de l'avancement de la démarche. Il peut être envisagé une information générale à tous les syndicats des collectivités concernées dès que la décision de mutualiser est prise sur les objectifs et le pilotage du projet. Par la suite, l'information sur la démarche devrait être systématiquement prévue lors des rencontres bilatérales. Ces rencontres devraient être au moins annuelles ou avoir lieu avant et après chaque étape de la mutualisation.

Ces rencontres peuvent prendre deux formes :

- réunion concomitante de tous les syndicats : pour délivrer un message commun lorsque les textes ne prévoient pas de CTP ou de CAP. Ce type de réunion permet de délivrer des informations identiques à tous les syndicats.

- rencontre avec chaque syndicat : pour approfondir le dialogue. Ces rencontres bilatérales doivent être organisées avant la tenue de CTP ou de CAP. Elles sont aussi indispensables en cas de conflit (ou de menace de conflit).

Ces rencontres permettent d'entendre les revendications syndicales, qui relayent celles des agents. Elles peuvent aussi être l'occasion de négocier les conditions de mise en œuvre de la réforme.

Il est important de veiller à envoyer toute la documentation existante aux syndicats. Ils doivent être les premiers destinataires des guides et autres supports. Ils peuvent également être associés à la rédaction de ces supports.

Le dialogue social sur la mutualisation à Toulouse

Une instance spécifique de dialogue social a été mise en place dans le cadre de la mutualisation des services. Toutes les questions de temps de travail, régime indemnitaire, évolutions des organisations, ont été traitées au sein de cette instance avant leur passage officiel en comité technique paritaire.

Bonnes pratiques :

- Dialogue régulier, ouvert et transparent avec les organisations syndicales, au-delà des exigences réglementaires ;
- Transmission des informations, notamment de tous les supports écrits, dès que possible ;
- Envoyer tous les documents nécessaires suffisamment tôt avant une réunion (au moins 5 jours ouvrés) ;
- Associer les syndicats à la réflexion sur la réorganisation ;
- Etre à l'écoute des revendications syndicales, montrer qu'elles sont prises en compte.

Mauvaises pratiques :

- S'en tenir aux prescriptions réglementaires ;
- Transmettre une information partielle ou trop tardivement.

3.4 L'information des communes membres de l'intercommunalité ne participant pas à la mutualisation

La mutualisation des services entre une commune et une intercommunalité peut susciter des craintes de la part des autres collectivités membres. Elles peuvent craindre en effet que la commune s'approprie les services de l'intercommunalité et fasse primer son point de vue et ses besoins.

Il paraît donc important de les tenir informées du périmètre de la mutualisation, des changements qu'elle entraîne, de la méthodologie et du calendrier retenus, afin que les communes puissent comprendre les évolutions envisagées et percevoir les bénéfices qu'elles pourront tirer de cette démarche.

Il semble préférable que cette communication soit assurée par les élus des collectivités qui mutualisent, en direction des élus des autres communes. Les autres communes doivent avoir accès à l'ensemble des supports écrits de communication, et si elles en émettent le souhait, participer aux réunions d'information. Elles ne peuvent cependant pas participer aux instances de concertation, ou alors en observateurs seulement.

Bonnes pratiques :

- Informer régulièrement les collectivités qui ne sont pas concernées par la mutualisation de l'état d'avancement du projet ;
- Les inviter aux réunions d'information ;
- Ecouter leurs points de vue.

Mauvaises pratiques :

- Estimer que les autres collectivités ne sont pas concernées et les tenir à l'écart ;
- Ne pas les associer aux réflexions sur la mutualisation

4 FAITES DES MUTUALISATIONS LE LEVIER D'UNE AMELIORATION DE VOTRE ORGANISATION ET DE VOTRE FONCTION RH

4.1 La nouvelle distance introduite entre l'agent, le donneur d'ordre et les ressources humaines constitue un défi important lors d'une mutualisation

4.1.1 Un risque de difficulté d'identification du donneur d'ordre de chaque agent

L'identification claire du donneur d'ordre par l'agent paraît être une clé de réussite de la mutualisation. En effet, si les services sont mutualisés, les agents continuent d'exercer des missions tant pour l'établissement intercommunal qu'au nom de leur commune employeuse. Or, ces missions peuvent correspondre à des compétences détenues tant par la commune que l'intercommunalité, l'agent risquant, de ce fait, de perdre de vue son donneur d'ordre. Certaines communautés, parfois anciennement constituées, ont mis en exergue ce risque et la confusion que peut entretenir la mutualisation dans l'esprit de l'agent. Cela interroge la gestion des ressources humaines de plusieurs façons.

En premier lieu, pour l'agent, la mutualisation pourrait brouiller la compréhension qu'il a de ses missions et de son travail. Il pourrait ne plus savoir au nom de qui il intervient. Si une politique d'évaluation individuelle est mise en place dans l'une des deux entités, cette perte de sens et de visibilité pour l'agent pourrait se traduire également négativement en termes d'atteinte des objectifs fixés. De même, il peut s'avérer parfois difficile de quantifier le travail réalisé pour chaque mission.

Ensuite, la question de la responsabilité de la collectivité peut difficilement être éludée lorsqu'un agent porte deux casquettes. En effet, lorsqu'il travaille tant pour une commune que pour une intercommunalité, la collectivité responsable peut être difficile à identifier en cas de faute de l'agent. Bien que cette question n'ait pas fait l'objet de nombreux contentieux jusqu'à présent, elle ne saurait être totalement laissée de côté car elle illustre la limite de la mutualisation, qui n'est pas un transfert total de service et donc de responsabilité.

4.1.2 Une nouvelle distance physique qui peut poser la question du sentiment d'appartenance de l'agent

La mutualisation des services peut accroître la distance physique qui existe entre l'agent et sa Direction des ressources humaines, qu'elle soit mutualisée ou non. En effet, la fonction RH rejoint souvent les compétences mutualisées, et la Direction des ressources humaines le siège de l'intercommunalité. Pour l'agent, cet éloignement peut être perçu négativement.

Ce sentiment peut être renforcé par la nouvelle dimension des services mutualisés : plus grands, ils peuvent générer chez l'agent un sentiment de perte dans une masse trop grande. Certaines collectivités qui mutualisent leurs services ont ainsi mis en avant le sentiment de dilution qui pouvait naître au sein des services.

Malgré cette nouvelle distance physique et au-delà de l'impression d'une distension des liens interpersonnels, il semble important de réintroduire du sens et un sentiment d'appartenance grâce au management. Les liens entre le management stratégique, le management intermédiaire et le management de proximité prennent ici une dimension particulière car ils permettraient d'assurer la transmission descendante des objectifs assignés à chaque agent. Ils doivent permettre de donner du sens au travail réalisé quotidiennement et faire remonter les dysfonctionnements éventuels. La communication interne joue également un rôle important.

4.1.3 La contrainte de l'éclatement géographique

La mutualisation de certains services se heurte régulièrement à la contrainte de l'éclatement géographique. Malgré tous les efforts réalisés en ce sens, regrouper les services mutualisés en un seul site s'avère parfois difficile.

Or, n'avoir qu'un seul site peut non seulement favoriser un sentiment d'appartenance à une équipe mais également la bonne circulation de l'information. L'existence de plusieurs sites peut donc être une contrainte que les collectivités doivent anticiper.

Cet éclatement géographique peut également menacer la conduite des politiques publiques et de la politique RH en isolant la Direction générale et les directions ressources sur un site. En effet, les objectifs de l'action publique peuvent être alors plus difficiles à appréhender pour les équipes sur le terrain.

Ici encore, la bonne articulation des différents niveaux de management peut constituer une réponse à cet éclatement géographique, de même que le système d'information et la communication interne.

Pour répondre à ces défis, il s'agit de repenser l'organisation des services concernés et de la fonction RH.

4.2 La mutualisation est un levier du changement organisationnel par la remise à plat des procédures et la rationalisation des outils

La mutualisation entraîne généralement la formalisation et la rationalisation des processus et des procédures qui permettent de prendre en compte le changement d'échelle de l'action des services concernés. Ainsi, s'agissant des services fonctionnels, les démarches de mutualisation entraînent une augmentation du nombre d'agents gérés, un accroissement des archives, des actes de mandatements et recouvrements, une augmentation de la taille du réseau et du nombre de postes et matériels informatiques, un accroissement du nombre des marchés publics et des bâtiments gérés, l'augmentation des réunions, ainsi que la gestion de deux assemblées locales et de deux budgets pour les entités les plus intégrées. L'enjeu pour la nouvelle organisation est, dans un premier temps, d'assurer un niveau au moins égal de prestation pour les services opérationnels, notamment par la clarification de la division du travail, par l'anticipation de la baisse de réactivité des services et de la longueur des circuits de décision et par la prise en compte de la surcharge temporaire subie par les services.

Plusieurs solutions pourraient être envisagées pour répondre à cet enjeu :

- la mutualisation de certaines réunions, au moins partielle, telles que les réunions de direction générale et d'encadrement, les réunions d'arbitrages budgétaires, les instances paritaires...
- la conservation et l'extension des méthodes, outils et procédures de travail existants, ce qui s'avère plus facile lorsque la mutualisation est initiée parallèlement à la création de la communauté comme à Strasbourg ou Mulhouse.

Zoom sur la mutualisation des CT et CHSCT

La loi du 26 janvier 1984, modifiée par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, autorise, dans ses articles 32 s'agissant des comités techniques paritaires, et 33-1 s'agissant des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, la création d'instances communes à l'EPCI et à ses communes membres, ainsi que, le cas échéant, au Centre intercommunal d'action social rattaché à cet EPCI. Cette création est lancée par délibérations concordantes de l'ensemble des collectivités et établissements concernés. Ces instances seront alors compétentes pour tous les agents employés par ces structures. Le nombre et la répartition des représentants du personnel sont fixés par délibérations des organes délibérants après consultation des organisations syndicales. Cette mutualisation

peut d'ailleurs intervenir, non seulement lors du renouvellement des instances, mais également en dehors de ces périodes.

Cette mutualisation des instances paritaires permet, non seulement de simplifier les circuits de discussion, négociation et décision, mais également une harmonisation plus efficace de la politique de ressources humaines des collectivités impliquées dans une démarche de rapprochement. Il s'agit également d'une décision symbolique tant vis-à-vis des agents des collectivités impliqués que vis-à-vis des partenaires sociaux dans la garantie d'un traitement égalitaire des agents.

Plus particulièrement, dans le cadre de la mutualisation des directions des ressources humaines de plusieurs entités, la rationalisation des processus et outils de ressources humaines s'avère rapidement nécessaire. En effet, derrière la formalisation de procédures, il existe des enjeux humains à ne pas perdre de vue, d'autant plus que les attentes et les besoins des agents ne sont pas les mêmes en fonction des structures d'origine.

Cette rationalisation nécessiterait tout d'abord, sauf en cas de création d'une communauté, d'établir un état des lieux des procédures et processus existants dans les structures, qu'ils soient formalisés ou non, afin d'identifier les différences de fonctionnement et les adaptations à prévoir. Même si, dans un premier temps, les procédures peuvent être différentes, il s'avère rapidement complexe pour les agents d'agir efficacement dans un environnement à fonctionnement multiple. Ceci pourrait générer de la frustration et de la souffrance pour les agents de la direction des ressources humaines mutualisée qui ne parviendraient pas à répondre aux demandes des agents, demandes d'autant plus nombreuses dans une période de changement. Dans l'idéal, cette démarche d'harmonisation et de rationalisation pourrait être anticipée afin que la nouvelle organisation puisse disposer, dès sa mise en œuvre, de processus communs fiabilisés. Sont notamment concernés les processus ressources humaines en matière de recrutement, gestion des promotions et avancements, dialogue social, action sociale, formation...

La rationalisation des procédures RH à Besançon

La Ville, le Centre communal d'action social et la Communauté d'Agglomération de Besançon ont décidé de mutualiser leurs directions des ressources humaines, au niveau de la ville-centre, en vue d'harmoniser et mettre en cohérence les régimes, d'améliorer et d'enrichir les processus RH et d'organiser des économies d'échelle. Une première évaluation de la démarche a permis d'identifier des axes d'amélioration, notamment l'harmonisation des processus RH qui constitue ainsi la prochaine phase du projet de mutualisation. C'est dans cette perspective que la direction qualité de la Ville a été sollicitée afin d'accompagner la rédaction des processus ressources humaines communs aux trois entités, processus qui fonctionnent actuellement à la carte. Par ailleurs, l'harmonisation des

pratiques professionnelles passera par l'extension du réseau de référents ressources humaines, existants aujourd'hui de façon systématique au sein des services municipaux et chargés du premier niveau de gestion quotidienne.

Par ailleurs, au-delà de la rationalisation des processus, les organisations mutualisées doivent également procéder à l'harmonisation de leurs outils ou à la généralisation de nouveaux outils communs, tels que les systèmes d'information et les groupements de commande. C'est ainsi qu'en matière de ressources humaines, il apparaît important d'adopter un système d'information adapté, unique ou harmonisé, par exemple une extension du logiciel utilisé initialement par la collectivité la plus importante. Par exemple, au sein de la Communauté d'Agglomération Mulhouse Alsace Agglomération, le SIRH a dû être adapté afin de pouvoir, avec le même logiciel, les mêmes applications et les mêmes fonctionnalités, gérer deux bases de données différentes, celle des agents initialement municipaux et celle des agents communautaires.

Enfin, au-delà du fait d'assurer et d'étendre le périmètre de mise en œuvre des services déjà rendus auparavant, la mutualisation pourrait également être l'occasion de développer de nouveaux services ou de nouvelles compétences. Ces services reposent tout d'abord sur le partage d'expertise et l'enrichissement des pratiques professionnelles entre les agents issus des différentes entités d'origine. C'est ainsi que le travail en réseau et en transversalité est régulièrement développé avec, d'une part, des outils collaboratifs, des systèmes d'information adaptés et, d'autre part, des outils de pilotage tels que des fiches projets ou des tableaux de bord.

Par ailleurs, la mutualisation peut aussi représenter une opportunité de moderniser et rénover les méthodes de travail et de développer ainsi de nouveaux domaines de compétences, notamment sur des fonctions stratégiques. En effet, des effectifs réduits sur des communautés non-mutualisées et des effectifs municipaux souvent centrés sur la gestion quotidienne ne permettent pas toujours de développer ces compétences spécifiques. Ainsi, en matière d'expertise et d'innovation RH, la mutualisation pourrait permettre le déploiement de nouvelles expertises et de nouveaux services rendus en interne, voire à d'autres communes. Dans un premier temps, la démarche de mutualisation représente également une opportunité pour recenser, clarifier et mettre à plat les postes et les compétences des agents concernés, ce qui permet d'anticiper les reclassements, les mobilités, l'identification des compétences communes et des compétences rares. Par la suite, une DRH mutualisée pourrait développer des fonctions stratégiques, telles que l'accompagnement du management, une gestion des emplois, des effectifs et des compétences, une politique de santé et de bien-être au travail. Elle peut également élaborer

des réponses plus efficaces aux demandes et besoins des services, ainsi en matière de recrutement de temporaires ou de contractuels, d'analyse et d'anticipation de l'évolution des postes, de réponse aux évolutions législatives.

La mutualisation comme moyen de modernisation des RH à Toulouse

La mutualisation des services à la ville de Toulouse a été l'occasion d'une profonde modernisation de la fonction RH. Celle-ci a vocation à devenir un réel levier en termes de management. Pour ce faire, de nombreux outils ont été mis en place de manière à mieux maîtriser, les projets en cours, la connaissance des agents, l'évolution de la masse salariale, le dialogue social, l'harmonisation des pratiques entre directions.

Faire de la fonction RH un levier de management

Un système de part variable au sein du régime indemnitaire des agents à hauteur de 20 % de leur rémunération, part qui évolue en fonction de l'évaluation des agents, a été introduit. Dans cette perspective, la Communauté d'agglomération de Toulouse a organisé en 2009 un plan de formation d'agents évaluateurs à grande échelle (1000 agents) et en 2010 une information de l'ensemble des évalués (8500 agents)

Mieux connaître les agents

L'ensemble du système d'information fait l'objet d'une mise à niveau permettant ainsi d'intégrer le traitement des situations des agents issus de l'ancienne communauté d'agglomération et des autres communes composant l'actuelle communauté urbaine

Mieux se coordonner autour des projets

La mise en place d'un comité administratif de projet permet d'améliorer la transversalité entre les services et de rendre lisible et efficace le circuit d'arbitrage (il ya ainsi toujours 40 projets suivis simultanément).

Maîtriser l'évolution de la masse salariale

Un comité emploi est créé. L'ensemble des décisions de mutations et de créations d'emploi passent par cette instance collégiale qui identifie l'opportunité de redéployer des postes sur les politiques prioritaires. Cette instance est pilotée par le Directeur général des services.

Favoriser le dialogue

Les organisations syndicales ont été largement associées à la mutualisation des services sur l'ensemble des sujets qui ont accompagné cette réorganisation (harmonisation du temps de travail, du régime indemnitaire, mutations, déménagements, réorganisation des services). La

culture du dialogue social a ainsi été largement renouvelée à l’occasion de ce projet de mutualisation de services.

4.3 La mutualisation est un levier de transformation de la fonction RH

4.3.1 La direction des ressources humaines, moteur et objet de la mutualisation

La direction des RH joue un rôle clé dans le processus de mutualisation. Elle en est à la fois l'un des principaux moteurs et aussi, souvent, l'un des principaux objets.

Le degré et les formes de mutualisation des fonctions RH diffèrent grandement d'un EPCI à l'autre. Tandis que pour l'instant, à Tours, seul le directeur des ressources humaines est mutualisé et les services restent séparés dans les deux entités, à Nîmes, l'ensemble de la DRH est mutualisée. A Nantes, il a été choisi de mutualiser le DGA ainsi que de larges pans des fonctions RH, mais pas les directeurs ni certaines fonctions « cœurs de métiers » telles que la paie.

Ce sont principalement les fonctions stratégiques qui sont mutualisées dans les RH (organisation, communication, etc.). La mutualisation complète est possible mais elle se heurte concrètement à de nombreux obstacles. Ainsi, les processus métiers et les modalités d'organisation sont souvent très différents entre EPCI et communes (à Nantes, la CU est organisée en pôles de gestion intégrés, gérant l'intégralité des carrières des agents, tandis que la DRH de la ville centre est organisée en services thématiques). Les modalités de gestion du temps de travail, des congés, les régimes indemnitaires sont souvent très différents. En général le DGA RH organise dans chaque collectivité une harmonisation progressive du statut des agents, de manière à faciliter une gestion commune des agents dans l'avenir. Dans d'autres cas, par exemple à Nîmes, une même direction des RH gère deux régimes différents (carrières, Ri, congés).

La mutualisation totale des fonctions RH se heurte parfois à la crainte d'une absorption des services communaux par l'EPCI. Elle se heurte aussi à une autre difficulté, celle de la taille et de l'importance des effectifs à gérer et de la multiplicité des sites. A Nantes, la ville et la CU regroupent à elles deux plus de 7000 agents. Conserver deux DRH et certains services RH peut permettre de maintenir une certaine proximité avec des agents nombreux et dispersés.

4.3.2 La mutualisation favorise l'émergence d'une nouvelle gestion des ressources et des compétences

La mutualisation devrait permettre une mise en cohérence plus efficace entre les ressources disponibles et les compétences nécessaires à la gestion de la collectivité mutualisée et le développement des fonctions d'expertise.

–Acquérir ou renforcer des fonctions d'expertise

Pour une collectivité considérée isolément, il peut être parfois difficile de recruter un expert, notamment en matière de ressources humaines. En effet, les besoins ne le justifient que ponctuellement, et le budget ne peut le supporter à long terme. Mettre en commun cette fonction d'expertise avec d'autres collectivités peut autoriser le recours à cet expert tout en atténuant la charge financière.

Plusieurs fonctions d'expertise peuvent ainsi être acquises, développées ou renforcées grâce à la mutualisation : médecine professionnelle, acheteur, ergonomes...

Le rôle de la mutualisation dans l'acquisition ou le renforcement d'une expertise vaut pour les grandes communes et intercommunalités, mais se vérifie également dans les collectivités de taille moins importante. La mise en commun peut permettre ainsi de partager la charge d'une expertise dont une collectivité, seule, ne pourrait se doter ou sur une échelle moins importante.

–Une nouvelle gestion des compétences

En premier lieu, la mutualisation peut autoriser un meilleur déploiement des compétences dans l'ensemble des services. En effet, le nombre de postes est plus élevé que dans une collectivité seule, les possibilités de mobilités, de changements de postes et de missions sont donc plus importantes. La mutualisation peut ainsi permettre de se doter de compétences sans passer par un recrutement ou par le recours à un cabinet extérieur. C'est en ce sens que cette démarche peut générer des économies, en évitant, à court terme, certains recrutements ou des dépenses de consultance.

En amont du processus de mutualisation, les compétences dont chaque collectivité est respectivement dotée, devraient être bien identifiées. Cette étape apparaît essentielle pour faire de la mutualisation une opportunité tant pour la collectivité que pour l'agent et éviter de recréer des doublons.

C'est ainsi que la mutualisation peut être l'occasion de mettre en place une nouvelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En effet, à partir des compétences identifiées, il est souhaitable d'estimer les besoins pour le service et de les comparer aux qualifications et aspirations des agents en poste tant dans l'intercommunalité que dans les communes qui participent à la mutualisation.

La mutualisation de la formation devrait permettre également une nouvelle gestion des

compétences. Les agents peuvent ainsi accéder à de nouvelles offres de formation, ce qui n'aurait été possible sans la prise en charge partagée de celle-ci.

Niort, un exemple original de mutualisation de la formation

Par une lettre commune adressée aux DGS des trois collectivités, le Maire de Niort, le Président de la Communauté d'agglomération niortaise et le Président du Conseil général des Deux-Sèvres ont manifesté leur volonté de soutenir la mutualisation de certaines fonctions ressources, au premier rang desquelles la formation.

Ainsi, les trois collectivités ont décidé d'organiser des formations communes, également ouvertes aux agents des autres communes. Les formateurs sont « recrutés » au sein même des collectivités qui participent au projet, en fonction des compétences requises et des problématiques évoquées.

La réflexion sur ce sujet n'en est qu'à son commencement, mais le principe de cette mutualisation de la formation a été arrêté.

4.3.3 La mutualisation est l'occasion de repenser les processus RH

La mutualisation peut être source de complexité, introduisant des niveaux de décision et de mise en œuvre supplémentaires dans les processus RH. Aussi, les processus devraient donc être clairement identifiés, décrits, harmonisés et formalisés, afin d'éviter tout dysfonctionnement. Une remise à plat des processus RH peut s'avérer alors nécessaire.

Les processus RH peuvent diverger d'une expérience de mutualisation à l'autre selon la mise en commun, ou non, de la DRH. En effet, toutes les collectivités n'ont pas fait le choix de mutualiser leur DRH, ce qui entraîne certaines conséquences sur les processus RH.

Dans le cas d'une DRH mutualisée et de régimes harmonisés, les processus RH devraient à terme être identiques partout. Il existe alors une véritable unité de gestion.

Un exemple de gestion unifiée : Mulhouse Alsace Agglomération

Mulhouse Alsace Agglomération, issue de la fusion de la Communauté d'Agglomération de Mulhouse Sud Alsace avec d'autres intercommunalités a fait le choix d'une gestion unifiée des ressources humaines. Celle-ci repose sur l'unicité du régime indemnitaire, des règles relatives au temps de travail, des procédures d'évaluation et de notation. La gestion quotidienne des agents est complétée par une gestion des métiers identique, à partir du

référentiel élaboré par le CNFPT. Le SIRH, lui aussi unique, est constitué de deux bases de données. Seul l'entête des courriers, des fiches de paye et des arrêtés change.

Mais d'autres collectivités ont fait le choix de conserver deux DRH distinctes qui demeurent chacune responsables des agents relevant de leur périmètre d'intervention.

Un exemple de gestion différenciée : Nantes métropole

Les acteurs de la mutualisation des services entre la Ville de Nantes et Nantes Métropole ont tenu à conserver deux directeurs des ressources humaines. En effet, il leur importe de rappeler que chaque collectivité reste maîtresse de sa politique RH et peut ainsi définir ses orientations en la matière. De plus, cette distinction entre les deux DRH permet de répondre à plusieurs critiques adressées aux démarches de mutualisation des services : crainte d'une dilution des services dans un effectif de masse, d'une absorption de l'intercommunalité par la ville centre, d'une perte d'identité. Pour autant, certains pans de la fonction RH ont été mutualisés, car si la politique RH continue d'être du ressort de chaque collectivité, l'expertise et la mise en œuvre peuvent être mutualisées. Ainsi, la formation, l'emploi dans sa dimension traitement des demandes d'emplois et constitution de viviers de candidatures, le SIRH ont été mutualisés. La gestion administrative du personnel le sera courant 2011.

Dans tous les cas, se doter d'un SIRH commun et performant peut être un atout considérable pour la gestion de services mutualisés. En effet, le SIRH doit pouvoir permettre de suivre l'activité et l'évolution des services, de même que les métiers et les compétences requises pour ceux-ci. Il permet ainsi d'assurer la fiabilité de l'information, en rendant sa mesure et sa transmission automatiques.

De la même façon, afin d'être pleinement et efficacement mise en œuvre, la mutualisation des fonctions ressources humaines de plusieurs entités devrait être l'occasion, pour les directions concernées, de conduire des projets communs afin de ne pas cantonner la démarche de rapprochement à une simple dimension de prestation de service. Ces projets communs nouveaux peuvent notamment permettre de développer des compétences et des domaines d'expertise nouveaux, par exemple dans l'accompagnement des agents dans leur mobilité ou encore le développement d'une expertise retraite.

4.3.4 La déconcentration et la territorialisation de la fonction RH, une solution pour réintroduire de la proximité ?

Les collectivités qui ont mutualisé peuvent faire l'expérience d'une réticence des agents concernés par cette démarche. Outre les craintes introduites par la mobilité fonctionnelle et géographique que la mutualisation suppose parfois, les agents peuvent exprimer des réserves quant à la distance nouvelle qui est introduite entre le terrain et l'équipe de direction. Ainsi, ils peuvent avoir l'impression d'un lien qui est distendu, voire rompu, avec leur direction et la DRH.

Dans ce contexte, certaines collectivités ont choisi de partager et de déconcentrer la fonction RH.

Avec la déconcentration de la fonction RH, la DRH délègue une partie de ses missions aux autres directions ou services mais conserve un contrôle, en central, sur l'activité RH exercée. Ce nouveau mode d'organisation apparaît positif tant pour les services, qui réclament souvent davantage de proximité et de responsabilité dans la gestion des effectifs, mais également pour la DRH qui peut ainsi se repositionner sur des missions d'expertise.

La territorialisation RH à Nantes

A Nantes Métropole toutes les fonctions RH de gestion courante (gestion des absences, des éléments variables de la paie, plans de formations de la direction, etc.) sont gérées en direct par les cellules de gestion implantées dans les directions opérationnelles et dans les pôles de proximité. Seules les questions les plus globales, les plus techniques et les plus stratégiques sont gérées au niveau central. Le découpage du territoire en pôles de proximité (regroupant souvent plusieurs communes) permet de répartir l'action des cellules de gestion au plus près des agents. Les cellules de gestion sont le relais de premier rang des agents pour les questions RH.

Cependant cette organisation peut, malgré son intérêt, présenter plusieurs risques :

- Accroître l'éloignement des services centraux des réalités des agents de terrain ;
- Complexifier les processus de gestion RH, via les allers-retours services centraux-services déconcentrés et les risques de contradiction ;
- Augmenter *in fine* les coûts de gestion RH.

Ainsi, chaque collectivité ou EPCI est contraint d'effectuer un réglage fin, aussi adapté que possible aux réalités de son contexte.

Ces risques peuvent être minimisés par la mise en place d'outils performants permettant d'assurer à la fonction RH une homogénéité et une réactivité de gestion et un contrôle centralisé : un SIRH commun et performant, des procédures harmonisées, actualisées et réellement mises en application, l'identification de temps de coordination RH entre les relais

territoriaux et les services RH centraux. Des référents RH peuvent être identifiés au sein de chaque service/direction et servir ainsi de relais entre la DRH et le service. Leur mission devrait être clairement identifiée et valorisée dans leur fiche de poste.

En termes de contenu, la déconcentration peut porter sur différents aspects de la fonction RH et être à périmètre variable. Le choix peut également être fait de ne déconcentrer la fonction RH qu'au sein de certains services.

5 CONDUISEZ UNE EVALUATION RH DE VOTRE MUTUALISATION

Comme tout élément d'action publique et de changement organisationnel, il est important d'évaluer la mutualisation, c'est-à-dire d'analyser comment elle a été mise en œuvre, quels changements elle a induits, et quels sont ses résultats. Cette évaluation doit ainsi permettre de faire le bilan de la mise en œuvre de la mutualisation et d'identifier les réussites, les difficultés rencontrées, les axes d'amélioration, les points qui ont été oubliés, les échecs.

Elle peut également permettre, en tirant les enseignements de la méthode utilisée pour une première démarche de mutualisation, d'adopter une nouvelle méthodologie plus adaptée notamment aux spécificités de l'environnement de la collectivité ou de réorienter une démarche en cours.

Il s'agit enfin d'évaluer la satisfaction des agents envers la démarche, afin de savoir si leurs attentes et leurs demandes ont bien été entendues et ont reçu une réponse suffisante. Cet aspect de l'évaluation peut ainsi permettre d'adapter la communication et d'identifier des problèmes individuels ou collectifs non encore résolus.

5.1 Méthodologie de l'évaluation :

L'évaluation doit remplir plusieurs critères pour être pertinente et conduire à des résultats utiles :

- L'établissement d'un calendrier de l'évaluation :

L'évaluation de la mutualisation doit être prévue dès le lancement de la démarche, selon des échéances connues à l'avance, par exemple : un an après son entrée en vigueur, ou après la mise en œuvre de la première étape puis de chaque étape suivante.

Ce calendrier précisera également ce qui sera effectivement évalué, selon quels critères et par qui. Ce calendrier pourra être adapté aux critères et domaines concernés : ainsi, si la satisfaction des agents peut être évaluée tout au long du processus de mutualisation, l'amélioration du service rendu ou les économies d'échelle réalisées devront plutôt être évaluées dans un délai assez éloigné de la mise en œuvre de la mutualisation.

Le calendrier indiquera aussi les modalités de restitution de l'évaluation, ce qui peut faire l'objet d'engagement de la part de la direction à diffuser les résultats, mais aussi à mettre en œuvre les actions correctives nécessaires.

- Définition des évaluateurs et mise en œuvre d'une pluralité d'approches dans la démarche évaluative :

L'évaluation doit être neutre et professionnalisée. Il est primordial de définir en amont quelles seront les personnes chargées de l'évaluation. Ces personnes doivent être perçues, individuellement ou collectivement, comme indépendantes et capables de mener l'évaluation mais aussi de prendre concrètement des mesures correctives.

Il peut être important que le Président de l'intercommunalité, les maires des communes concernées par la mutualisation, ainsi que les élus de ces mêmes entités en charge des ressources humaines, soient au minimum informés, au mieux impliqués dans la démarche d'évaluation, notamment afin de permettre une légitimité politique de l'évaluation et des évolutions induites par cette dernière.

Le recours à une évaluation par un organisme complètement externe est envisageable en ayant le mérite du professionnalisme et de l'extériorité. Mais, au-delà du coût que cette prestation implique pour les collectivités, elle comporte le risque de l'application de modèles « clé en main » et d'une information partielle de la collectivité.

L'évaluation peut aussi être menée en interne :

- l'évaluation participative est réalisée en lien avec les acteurs de la mutualisation : ils définissent avec les évaluateurs les modalités de l'évaluation. Cette méthode rend l'évaluation plus incontestable et donc plus efficace.
- l'évaluation peut être réalisée par les agents mutualisés eux-mêmes : cette évaluation, intéressante pour avoir directement le ressenti des agents, ne remplit cependant pas l'exigence de neutralité.
- l'évaluation peut également être menée par plusieurs services des collectivités : les services chargés du contrôle de gestion et, en soutien, les services des ressources humaines.

L'évaluation doit donc impliquer des acteurs différents : élus, membres de la DRH, du contrôle de gestion, agents mutualisés, syndicats, publics, consultants externes...

La DRH doit absolument être impliquée dans le processus d'évaluation quelque soit l'évaluateur choisi. En effet, la DRH dispose tout d'abord des données et informations

nécessaires à une évaluation. Elle a également un rôle à jouer sur certains aspects plus précis de l'évaluation : les économies de masse salariale, la satisfaction des agents notamment. Mais, elle ne doit effectivement pas être la seule impliquée, surtout si la fonction RH elle-même a été mutualisée.

- Implication et sensibilisation de l'autorité politique aux résultats de l'évaluation :

Les élus, qu'ils participent au processus évaluatif ou non, doivent être sensibilisés aux résultats de l'évaluation. Ils sont les premiers à en prendre connaissance. Ils doivent soutenir les résultats et les recommandations qui en découlent. Pour s'assurer de ce soutien, il semble toutefois préférable d'éviter de diffuser les résultats d'une évaluation en période de campagne électorale.

- La question de la responsabilité :

L'évaluation met en lumière des difficultés, des axes d'amélioration, voire des échecs et la critique peut être perçue comme un blâme. Il importe donc de mettre en place des mécanismes de dilution de l'évaluation, non sur le plan de la causalité mais sur celui de l'imputabilité. Il est donc préférable de ne pas citer nommément les agents ni leur collectivité d'origine. L'évaluation ne doit pas être vécue comme un contrôle de l'activité de chacun. Elle doit être présentée aux agents comme une opportunité d'identifier les difficultés et d'y remédier. Il est important que les agents puissent s'exprimer en toute liberté. Il est nécessaire de rappeler les finalités de l'évaluation, et de rassurer les agents.

- Les critères de l'évaluation :

De nombreux critères peuvent être utilisés ou élaborés en vue d'une évaluation de la démarche d'évaluation.

- L'évaluation de la satisfaction des agents : peuvent être combinés des entretiens qualitatifs individuels et la diffusion d'un questionnaire de satisfaction, complétés par des réunions collectives. Ce volet doit associer étroitement les services de la DRH et de la communication interne.
- L'évaluation des économies d'échelle réalisées : il s'agit avant tout d'exploiter au mieux les données issues du SIRH, tout en prenant également en compte les coûts liés à l'harmonisation des statuts, ceux de formation des agents, de l'aménagement des locaux...

- L'évaluation de l'amélioration du service rendu notamment par un questionnaire de satisfaction à destination des « clients » des services mutualisés, qu'ils soient externes ou internes, comme dans le cas d'une mutualisation de la fonction ressources humaines.
- L'évaluation de la pertinence de l'organisation : Il s'agit notamment d'évaluer la simplification ou la complexification de l'organisation et le lien entre l'organisation et l'amélioration du service rendu.

5.2 Les suites à donner à l'évaluation

Une évaluation n'a de sens que si elle aboutit à des actions concrètes et ne se limite pas à un simple bilan. Une évaluation qui ne donne pas de gages de rigueur n'est pas crédible et ne sert finalement à rien ; mais une évaluation qui n'aide pas ses commanditaires, par des propositions concrètes, à progresser vers de meilleures pratiques, n'est pas davantage utile.

L'évaluation doit donc, à partir des observations et des recommandations qu'elle formule, conduire à la prise de décision, à la mise en place de dispositifs correctifs. Il faut prévoir une nouvelle évaluation, qui permettra de vérifier que les mesures ont effectivement été mises en œuvre et de vérifier leur efficacité et leur pertinence. Ainsi, l'efficacité de l'évaluation est conditionnée par le suivi qui est mis en œuvre.

L'évaluation peut conduire à une évolution de l'organisation décidée pour la mutualisation. Elle peut encourager la poursuite de la mutualisation ou au contraire recommander une pause, proposer le recalibrage de la réforme. Elle formule des recommandations pour les autres transferts ou mutualisations de la collectivité.

L'évaluation de la mutualisation des ressources humaines à Besançon

L'évaluation des ressources humaines entre la Ville, la Communauté d'Agglomération et le Centre Communal d'Action Sociale devait répondre à trois objectifs :

- Conforter la cohérence des politiques RH des trois entités
- Développer de nouveaux services
- Réaliser des économies d'échelle.

Six mois après la mise en œuvre de la mutualisation, un bilan d'étape est organisé devant permettre de :

- Effectuer un état de réalisation des objectifs de la mutualisation
- Identifier les marges de progrès afin d'optimiser le processus
- Offrir un espace d'expression aux acteurs
- Mettre en pratique l'engagement pris devant les agents et les organisations syndicales.

Cette évaluation est pilotée par le comité technique de suivi de la mutualisation et mise en œuvre par le service analyse des besoins et évaluation de la collectivité par des entretiens, des analyses quantitatives et financières et une enquête de satisfaction. Ce bilan intermédiaire sera soumis à l'approbation du comité technique de suivi.

6 QUEL HORIZON POUR LES MUTUALISATIONS ? MUTUALISATION AVEC PLUSIEURS COMMUNES OU FUSIONS DE COMMUNES ?

6.1 La mutualisation entre plusieurs communes reste difficile et rare

6.1.1 Objectifs et modalités observées

Historiquement, la mutualisation de services est un mouvement qui concerne généralement la ville centre avec l'EPCI. Néanmoins, au fur et à mesure que se développe l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire national, la mutualisation de certains services communautaires avec les autres communes membres devient un objectif de plus en plus partagé dans la majorité des agglomérations.

Cette évolution s'inscrit en parfaite cohérence avec l'esprit de la réforme territoriale en cours. Elle correspond à une vision partagée par de nombreux décideurs locaux. Cependant, dans un contexte de mutualisation ville centre-EPCI en pleine évolution, avec de nombreux pans toujours en devenir, la mutualisation avec les autres communes reste souvent davantage une perspective à bâtir plutôt qu'une réalité d'aujourd'hui.

La mutualisation dans les communautés de communes

L'expérience du pool de secrétaires de mairies de la CC du Pays de Saint Seine l'Abbaye

Au cœur du département de la Côte d'Or, à une trentaine de kilomètres de Dijon, il s'avère parfois difficile d'attirer des secrétaires généraux compétents et multitâches, mais employable sur un temps de travail très limité. Le fonctionnement de la Communauté de communes du Pays de Saint Seine l'Abbaye commence à évoluer avec l'adoption d'un outil informatique commun. Formés et associés autour d'un même projet, les secrétaires de mairies deviennent les fers de lance de la démarche de mutualisation. Ainsi, en 2002, six agents employés à temps plein sont transférés à la CC puis mis à disposition des communes en fonction de leurs besoins. Cette mutualisation facilite ainsi les échanges de bonnes pratiques et la sécurisation juridique du fonctionnement de ces collectivités de taille modeste.

Source : La Gazette des Communes, 1^{er} octobre 2007, « Intercommunalité - Le boom de la mutualisation »

L'intérêt de mutualiser avec plusieurs communes est multiple. Globalement, quatre objectifs principaux coexistent :

- 1) Réaliser des économies d'échelles est souvent la préoccupation première des

collectivités

- 2) Sécuriser les actes des collectivités de petites tailles, la mutualisation permettant de mettre en commun des moyens ou une expertise technique qui, sans cela, seraient inaccessibles aux petites communes.
- 3) Améliorer et harmoniser l'efficacité du service public sur le territoire communautaire.
- 4) Accroître l'intégration communautaire.

Ces quatre objectifs sont principalement poursuivis par les EPCI. Parmi les communes, celles de taille petite ou moyenne perçoivent le plus fortement l'intérêt de la démarche, car elles n'ont pas la taille critique pour développer une expertise suffisante au sein des équipes. Les communes de plus de 10.000-20.000 habitants sont souvent plus réservées. Elles disposent souvent des moyens suffisants pour spécialiser les tâches et développer une certaine expertise. Elles préfèrent en général conserver leurs propres effectifs pour préserver leur autonomie de gestion.

Certaines collectivités, à l'exemple de Nantes, ont choisi de lancer une démarche de réflexion et de concertation avec l'ensemble des communes de l'agglomération pour étudier les opportunités de mutualisation avec l'ensemble des communes membres. L'objectif de cette démarche innovante dépasse le simple cadre de la mutualisation. Il s'agit d'étudier toutes les possibilités d'une meilleure coopération inter-communes, dont la mutualisation n'est qu'une forme parmi d'autres. Pour ce faire, Nantes Métropole s'est adjoint les compétences d'une société de conseil spécialisée dans l'organisation des collectivités. De nombreux domaines de coopération ont d'ores et déjà été identifiés, principalement dans le champ fonctionnel. Sans surprise, les économies d'échelle, la sécurisation des interventions et la recherche d'une meilleure qualité du service rendu ont émergé en priorité parmi les attentes. La réflexion collective, menée par un groupe de travail réunissant des DGS des diverses communes, est actuellement en cours.

La démarche nantaise d'étude et de concertation sur la multi-mutualisation :

Les principaux domaines de coopération identifiés

Documentation : mutualisation d'une banque de données

Archives : service collectif d'archivage et de stockage

Gestion du patrimoine : partage d'expertises techniques

Maîtrise d'œuvre, conduite d'opérations : partage d'expertises techniques

Partage d'équipements et matériel lourd

Politique d'achats : commandes groupées et formalisation des procédures

Marchés publics : mise en commun d'un service des marchés

Gestion des assurances : besoin d'expertise à toutes les étapes

Expertise juridique RH : forte demande pour internaliser et mutualiser

Réseaux, matériel informatique et téléphonie : mutualisation possible des équipements et de la maintenance

Le travail initié à Nantes ouvre de nombreux champs de coopération/mutualisation. Il en existe d'autres, envisagés dans divers EPCI :

- les logiciels métiers (RH, finances, etc.), souvent onéreux, peuvent être mutualisés
- les divers observatoires du territoire, par exemple les observatoires fiscaux ou sociaux
- les ateliers de maintenance
- la gestion de la dette
- la gestion des formations
- etc.

La multi-mutualisation peut aussi s'étendre à certains champs opérationnels, par exemple l'instruction des permis de construire.

6.1.2 Conditions d'une mutualisation avec plusieurs communes

Si elle apparaît cohérente du point de vue de la bonne utilisation des deniers publics et de la qualité du service rendu, la « pluri-mutualisation » soulève des difficultés certaines, qu'il convient de surmonter par une approche progressive et concertée. Elle suppose au préalable que l'EPCI et la ville-centre aient respecté le cadre juridique de base, en intégrant tous les services mutualisés à l'EPCI. C'est le choix qu'a fait Nantes : tout poste ou service mutualisé est obligatoirement intégré à Nantes Métropole. Autrement, la pluri-mutualisation est difficilement envisageable, tant politiquement que juridiquement.

Schématiquement, les principales difficultés sont :

- La crainte d'une perte d'autonomie au profit de l'EPCI
- La multiplicité des situations communales, dont les modalités d'organisation diffèrent sensiblement (méthodes, outils, priorités)
- Les blocages liés aux divergences de couleurs politiques des municipalités
- Les réticences au changement dans les services concernés
- La complexité de la phase de mise en place (harmonisation des processus, durée)
- Le risque de surcoûts à court et moyen terme, liés à la réorganisation

- L'éloignement géographique des sites.

De fait, une démarche de pluri-mutualisation a toujours un caractère empirique : ses déterminants comme ses objectifs sont toujours liés au contexte. D'où la nécessité de respecter une certaine progressivité dans la conduite du changement. En effet, il ressort de l'ensemble des expériences territoriales observées que la mise en place d'une nouvelle organisation, dans un contexte d'éloignement des sites et des cultures professionnelles, implique une phase de tâtonnements plus ou moins longue. Celle-ci induit un risque d'alourdissement des procédures, qui peut constituer un motif important de résistance au changement et de mise en cause du bien-fondé de la démarche.

Aussi est-il important, lorsque plusieurs communes envisagent de mutualiser des services, de clarifier l'objectif prioritaire de cette mutualisation. En général les élus comme les cadres dirigeants en attendent la réalisation d'économies d'échelle, même si ce n'est pas toujours affiché, de même qu'une plus grande efficacité du service public. Or, dans la grande majorité des cas, la mutualisation s'opère selon un processus progressif, réalisé par étapes. C'est d'autant plus vrai lorsque plusieurs communes, voire plusieurs dizaines, sont impliquées. Les coûts induits par la réorganisation doivent être anticipés et acceptés dès le début par l'ensemble des acteurs. Mutualiser est un investissement dont le rendement n'émerge qu'à moyen terme.

Les communes et l'EPCI ont donc intérêt à identifier le plus tôt possible les services les plus évidents à mettre en commun. Il s'agit de bien distinguer ce qui est transférable de ce qui ne l'est pas et qui restera au stade de la simple coopération. Concernant les compétences opérationnelles, les municipalités hésitent à mutualiser des services dans les domaines jugés à forte visibilité politique. Ainsi, par exemple, peu d'intercommunalités sont parvenues à mettre en place une véritable mutualisation des services culturels, à l'exception notable de la communauté Toulon Provence Méditerranée qui a mutualisé l'ensemble des conservatoires publics présents sur son territoire.

A l'heure actuelle les projets de pluri-mutualisations à l'étude concernent principalement les services supports, généralement moins visibles par le citoyen-usager. Ainsi, Besançon envisage une mutualisation de l'ensemble des fonctions RH de la communauté d'agglomération vers l'ensemble des communes membres. Néanmoins, même dans le champ fonctionnel, les réticences portent sur des fonctions très variables, selon le contexte. Dans la majorité des cas, les DGA fonctionnels sont mutualisés. Cependant l'agglomération de l'Est parisien n'envisage pas de mutualiser les fonctions stratégiques, tels que DGS, DGA, DRH, etc.

Plus généralement, on observe généralement une forte réticence à mutualiser les directions

des finances, les municipalités considérant qu'il s'agit là d'un domaine régalien, nécessaire à leur autonomie. Toutefois de nombreuses intercommunalités ont mutualisé les DGA chargées des finances (Nantes, Rennes, Amiens, Nîmes, etc.). Certaines communes ont franchi le pas, comme par exemple Nîmes et Nîmes Métropole qui a acté une mutualisation progressive amorcée par celle de la directrice et du pôle fiscalité. Après avoir mutualisé avec la ville centre l'ensemble de la direction générale, y compris le DGA Ressources (Finances, RH), les deux collectivités ont mutualisé la direction des finances elle-même.

La présente étude n'a cependant pas permis de détecter de cas de pluri-mutualisation des directions des finances. Le caractère sensible des questions financières, et notamment des processus d'arbitrages, contribue vraisemblablement à repousser dans le temps ce type de mutualisation, lors d'une phase ultérieure d'harmonisation à l'échelle communautaire.

6.2 Le projet de loi de réforme territoriale renforce la mutualisation après que le débat à son sujet a évoqué la piste des fusions de communes

Alors que le rapport de Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, sur l'optimisation de la dépense publique proposait de donner, avant le 1er janvier 2011, une compétence obligatoire aux structures intercommunales pour mutualiser les services, la réforme territoriale, dans sa version déposée le 8 juillet 2010 pour une deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, n'est pas allée jusqu'à adopter cette proposition, mais entend renforcer le mouvement de mutualisation déjà entamé par nombre de collectivités.

Le projet de loi cherche tout d'abord à clarifier la régularité juridique du dispositif de mutualisation des services au regard des exigences communautaires applicables en matière de droit de la commande publique, même si on peut continuer à s'interroger sur la réelle conformité de cet article au droit communautaire. Ainsi, la future loi intégrerait à l'actuel article L. 5111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales un alinéa 2 rédigé comme suit :

« Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Lorsque les prestations qu'elles visent à accomplir portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres tâches d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer en coopération entre les personnes signataires, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par

l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa. »

Par ailleurs, le même article 34 bis A du projet de loi prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourront signer une convention avec leurs communes membres, afin de mettre en commun leurs services y compris pour l'exercice par les communes de fonctions dites support, démarche qui peut aller jusqu'à la gestion unifiée de services. Cet article prévoit également l'extension des processus de mutualisation aux autres niveaux de collectivités que sont les départements et les régions et leurs établissements publics.

S'agissant du niveau intercommunal, ces services communs seraient gérés par l'EPCI avec des agents communaux mis à disposition. L'autorité fonctionnelle serait exercée, selon le cas, par le maire ou le président de l'EPCI. Les services visés par cette volonté de mutualisation sont les services techniques et administratifs, notamment pour les ressources humaines, la formation, les finances ou encore la logistique.

Serait ainsi créé un nouvel article L-5111-1-1 dans le Code Général des Collectivités Territoriales :

« I. – Lorsqu'elles ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires, les conventions conclues entre les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes prévoient :

– soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ;

– soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le cas mentionné au deuxième alinéa du présent I, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le cas mentionné au troisième alinéa du présent I, la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

II. – Les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés auxdites compétences. »

Même si ce volet de la réforme territoriale semble aller vers un renforcement du mouvement de mutualisation qui ne peut que renforcer la cohérence d'action des collectivités sur un territoire et développer de nouveaux services aux habitants, l'argument de la maîtrise des dépenses publiques, comme cette étude tend à le montrer, ne peut être suffisant pour justifier une telle démarche, car pas systématiquement atteint, et, en tous les cas, sur le long terme.

Au-delà du renforcement des mutualisations, la piste des fusions de communes a été évoquée au cours du débat sur la réforme territoriale, avec un nouveau mécanisme en remplacement de la loi de 1971. Faut-il y voir un nouvel horizon pour la coopération intercommunale ?

ANNEXES

ANNEXE 1 : Convention pour la mise en place de services mutualisés

Entre

La Commune, représentée par Monsieur / Madame ..., Maire / Adjoint(e) au Maire, dûment habilité(e) par une délibération du Conseil Municipal en date du ...,

Ci-après dénommée la Commune, d'une part,

Et

L'Etablissement Public de Coopération Intercommunale, représenté par Monsieur / Madame ..., Président(e) / Vice-Président(e), dûment habilité(e) par une délibération du Conseil Communautaire en date du ...,

Ci-après dénommé l'EPCI, d'autre part,

Vu

- la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- le décret n°85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de mise à disposition des fonctionnaires territoriaux
- la délibération du Conseil Municipal en date du ... relative à la mutualisation de services entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- la délibération du Conseil Communautaire en date du ... relative à la mutualisation de services entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- les avis du Comité technique paritaire de la Commune en date du ... et du Comité technique paritaire de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale en date du ...

Il est convenu et arrêté ce qui suit :

Article 1 : Objet

La présente convention a pour objet de définir les conditions organisationnelles et financières dans lesquelles la Commune et l'EPCI mutualisent la Direction ... dans le cadre d'une mise à disposition de services au sens de l'article L.5211-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Article 2 : Dispositions générales

L'EPCI met à disposition de la Commune qui l'accepte la Direction ...

Ainsi les services suivants sont désormais communs et mis à disposition de la Commune dans les conditions décrites dans la présente convention :

–le service ...

–le service

–le service

La mise à disposition concernera l'ensemble des moyens humains et matériels des services susvisés considérés comme nécessaires à l'exercice des compétences de la Commune.

Une liste des postes et fonctions concernés par cette mise à disposition est annexée à la présente. Elle fera l'objet d'une actualisation régulière en fonction de l'évolution de l'organisation et des effectifs de l'EPCI et des besoins de la Commune. Elle sera soumise alors à l'approbation du Conseil Communautaire de l'EPCI et du Conseil Municipal de la Commune.

Article 3 : Responsabilité

Chaque collectivité restera responsable, vis-à-vis des tiers, des décisions prises dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Par conséquent, les initiatives et décisions à prendre par chacune des collectivités relèveront des organes délibérants et autorités qui lui sont propres.

Article 4 : Transfert de l'autorité hiérarchique

Pour l'exercice de leur activité, les agents des services mis à disposition sont placés sous l'autorité du Maire de la Commune. Le Maire adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches confiées au service susvisé.

Article 5 : Conditions d'emploi des agents mis à disposition

Le travail des agents mis à disposition est organisé par la Commune dans les mêmes conditions que les agents employés par elle-même. La situation administrative (avancement, autorisation de travail à temps partiel, congés, discipline...) des agents mis à disposition continue à être gérée par l'EPCI.

L'EPCI versera aux agents mis à disposition la rémunération correspondant à leur grade et à leur fonction et supportera la charge des prestations servies en cas d'accident survenu dans l'exercice et à l'occasion de l'exercice des fonctions. Le remboursement des salaires et charges des agents mis à disposition de la Commune s'effectuera conformément à l'article 7 de la présente convention.

L'évaluation de l'activité des agents mis à disposition et de leur manière de servir sera faite par la Commune et transmise à l'EPCI. En cas de faute disciplinaire, l'EPCI est saisi par la Commune.

La Commune organisera la formation des agents mis à disposition et en assurera le financement. Les dépenses seront partagées entre les deux parties selon les dispositions de l'article 7 précité.

Article 6 : Fin de mise à disposition

Il pourra être mis fin à la mise à disposition des agents :

- soit à leur demande dans le respect des procédures de mobilité interne en vigueur
- soit à la demande de la Commune, soit à la demande de l'EPCI dans les conditions décrites à l'article 9 au titre de la résiliation de la convention.

Article 7 : Modalités de répartition des charges financières

Les charges des services mutualisés sont partagées entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale ...

Les charges à répartir, afférentes à chaque service mutualisé, comprennent :

- les charges de personnel du service incluant la masse salariale (traitement, régime indemnitaire, charges sociales) et les charges accessoires (habillement, formation, déplacements, participations au comité d'œuvre sociale et à la mutuelle)
- les charges d'administration générale : fournitures de bureau, photocopies, reprographie, affranchissement, télécommunications, maintenance informatique
- le coût d'hébergement d'un agent correspondant aux charges normales d'utilisation d'un bureau : nettoyage, consommation énergétique, assurance du bâtiment.

Ces charges font l'objet d'un décompte annuel et réparties selon la clé de répartition suivante :

–service ... : à hauteur de 50 % chacune

–service ... : à hauteur de 70 % pour la Commune et de 30 % pour l'EPCI

–service ... : à hauteur de 40 % pour la Commune et de 60 % pour l'EPCI.

Le remboursement de la Commune est effectué sous forme d'acomptes bimensuels / trimestriels / semestriels, calculés sur la base de l'année N-1, le montant annuel faisant

l'objet d'une régularisation à l'année N+1 sur la base des charges réellement constatées dans le compte administratif.

Article 8 : Mise en place d'une Commission Mixte

Une Commission Mixte composée de ... membres du Conseil Municipal de la Commune et du même nombre de membres du Conseil Communautaire de l'EPCI est instituée par délibérations concordantes de la Commune et de l'EPCI. Les membres de cette Commission sont désignés respectivement par le Maire et le Président.

Elle est chargée d'évaluer et d'examiner :

- ✓ la répartition des charges directes et indirectes entre les parties
- ✓ les conditions générales dans lesquelles les services mutualisés assurent les missions qui leur sont confiés.

Elle établira un rapport annuel relatif à ces éléments qui sera soumis pour avis aux organes délibérants des deux collectivités.

Elle se réunira au minimum une fois par an.

Article 9 : Durée de la convention – Résiliation

La présente convention entrera en vigueur dès sa signature / à compter du ...

Elle est établie pour ... ans renouvelable par avenant / Elle est établie pour la durée du mandat et expirera au plus tard le 1er jour de l'année suivant le renouvellement des organes délibérants. Elle pourra être reconduite par avenant dans un délai de six mois suivant ce renouvellement.

Elle pourra être résiliée :

- soit en cas d'accord entre la Commune et l'EPCI
- soit par l'une ou l'autre des parties, moyennant le respect d'un préavis de ... mois suivant la notification de la délibération de l'organe délibérant compétent.

Article 10 : Litige

Les parties s'engagent à rechercher une solution amiable à tout litige pouvant survenir dans l'exécution de la présente convention. A défaut, le tribunal compétent pour en juger sera le Tribunal Administratif de ...

Fait à ..., le ...

Pour la Commune

Pour l'Etablissement Public de
Coopération Intercommunale

Annexe à la convention :

- Liste des postes et fonctions mis à disposition dans le cadre de la mutualisation de services entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ANNEXE N°2 : Délibération approuvant la mutualisation de services entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale

Vu :

- la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- le décret n°85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de mise à disposition des fonctionnaires territoriaux
- la délibération du Conseil Municipal en date du approuvant la création de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale / l'adhésion de la Commune à l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- l'avis du Comité technique paritaire en date du ...

Sachant que :

Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes se trouvent aujourd'hui, plus que jamais, confrontés, dans un contexte budgétaire fortement contraint, à la nécessité d'optimiser leurs moyens. C'est dans cette optique que de plus en plus de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale se lancent dans des démarches de mise en commun de leurs services dans un cadre juridique récemment clarifié et légitimé.

C'est ainsi que la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale souhaitent mettre en œuvre une telle démarche de mutualisation de leur Direction ... afin, non pas seulement de gérer de façon optimale leurs ressources, mais également de faciliter la mise en place de projets communs, le développement de nouveaux domaines d'expertise et la mobilité des agents de nos collectivités.

Ce rapprochement nécessite la signature d'une convention de mise à disposition entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale qui a notamment pour objet de déterminer les conditions de mise en œuvre organisationnelle et financière de cette démarche.

Il vous est proposé d'émettre un avis favorable sur le projet de délibération suivant :

Le Conseil Municipal :

- Approuve le principe d'une mutualisation entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale de la Direction ...;
- Approuve la convention de mise à disposition de services entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale telle que jointe en annexe de la présente délibération ;
- Approuve la création d'une Commission Mixte chargé du suivi de la mise en œuvre de la mutualisation de la Direction conformément aux dispositions de la convention de mise à disposition ;
- Autorise le Maire à signer la convention de mise à disposition de services entre la Commune et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale, ainsi que tous les autres actes nécessaires à l'exécution de la présente délibération.

ANNEXE N°3 : Typologie des intercommunalités

Centralité et rapports entre communes	Le cas le plus simple et courant de mutualisation a lieu entre une ville-centre majoritaire et son interco : la majorité des sièges rend impossible une divergence politique ville-centre - interco. On assiste néanmoins au développement des mutualisations sans ville-centre majoritaire, notamment en Ile de France, et avec des communes périphériques	<i>Mutualisation avec la ville-centre majoritaire</i>	Tours, Angers, Strasbourg, Mulhouse, Amiens, Besançon, Clermont-Ferrand, Rennes, Brest, Toulouse, Nîmes, Nantes
		<i>Mutualisation sans ville-centre majoritaire</i>	Est Ensemble, Plaine Commune
		<i>Mutualisation avec des communes périphériques</i>	Nantes Métropole : en cours de réflexion, Besançon
Taille de l'interco	Les différences sont surtout fortes entre les petites communautés de communes rurales qui créent des pools d'agents que chacune d'elle ne peut payer à temps plein et les autres intercos.	<i>Intercos inférieures à 50 000 habitants</i>	CC du Pays de Saint Seine l'Abbaye
		<i>Intercos de 50 000 à 500 000 habitants</i>	Est Ensemble, Plaine Commune, Saint Etienne Métropole, Tours, Angers, Strasbourg (467 000), Mulhouse, Amiens, Besançon, Clermont-Ferrand, Rennes, Brest, Nîmes, Nantes
		<i>Intercos supérieures à 500 000 habitants</i>	Toulouse
Historique et maturité de la mutualisation	Plus complexe que la mutualisation dès la création de l'interco par certains aspects (rapprochement entre deux structures bien distinctes), la mutualisation quelques années après la création de l'interco peut aussi s'appuyer sur l'expérience des transferts de compétence vers l'intercommunalité.	<i>Les pionnières : intercos anciennes, mutualisations anciennes</i>	CU de Strasbourg
		<i>Intercos plus ou moins anciennes sans mutualisation à l'origine, mutualisation quelques années plus tard</i>	Angers, Tours, Besançon, Clermont-Ferrand, Rennes, Brest, Toulouse, Nîmes, Nantes, Saint Etienne
		<i>Mutualisation pensée et développée dès la création de l'interco</i>	Amiens, Mulhouse, Est Ensemble (en cours)
		<i>Intercos sans mutualisation (à titre d'exemples)</i>	CU de Lille, Rouen

Domaines mutualisés	Le cas le plus commun est la mutualisation de fonctions ressources, la plus propre aux économies. La mutualisation des fonctions de pilotage (direction générale voire directeurs) permet de faciliter la cohérence stratégique entre les deux niveaux. La gestion unifiée des services, forme la plus aboutie, met en commun tous les services dans une organisation unique.	<i>Mutualisation de fonctions ressources</i>	<i>Ressources humaines :</i> Tours, Besançon, Rennes, Brest, Toulouse <i>Systèmes d'information :</i> Plaine Commune (en cours), Nîmes, Nantes <i>Finances :</i> Nîmes (en cours)
		<i>Mutualisation de domaines opérationnels</i>	Angers, Rennes, Toulouse
		<i>Mutualisation des fonctions de pilotage (direction générale, directeurs)</i>	Tours, Angers, Besançon, Rennes, Toulouse, Nîmes, Nantes
		<i>Gestion unifiée des services</i>	CU de Strasbourg, Amiens, Mulhouse

ANNEXE N°4 : Synthèse méthodologique de l'étude

Cette étude fait suite à une commande de l'Institut National des Etudes Territoriales en partenariat avec l'ENACT d'Angers, pôle de compétence en matière de ressources humaines. L'objectif était d'affiner le positionnement de la fonction Ressources Humaines dans les démarches de mutualisation, en insistant notamment sur l'impact de ce type de démarche qui amènerait sur le renouvellement et la modernisation des Ressources Humaines.

Il ne s'agissait pas d'élaborer pas une étude exhaustive de l'ensemble des collectivités impliquées dans une démarche de mutualisation, mais plutôt un état des démarches existantes à l'appui de l'hypothèse de départ.

Au-delà de la lecture et l'exploitation des études et rapports existant déjà en grand nombre, le groupe de travail d'élèves administrateurs a identifié un certain nombre de collectivités à interroger dans ce cadre, en privilégiant la diversité de ces collectivités en fonction des éléments de typologie identifiés (ancienneté de l'intercommunalité, poids de la ville-centre, taille de la collectivité, types et domaines de mutualisation...).

Présentation succincte des collectivités interrogées

Territoire	Type collectivité	Descriptif
Amiens Métropole	C. Agglomération	180.000 habitants, dont 140.000 dans ville-centre / Création en 2000 Mutualisation complète en 3 étapes successives entre 2000 et 2007
Angers Métropole	C. Agglomération	183.000 habitants, dont 157.000 dans ville-centre Démarche démarrée en 2009 avec mutualisation DG et Cabinet, élargie en 2010 Objectifs : projet de territoire / usagers / économies Après : création d'un service d'aide aux communes
Besançon	C. Agglomération	Mutualisation progressive de certaines fonctions ressources entre ville-centre, agglomération et CCAS Mutualisation RH au niveau ville-centre Perspective : mutualisation descendante vers autres communes de l'agglomération

Brest	C. Urbaine	<p>Ville-centre = 70 % démographie de la CU</p> <p>Intercommunalité existe depuis 1974</p> <p>Mutualisation initiée en 2003 autour de 7 pôles, dont deux regroupent des services communs en RH et finances</p> <p>Objectif : meilleur service rendu aux usagers au meilleur coût</p>
Clermont Ferrand	C. Agglomération	<p>Créée en 1999, regroupe 285.000 habitants dont 143.000 pour ville-centre</p> <p>Mutualisation par 31 conventions de mise à disposition en 2005 au-delà de la ville-centre</p> <p>Objectif principalement financier</p> <p>Renforcement de la mutualisation en cours sous pilotage de l'agglomération avec axe fort de communication interne</p>
Est Parisien	C. Agglomération	<p>Création en 2010 sans véritable commune centre</p> <p>Pas d'objectif de mutualisation des fonctions stratégiques DG, RH et finances</p> <p>Réflexion autour de la mutualisation des services pour lesquels les communes ne sont pas assez importantes pour recruter</p>
Mulhouse Alsace Agglo	C. Agglomération	<p>Création en 2001 de façon mutualisée</p> <p>Fusion avec deux communautés et syndicat de transports en 2010</p> <p>Mutualisation complète des services fonctionnels</p>
Nantes Métropole	C. Agglomération	<p>Nombre restreint de fonctions et de postes mutualisés (50 postes / 2.500 à l'agglo)</p> <p>Conservation de deux organigrammes distincts entre agglomération et ville-centre</p> <p>Multi-mutualisation en cours de réflexion avec autres communes de l'agglomération</p>
Niort	C. Agglomération	<p>Changement politique favorable au rapprochement notamment en RH</p> <p>Expérience originale de mutualisation de la formation entre ville-centre, CA et CG 79</p> <p>Volonté d'aller plus loin dans mutualisation entre ville-centre et agglomération</p>
Plaine Commune	C. Agglomération	<p>Agglomération marquée par absence de centralité et sans anticiper la mutualisation</p>

		Démarche de mutualisation des DSI entre Plaine Commune, Villetaneuse et Saint Denis
Rennes Métropole	C. Agglomération	Première réflexion sur la mutualisation en 2006 par DG puis concrétisée avec nouveau président en 2008 Création de 6 DGA communes (sur 9 pour ville) entre ville-centre et agglomération, notamment une grande partie des services fonctionnels Volonté de développer des services communs pour autres communes sur la base du volontariat
Saint Etienne	C. Agglomération	Développement autonome de l'agglomération par rapport à ville-centre Nouveau contexte politique en 2008 : recherche de performance et d'optimisation Réflexion en cours pour début en 2010
Strasbourg	C. Urbaine	Mutualisation décidée dès la création de la CU en 1968 Personnels employés entièrement par CUS Nécessité d'une ventilation fine des crédits pour remboursement exact des charges par la ville-centre Evolution envisagée vers extension aux autres communes de la CUS
Toulouse	C. Urbaine	Transformation de la CA créée en 2000 en CU en 2008 en lien avec projet de territoire Projet d'administration développé en parallèle autour de la mutualisation des services entre CU et ville-centre et de la territorialisation
Tours	C. Agglomération	Ville-centre = 140.000 sur 280.000 pour Tour Plus Mutualisation lancée par DGS unique, poursuivie par communication, cabinet, DRH et DGST Utilisation des projets importants comme levier de changement mobilisateur

Les points à aborder lors des entretiens n'ont pas pris la forme d'un questionnaire précis, mais plutôt celle d'une liste de thématiques à aborder, qui avaient vocation à être adaptée au contexte et aux spécificités de chaque collectivité interrogée :

Typologie de la collectivité :

- Quel historique et quel contexte de l'intercommunalité ?
- Quelle place de la ville-centre ?
- Quels objectifs pour la construction de l'intercommunalité et pour la démarche de mutualisation ?
- Quel type de mutualisation (ascendante / descendante, avec la ville-centre ou toutes les communes de l'intercommunalité) ?
- Quels domaines de mutualisation ?

Les RH dans la démarche de mutualisation :

- Quelles modalités de préparation et de pilotage de la mutualisation ?
- Quel rôle de la RH dans la mise en oeuvre de la démarche ?
- Quelle communication, voire participation, des agents ?
- Quelle évaluation de la démarche ?

La mutualisation de la fonction RH :

- Quels objectifs de cette mutualisation ?
- Quel degré de mutualisation de la fonction RH ?
- Quelles conséquences ?

L'impact de la mutualisation sur la fonction RH ?

- Quelles conséquences RH de la mutualisation ?
- Quels nouveaux projets ou nouvelles compétences ont été développés ?
- Quelle réorganisation de la fonction RH ?

L'ensemble des éléments recueillis a permis au groupe de travail d'élèves administrateurs de rédiger une étude décrivant les différentes étapes d'une démarche de mutualisation, mettant particulièrement l'accent sur le positionnement et le rôle des Ressources Humaines, illustrée par des exemples des collectivités interrogées. Ces exemples prennent la forme d'encadrés qui ont été soumis à la validation des collectivités concernés.

Par ailleurs, cette étude a également été soumise, dans une première version, à l'avis éclairé de professionnels territoriaux ayant été impliqués ou ayant mené eux-mêmes des démarches de mutualisation.

ANNEXE N°5 : Questionnaire visant à évaluer le contexte d'une collectivité au regard d'un processus de mutualisation

Les conditions de réussite d'un projet de mutualisation

Le présent questionnaire vise :

à vous aider à préciser le niveau de maturité de votre projet de mutualisation des services
à souligner les points qui méritent votre vigilance.

Les demi-valeurs sont acceptées. Par exemple, vous estimez vous situer à mi-chemin de la situation notée 2 et de la situation notée 3, vous inscrivez 2,5.

Les préalables

Les objectifs

- 1 les objectifs ne sont pas énoncés
- 2 les objectifs sont énoncés mais restent flous
- 3 les objectifs sont formalisés
- 4 les objectifs sont clairement formalisés et portés par la direction générale et les élus

réponse

3

Les finalités

- 1 Elles ne sont pas clairement définies (opportunité, "effet de mode")
- 2 Elles sont d'ordre technique (mutualisation partielle d'un secteur pour en simplifier la gestion, économies d'échelle)
- 3 Elles font partie des objectifs de management
- 4 La mutualisation fait partie d'un projet structurant pour le territoire

réponse

2

Le positionnement des élus vis-à-vis du projet de mutualisation

- 1 la mutualisation des services fait l'objet d'un débat entre les élus, une partie d'entre eux y sont opposés
- 2 les élus sont indifférents au projet de mutualisation des services
- 3 des élus sont favorables à la mutualisation
- 4 les élus sont moteurs et les exécutifs très légitimes pour porter la mutualisation qui est intégrée dans le projet du mandat

réponse

1

Le niveau de portage du projet par la direction générale

- 1 la direction générale ne considère pas la mutualisation comme un projet stratégique

- 2 la direction générale est divisée et une partie porte le projet
- 3 la direction générale porte le projet de mutualisation
- 4 la direction générale a un rôle moteur dans le projet de mutualisation

réponse

1,5

La position des organisations syndicales

- 1 les syndicats sont tout à fait opposés à la mutualisation
- 2 les syndicats sont indifférents
- 3 les syndicats sont favorables
- 4 les syndicats sont demandeurs

réponse

3,5

Diagnostic de l'organisation

Cartographie des forces et faiblesses

- 1 aucun diagnostic n'a été fait avant la mutualisation
- 2 le diagnostic a été partiellement réalisé
- 3 le diagnostic a été réalisé pour tous les éléments internes à la collectivité
- 4 le diagnostic a été réalisé de façon complète (prend en considération les aspects historiques, culturels, les représentations, les relations avec les autres collectivités, ...)

réponse

2

Le niveau d'implication de la DRH

- 1 la DRH n'est pas associée au projet
- 2 la DRH a un rôle mineur dans le projet : rédaction des arrêtés, ...
- 3 la DRH est pleinement associée au pilotage du projet
la DRH a un rôle moteur dans le
- 4 projet

réponse

2

La conduite du changement

Communication

- 1 il n'y a pas de culture forte en matière de communication aux agents
- 2 la communication est prévue mais non organisée
- 3 la communication est prévue dans l'optique de fournir de l'information
- 4 la communication est prévue et organisée pour permettre un réel échange avec les agents

réponse

1,5

Organisation de la démarche

- 1 la démarche n'est pas pensée globalement
- 2 la démarche concerne un domaine précis mais sans savoir si elle sera par la suite étendue
- 3 la démarche est pensée en étapes mais sans plus de précision
les domaines à mutualiser et les étapes ont été clairement définies et un calendrier a été
- 4 arrêté

réponse

2,5

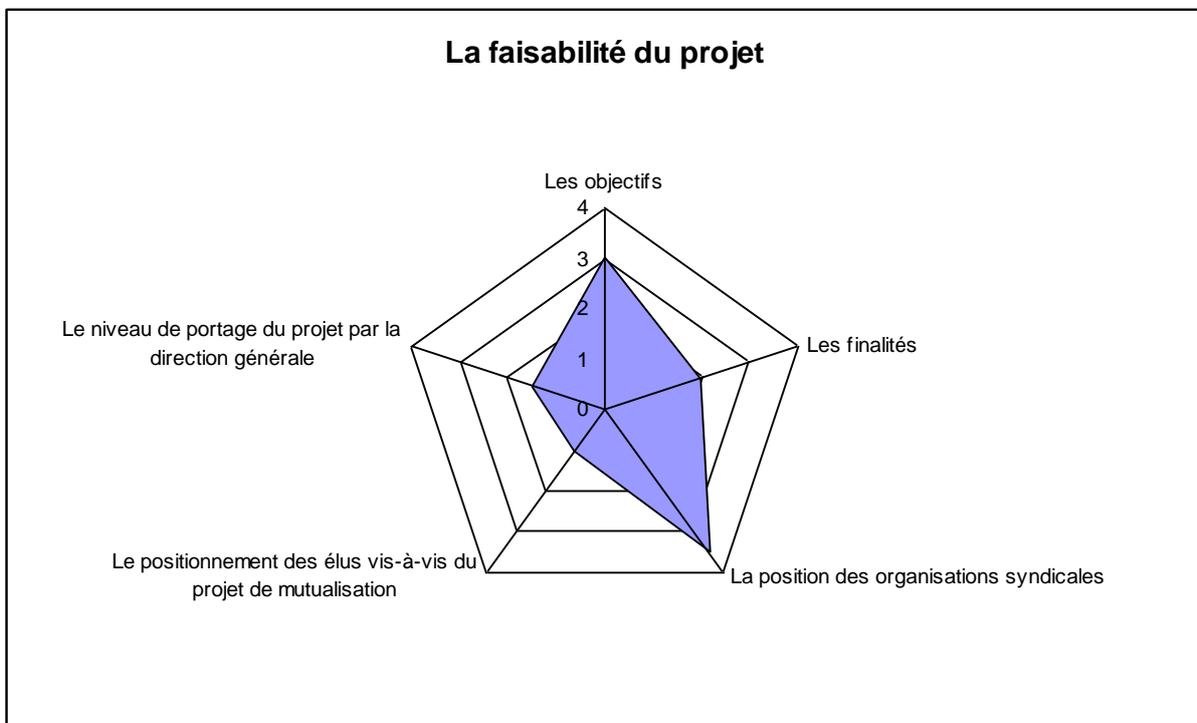
Evaluation

- 1 il n'existe pas de culture de l'évaluation dans la collectivité et elle n'est pas prévue
- 2 une évaluation est prévue mais elle n'est pas définie
- 3 des critères ont été posés dès le démarrage du projet pour évaluer un aspect de la mutualisation (finances, RH, efficacité, ..)
des critères ont été posés dès le démarrage du projet pour évaluer tous les impacts de la
- 4 mutualisation

réponse

2

Mise en forme possible des résultats



Les modalités d'application

