



# QUELLES MUTUALISATIONS EN 2021?

ÉTAT DES LIEUX, MISE EN PLACE,  
VOLETS RESSOURCES HUMAINES  
ET FINANCES

**SEPTEMBRE 2021**

ÉTUDE

# Sommaire

## INTRODUCTION

---

### PARTIE 1 Une diversité des objectifs et des modes de pilotage

---

- P. 10** Mutualiser en réponse à une pluralité d'objectifs
- P. 12** Des stratégies de mise en œuvre également plurielles
- P. 16** La structuration de la gouvernance politique et technique de la mutualisation

### PARTIE 2 Une riche boîte à outils aux utilisations variées

---

- P. 20** Un ensemble de dispositifs juridiques mobilisés dans leur diversité
- P. 22** Les modalités financières des services mutualisés sont très variées
- P. 25** L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les contextes de mutualisation

### PARTIE 3 Les effets de la mutualisation

---

- P. 30** Le décloisonnement des services et des politiques publiques améliore le service public local
- P. 34** La mutualisation accélère l'intégration communautaire

### PARTIE 4 Des démarches d'évaluation hétérogènes

---

- P. 40** Le rapport annuel sur les mutualisations prend des formes variées
- P. 40** Certaines intercommunalités ont mis en place une procédure d'évaluation plus complète

### P. 42 Ressources complémentaires

---

### P. 43 Fiches monographiques

---

- P. 44** Communauté d'agglomération Ardenne Métropole
  - P. 46** Bordeaux Métropole
  - P. 48** Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique
  - P. 50** Communautés de communes Chinon, Vienne et Loire
  - P. 52** Communautés de communes des Coëvrons
  - P. 54** Communautés de communes du Grand Pic Saint-Loup
  - P. 56** Communautés de communes Haut-Léon Communauté
  - P. 58** Montpellier Méditerranée Métropole
  - P. 60** Communautés de communes du Pays de Colombey Sud Toulinois
  - P. 62** Communautés de communes Sud Estuaire
  - P. 64** Val de Garonne Agglomération
  - P. 66** Communautés de communes de la Vallée de l'Hérault
  - P. 68** Vienne Condrieu Agglomération
  - P. 70** Glossaire
-

**L**a présente étude a pour objet la mutualisation des services entre les intercommunalités et leurs communes membres, phénomène porté et développé sur toute la décennie 2010 par les intercommunalités – voire avant pour certaines – et l'AdCF dans son rôle de fédération nationale.

L'accent a été mis, dans cette publication, sur les leviers et les freins associés aux processus de mutualisation au sein du bloc local, ainsi que sur les aspects liés aux ressources humaines et aux finances.

Il s'agit principalement d'un travail qualitatif fondé sur plusieurs entretiens réalisés avec des cadres d'intercommunalités, que l'AdCF remercie vivement pour leur disponibilité. L'AdCF adresse également ses chaleureux remerciements à Mathieu Chartron, directeur général des services mutualisés de Sens et du Grand Sénonais, et à Éric Ferri, inspecteur de l'administration, alors chef du bureau des structures territoriales à la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui ont bien voulu faire partie du comité de pilotage de l'étude et ont utilement orienté sa réalisation à l'aune de leurs pratiques et de leur expérience.

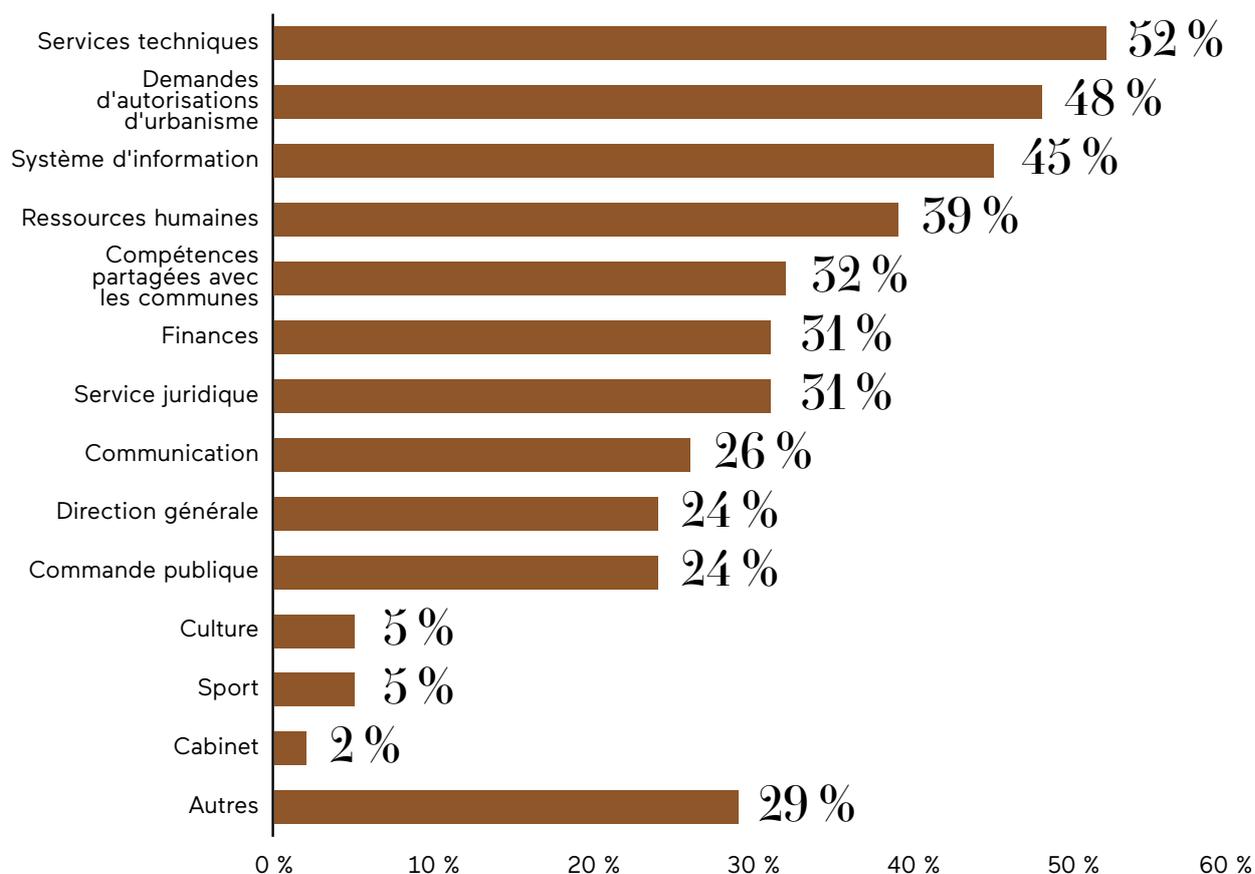
Il ressort de ces échanges un état des lieux des pratiques et des réflexions au début de la mandature 2020-2026, moment où sont de nouveau inscrits à l'agenda les dispositifs et outils visant à accompagner la mise en œuvre du projet de territoire, dont la mutualisation. Treize monographies rassemblent à la fin de l'ouvrage les éléments obtenus pour les intercommunalités plus particulièrement étudiées.

En vue de nourrir ce travail, l'AdCF a lancé une enquête flash mi-janvier 2021, dont les enseignements dressent un panorama quantitatif des tendances et des enjeux à cette date. Quatre-vingts intercommunalités de toutes tailles et de tous statuts, aussi bien rurales qu'urbaines, ont répondu à l'enquête ; près de 90 % d'entre elles ont mis en œuvre un projet de mutualisation, aussi les réponses illustrent-elles le cas d'intercommunalités et de communes particulièrement volontaires.

# Intro



## SERVICES CONCERNÉS PAR LES MUTUALISATIONS



Source : enquête AdCF auprès des intercommunalités de France, janvier 2021.

Les répondants font état d'une **grande diversité concernant l'objet des services mutualisés** dans leurs intercommunalités (graphique ci-dessus), ce qui se comprend eu égard à la souplesse des dispositifs juridiques et au développement des pratiques sur une dizaine d'années.

Si l'on retient les services les plus fréquemment mutualisés, on constate que plus du tiers fait état des services techniques (52 %), de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme (48 %), des systèmes d'information (45 %) et des ressources humaines (39 %) – plusieurs réponses étaient bien entendu possibles.

## Origine et contexte des mutualisations

**Le lancement d'un projet de mutualisation est souvent une démarche de début de mandat.** C'est le cas de plus de 50 % des intercommunalités du panel. Quels que soient les déterminants déclencheurs, la constitution de services communs (voire d'une administration unique) implique un travail préparatoire de négociation politique et de définition de la nouvelle organisation, de son fonctionnement, de sa gouvernance et du partage des coûts associés aux nouveaux services partagés. Ce délai préalable de conviction et d'élaboration s'ajoute à celui de mise en place de services mutualisés : formation des agents, stabilisation d'un éventuel organigramme, déménagement, adoption de procédures communes...

**Le début du mandat 2014 semble avoir été une période souvent déterminante,** même si la date moyenne de

début des projets se situe autour de 2011. La période est celle du désengagement de l'État pour l'instruction gratuite des demandes d'autorisations d'urbanisme par les directions départementales des territoires (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite «ALUR», de 2014). Cette mission comprend des tâches nécessitant de disposer d'une certaine compétence juridique et des ressources humaines adéquates qu'il est difficile, notamment pour les petites communes, de mettre seules en place. Ainsi, il ressort de l'enquête que l'urbanisme (limité à l'instruction ou plus largement) a souvent été un premier service commun au niveau intercommunal, voire au niveau d'un pôle d'équilibre territorial et rural. Le service d'instruction est aussi la fonction la plus mutualisée au sein de notre panel (près de 50 % des cas).

L'année 2014 correspond aussi à l'**obligation de réaliser et de voter en conseil communautaire un schéma de mutualisation**. L'élaboration de ce document a été le déclencheur de la réflexion sur la mise en commun de ressources, en dehors de tout transfert de compétences, pour près de 40 % des intercommunalités de notre panel. De plus, pour les collectivités ayant déjà mis en œuvre des mutualisations, l'élaboration du schéma a pu être utile pour remettre à plat ou donner un nouvel élan au processus. Elle a permis, par exemple, d'amener un recensement des pratiques et des nouveaux besoins, de formaliser plus clairement les objectifs ou de se préparer à la réforme de la carte intercommunale.

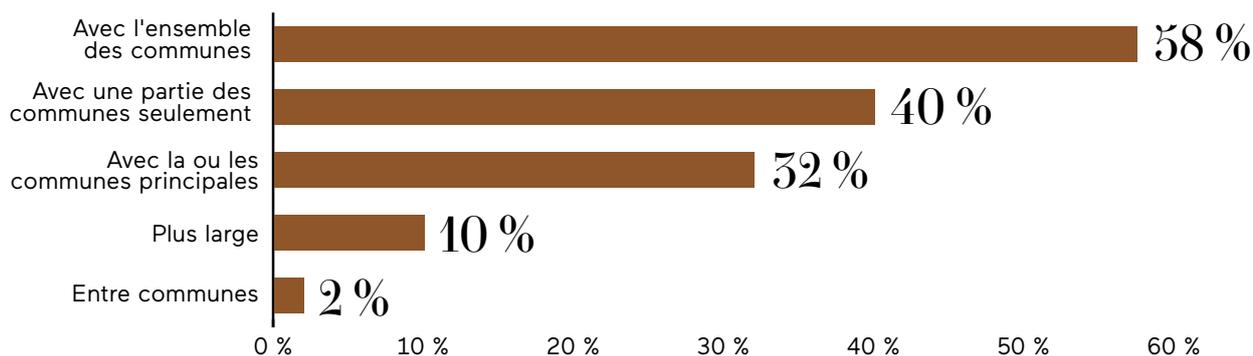
La période correspond enfin au début de la **participation des collectivités au redressement des finances publiques**. Ainsi, la volonté de faire des économies financières ou de réaliser des gains d'efficacité afin de maintenir ou de

continuer à développer la qualité du service public sans faire croître les coûts à moyen terme a pu présider au lancement d'un projet de mutualisation (près de 80 % des situations du panel). Il s'agissait de pouvoir réaliser des économies d'échelle ou de rationaliser le fonctionnement de l'administration locale.

Par ailleurs, **les résultats de l'enquête témoignent des suites de la réorganisation intercommunale** due à la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale dont disposait la loi NOTRe du 7 août 2015, après une première vague en 2013 et 2014. La fusion entre plusieurs intercommunalités a parfois induit le début ou le renforcement des mutualisations (21 % des situations dans le panel) ou a permis à un plus large territoire de bénéficier des gains organisationnels obtenus dans une seule partie du nouveau territoire.

## Utilisation évolutive et hétérogène des différents dispositifs de mutualisation

### PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE DES MUTUALISATIONS EXISTANTES



Source : enquête AdCF auprès des intercommunalités de France, janvier 2021.

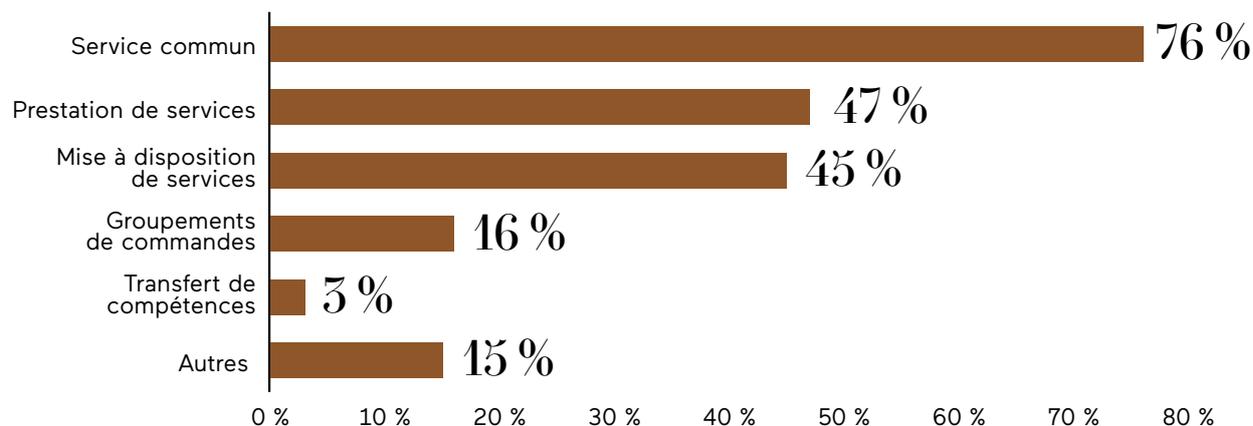
Les répondants à l'enquête étaient par ailleurs interrogés quant au périmètre géographique des mutualisations mises en place dans leurs intercommunalités, c'est-à-dire le nombre de collectivités concernées dans le cadre de chaque mutualisation (graphique ci-dessus). Comme pour l'ensemble de l'enquête, plusieurs réponses étaient possibles.

Les intercommunalités du panel font majoritairement état d'au moins une mutualisation concernant l'ensemble des communes membres (58 %) ; 40 % témoignent en avoir mis en place pour une partie des communes seulement.

Le cas des mutualisations avec la ou les communes principales vient certes en troisième position parmi les réponses, mais il y a lieu de souligner que le phénomène est loin d'être négligeable (32 %) et qu'il a été à l'origine de mutualisations importantes dans leur ampleur, particulièrement dans les intercommunalités situées en zone urbaine.

Enfin, 10 % des réponses portent sur au moins une mutualisation dépassant l'échelle de l'intercommunalité, ce qui a pu par exemple s'observer dans la pratique pour l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme à l'échelle de plusieurs intercommunalités (services unifiés).

## DISPOSITIFS JURIDIQUES RETENUS

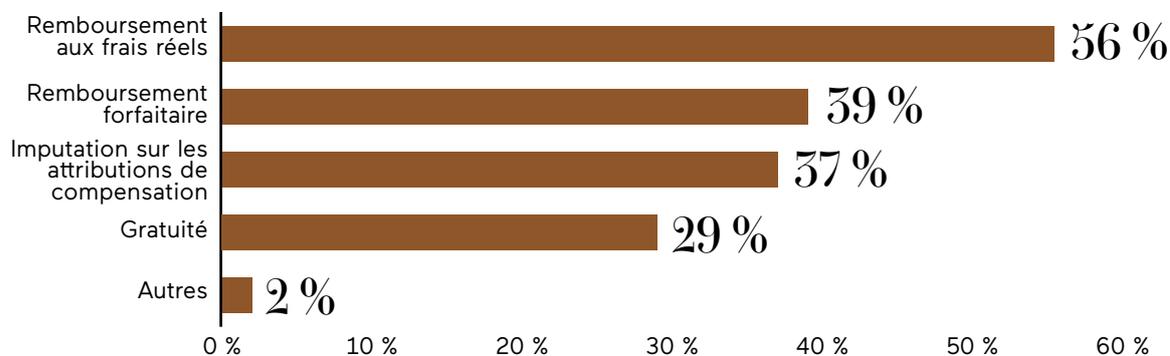


Source : enquête AdCF auprès des intercommunalités de France, janvier 2021.

**L'hétérogénéité des pratiques concernant les formes juridiques retenues est marquée**, même si on note une adoption croissante du service commun. Cette solution existe dans 76 % des cas contre un peu moins de 50 % pour les prestations ou mises à disposition de services

(graphique ci-dessus). Le choix des dispositifs semble souvent correspondre à une diversité de fins organisationnelles ou à différentes étapes du processus de mutualisation.

## REMBOURSEMENT DES SERVICES MUTUALISÉS



Source : enquête AdCF auprès des intercommunalités de France, janvier 2021.

**La diversité des solutions est encore plus forte en matière de remboursement de services mutualisés** (graphique ci-dessus). Si l'intercommunalité porte souvent le coût de la mise en place d'un tel service et une partie de son fonctionnement, la répartition des charges entre les communes a souvent été définie de façon *ad hoc*. On observe une disparité de situations juridiques, adaptée à la réalité opérationnelle qui importe donc d'abord. En matière d'outils financiers, l'imputation du coût des services communs sur les attributions de compensation est fréquemment adoptée (37 % des cas), alors qu'elle est une possibilité plutôt récente (loi MAPTAM du 27 janvier 2014). Ceci semble confirmer son utilité pratique et son intérêt pour l'évolution des dotations.

La plupart des intercommunalités ayant répondu indiquent faire progressivement évoluer les clés de répartition des charges, afin de les adapter au coût réel de l'utilisation des services. On note cependant plusieurs cas de remboursements forfaitaires liés à la population DGF des communes membres. Émettons l'hypothèse que cette solution peut être un levier de simplification et de réduction des coûts de pilotage du processus de mutualisation.

**Une première exploration des pratiques en matière de gestion des ressources humaines montre qu'un projet de mutualisation requiert d'abord quasi systématiquement un dialogue social spécifique (près d'un quart des cas).** De plus, les démarches de mutualisation sont parfois associées à la volonté d'harmoniser les conditions d'emploi au niveau du « bloc mutualisé » (21 % des cas) ou, a minima, de traiter collectivement certains sujets comme la formation ou la fonction hygiène et sécurité au travail.

## Perspectives début 2021

**Les réponses à l'enquête permettaient d'observer un échantillon de projets en cours d'élaboration ou de mise en œuvre au début de l'année 2021.** L'analyse plus fine de ces situations montre que l'identité entre la majorité d'une ville-centre et celle de l'intercommunalité, et plus encore entre le maire et le président, sont toujours un levier d'accélération ou de déclenchement des mutualisations, qui reposent alors sur un fort portage politique.

**On notait aussi un certain nombre de démarches de bilan ou d'évaluation, en cours ou réalisées à la fin du mandat précédent (25 % des cas).** Le lancement de ces évaluations apparaissait souvent guidé par la volonté d'approfondir ou, a minima, d'ajuster les mutualisations existantes.

**Enfin, la clarification de la gouvernance politique ou administrative des services mutualisés apparaissait comme l'un des enjeux prioritaires du mandat.** L'élaboration et le pilotage des mutualisations étaient décrits comme souvent réalisés à deux niveaux : politique avec un comité *ad hoc* ou via la conférence des maires; technique via la direction générale ou une réunion de directeurs de services des collectivités concernées. On notait plusieurs exemples de réaffirmation de l'ambition de mutualisation par la création d'une forme de gouvernance collective formalisée ou par celle d'une vice-présidence dont le portefeuille intègre la mutualisation ou, plus largement, la coopération avec les communes, ce qu'ont confirmé les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude qui commence.





PARTIE 1

—  
**Une diversité des  
objectifs et des  
modes de pilotage**

## Mutualiser en réponse à une pluralité d'objectifs

Les objectifs ou les besoins auxquels répondent les projets de mutualisation peuvent être rassemblés en trois catégories. La pérennité ou l'amélioration de la qualité du service public local est l'objectif le plus souvent mis en avant par les intercommunalités interrogées dans le cadre de l'étude. Par ailleurs, la recherche d'économies est systématiquement citée comme faisant partie des objectifs, mais rarement de façon prioritaire. Le renforcement progressif des coopérations et de la cohérence des actions des collectivités du bloc local est aussi fréquemment visé.

### L'AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL

**En premier lieu, dans le cadre du rapprochement entre une intercommunalité et sa ou ses villes principales, voire d'une gestion unifiée, les objectifs d'amélioration du service semblent assez partagés.** Il s'agit souvent de s'appuyer sur le décloisonnement des ressources humaines pour assurer la continuité des services, sur la sécurisation des pratiques, sur la réponse à une fluctuation des commandes. De plus, la spécialisation des tâches est vue comme un levier de la montée en compétences des agents et des services en général.

Ces objectifs apparaissent similaires lorsque plusieurs communes s'associent pour former un service commun avec l'intercommunalité. À la communauté de communes Sud Estuaire, cinq communes ont progressivement mis en commun leurs fonctions de commande publique, systèmes d'information, ressources humaines et finances entre 2016 et 2019, afin de pouvoir mieux s'organiser.

**Dans le cas où une mutualisation est étendue à l'ensemble des communes du bloc local, les objectifs semblent en partie différents.** Tout d'abord, la proposition d'une solution de substitution pour les communes au désengagement de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme semble récurrente dans les intercommunalités. Aujourd'hui, plusieurs projets d'appui à l'ingénierie des communes dans les domaines techniques comme l'urbanisme stratégique sont sous-tendus par la même volonté de suppléer au retrait de l'État.

Par ailleurs, dans de nombreuses intercommunalités, la mutualisation donne accès à une expertise nouvelle pour l'ensemble des communes. À la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault ou à Ardenne Métropole, le but est ainsi de fournir des prestations que les communes ne pourraient obtenir sans l'appui des services communautaires. Dans ce cas, ce sont les fonctions nécessitant de l'ingénierie qui sont alors concernées :

- l'hygiène et la sécurité;
- l'achat public;
- l'archivage et la numérisation;
- la fonction contentieuse;
- le service juridique;
- la prospective financière;
- l'observatoire fiscal;
- un délégué à la protection des données...



Par exemple, l'ambition de la coopérative de services créée en 2016 à Montpellier Méditerranée Métropole est de proposer une trentaine de fonctions aux communes, allant de l'expertise à l'animation de réseau. Le processus est similaire à la communauté de communes des Coëvrons, dont les communes membres peuvent bénéficier de l'expertise des « services centraux » administratifs et techniques portés par la communauté.

Enfin, la mutualisation peut éviter la multiplication de services communaux et rassembler des moyens afin de dépasser un seuil critique pour créer un nouveau service de qualité. Cette situation s'illustre par exemple dans le cadre de recrutements rendus possibles en vue de disposer de compétences spécifiques, comme un ingénieur. Certaines intercommunalités ont aussi pu constituer des services informatiques ou un réseau de lecture publique. De même, la mutualisation a permis à la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulinois de constituer des services techniques professionnels. Aujourd'hui, dans le même ordre d'idées et dans plusieurs territoires, la création d'un service de secrétariat de mairie ou la constitution de polices inter ou pluricommunales sont envisagées.

## LA RÉALISATION D'ÉCONOMIES

L'objectif d'économies se traduit le plus souvent, comme c'est le cas dans le schéma de mutualisation de Bordeaux Métropole, par **la volonté de poursuivre l'amélioration du service public dans un contexte de forte tension sur les ressources**. La mutualisation est souvent perçue comme un moyen de dégager des « marges de manœuvre » pour continuer à investir. Ainsi, à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, la mise en commun des moyens avec la ville-centre, à partir de 2015, visait à permettre à la ville de Chinon de continuer à investir en partageant mieux les dépenses à l'échelle du bloc local.

Plus généralement, c'est **l'optimisation des moyens humains et matériels de l'administration locale qui est visée afin de maîtriser les coûts de gestion**, comme c'est le cas à la communauté de communes Sud Vendée Littoral. C'est aussi l'objectif des mutualisations à Haut-Léon Communauté, à la communauté de communes Sud Estuaire ou à la communauté d'agglomération Lamballe Terre et Mer, pour lesquelles des gains sont attendus sur le moyen ou le long terme, en lien avec des économies d'échelle et des « non-dépenses ». Les principaux leviers identifiés pour cela sont le traitement d'un plus grand nombre de dossiers ou l'optimisation du temps de travail des agents mutualisés.

**La recherche d'une optimisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), via la croissance du coefficient d'intégration fiscale (CIF), est évoquée par certaines intercommunalités.** L'analyse des différentes situations montre que l'impact des mutualisations sur la dotation d'intercommunalité est en effet positif. Néanmoins, ce gain ne semblerait plus si significatif depuis la réforme de cette dotation.

## LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

**Tout d'abord, les processus de mutualisation étudiés dans la présente publication s'accompagnent de la volonté de renforcer les liens entre les agents du bloc local, ainsi qu'entre les élus.** Leur capacité à travailler ensemble s'en trouve améliorée. C'est ce dont témoigne la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup où l'organisation fréquente de réunions sur le développement des actions communes a permis aux agents de mieux se connaître depuis 2015.

**Dans la continuité, l'un des objectifs est l'accroissement de la réalisation d'actions communes au sein du bloc local.** La communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) présente cet objectif comme prioritaire pour progressivement harmoniser les méthodes et pratiques d'intervention.

**Plus encore, c'est une plus grande cohérence des politiques publiques qui est visée en s'appuyant sur une dynamique de coopération.** Pour Montpellier Méditerranée Métropole, cette dimension est essentielle pour garantir la qualité du service public : il s'agit de privilégier la transversalité dans les réponses proposées aux usagers. L'objectif est de mobiliser l'ensemble des collectivités du bloc local, et ce, à l'échelle la plus adaptée, pour répondre au mieux aux enjeux collectifs. En plus des plateformes d'« e-administration », c'est notamment la mise en place de « réseaux thématiques » pour plusieurs fonctions (finances, affaires juridiques, ressources humaines, périscolaire, aménagement, communication...) qui permet un renforcement de la coopération transversale.

**Cette volonté d'intégration peut enfin prendre la forme d'éventuelles évolutions institutionnelles,** comme à la communauté de communes des Coëvrons, où l'un des scénarios proposés par l'évaluation de la mutualisation réalisée en 2020 est la création d'une « commune-communauté ».

**Il est peu question des transferts de compétences comme aboutissement des mutualisations, alors qu'ils avaient souvent été évoqués dans le passé.** Les nombreux transferts liés aux dernières réformes territoriales sont une explication à ceci. La création de communes nouvelles peut en revanche être vue comme l'aboutissement potentiel des mutualisations de services. Notamment, la mutualisation des fonctions supports entre deux communes peut engendrer une identité des fonctionnements pouvant naturellement aboutir à la fusion des deux collectivités.

**Il est à souligner que, dans plusieurs intercommunalités, la mutualisation fait formellement partie du projet de territoire.** L'objectif est le renforcement de l'administration locale, afin de pouvoir conduire les projets des élus. À Montpellier Méditerranée Métropole, servir le projet de territoire est d'ailleurs le premier objectif affiché dans le schéma de mutualisation défini en 2015. Il s'agit de « construire une organisation à même de relever les défis du mandat », en s'appuyant sur les six piliers du projet métropolitain. Plus au nord, la mutualisation constitue l'un des principes du projet politique défini lors de la constitution d'Ardenne Métropole en 2015, toujours dans le souci d'appuyer le développement des communes. Elle constitue aussi un axe central dans les projets du SICOVAI, du Grand Soissons, de Chinon, Vienne et Loire ou de Vienne Condrieu Agglomération. Ces communautés voient dans la mutualisation un facteur progressif d'intégration.

## Des stratégies de mise en œuvre également plurielles

L'étude des stratégies de mise en œuvre fait apparaître une diversité de méthodes. La formalisation retenue pour les choix de mutualisation est en revanche plus homogène. Il existe toutefois diverses manières de déployer les mutualisations.

### DIVERSES MÉTHODES D'ÉLABORATION DES PROJETS DE MUTUALISATION

**L'élaboration de schémas ou projets de mutualisation commence en général par l'évaluation des besoins des communes.** Plusieurs collectivités ont lancé des audits organisationnels dans cette perspective. Certaines ont fait le choix d'externaliser cette démarche, comme la communauté de communes Haut-Léon Communauté ou la communauté d'agglomération Ardenne Métropole. D'autres, comme la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), l'ont réalisée en interne en recrutant un chargé de mission à cette fin. Il s'agit aussi, parallèlement, d'estimer la motivation des élus et des cadres communaux à s'investir dans un projet de mutualisation. La communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a procédé à l'envoi d'un questionnaire aux communes dans ce but, lors de la réalisation du premier schéma en 2015.

**Pour mettre en œuvre le projet de mutualisation, de nombreuses intercommunalités ont privilégié la coconstruction, souvent au moyen de groupes de travail dédiés.** Les travaux de ces groupes ont vocation à nourrir les réflexions des instances communautaires ou de comités politiques de mutualisation créés pour arbitrer la stratégie. Par exemple, à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, des groupes thématiques composés de techniciens autour de la direction générale adjointe (DGA) « ressources » évaluent précisément les besoins, proposent des solutions et préfigurent la phase opérationnelle. En parallèle, un groupe de travail d'élus se réunit chaque mois depuis le début du mandat 2020, avec une méthodologie précise associant l'analyse collective des travaux en cours et l'étude de faisabilité de nouvelles pistes de mutualisation.

De même, à Montpellier Méditerranée Métropole, la conférence des maires s'appuie depuis 2015 sur le « groupe de travail coopération territoriale » composé d'un cadre de la ville de Montpellier, d'un cadre communautaire et de quatre directeurs généraux des services (DGS) communaux. Cette instance a pour mission d'identifier les besoins de coopération et de proposer une méthode commune à la conduite des différents chantiers qu'elle doit articuler. Ailleurs, à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), par exemple, des groupes de travail associant cadres communautaires et communaux, ainsi que des agents « métiers » se réunissent lorsque le bureau communautaire identifie une piste de fonction à mutualiser, ceci afin de travailler à sa préfiguration, puis de la rendre opérationnelle.

La liste des activités pouvant être mutualisées a ainsi souvent fait l'objet d'une démarche dite « participative ». À Bordeaux Métropole, une équipe d'animation spécialisée a par exemple accompagné trois rassemblements de 200 cadres répartis dans des groupes de travail articulés autour de 9 thématiques.

**Ces exemples démontrent la capacité des intercommunalités à s'organiser en « mode projet ».** La communauté de communes Sud Estuaire en propose une illustration avec la création

d'un comité de pilotage et d'un comité technique, lors de la planification de la mutualisation à partir du début de la mandature 2014-2020. De même, à Bordeaux Métropole, un comité de pilotage a été institué et s'est appuyé sur une équipe-projet rattachée au DGS métropolitain : cette équipe de « consultants internes » était chargée de faire des propositions au bureau communautaire.

**Dans d'autres intercommunalités, les travaux techniques sur la mutualisation sont plutôt à l'ordre du jour des réunions de DGS et de secrétaires de mairie.** C'est par exemple le cas à la communauté d'agglomération Lamballe Terre et Mer ou à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, dont les DGS animent un « réseau » de responsables communaux. Les pistes de mutualisation peuvent alors être à l'ordre du jour de réunions fréquentes. C'est aussi l'organisation choisie, en régime permanent, par Bordeaux Métropole, qui s'appuie sur la réunion des 28 DGS tous les deux mois, afin de suivre les évolutions éventuelles des opérations de mutualisation.

**Dans ce cas, la réflexion politique sur l'évolution des projets de mutualisation repose sur les commissions permanentes.** Le plus souvent, le sujet de la mutualisation est intégré à la lettre de mission des commissions « ressources humaines », « finances », voire « contrôle de gestion ».

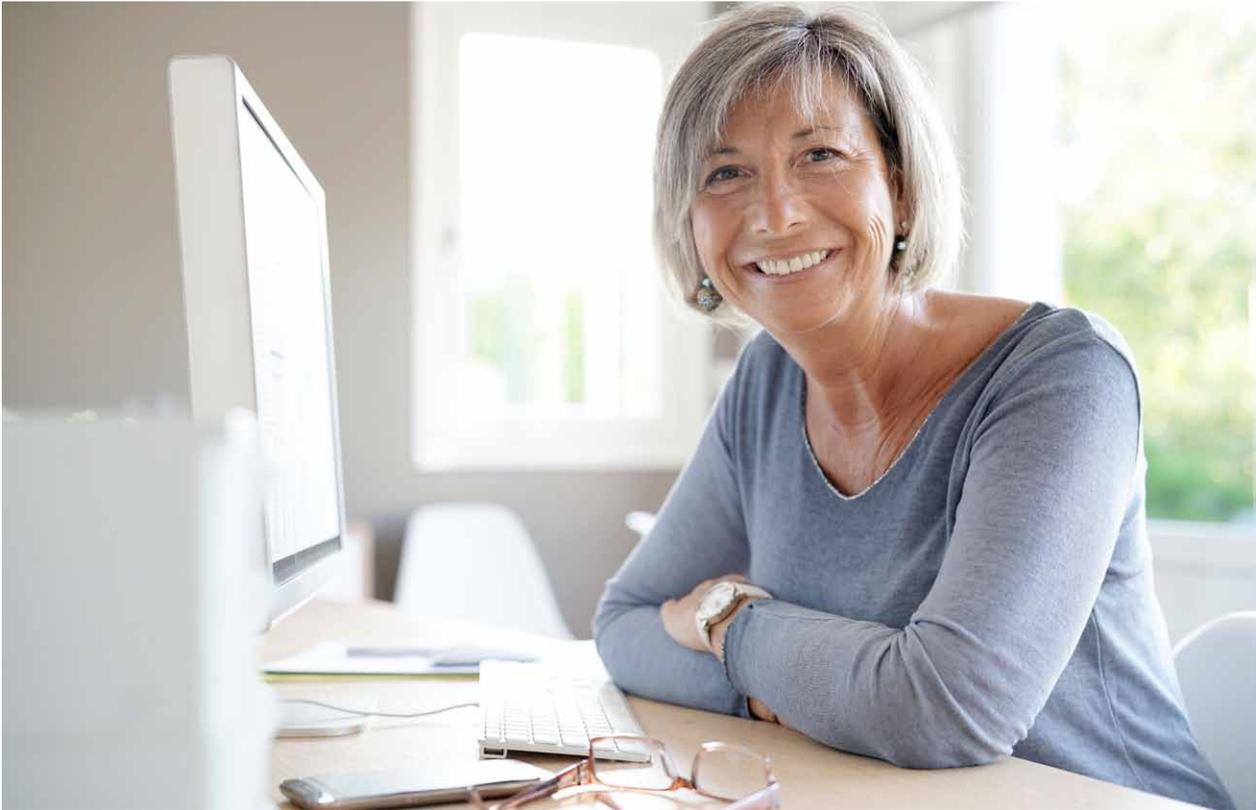
**L'analyse des différentes situations montre toutefois que l'association des cadres communaux est hétérogène selon les territoires, au stade de la construction initiale des projets de mutualisation.** On note aussi que, dans la quasi-totalité des situations, l'élaboration concrète et la conduite des mutualisations reposent essentiellement sur les cadres communautaires et non sur l'ensemble des agents concernés.

### UNE FORMALISATION DES MUTUALISATIONS RELATIVEMENT HOMOGENE

#### Le schéma de mutualisation

**Dans la plupart des situations étudiées, un schéma de mutualisation a été élaboré par l'intercommunalité. Ces schémas ont des formes et des degrés de précision variables, mais ils partagent plusieurs caractéristiques.** Leur première partie présente souvent les objectifs du projet. Un inventaire des mutualisations existantes est ensuite proposé et repose sur un diagnostic des besoins des communes. Une dernière partie du schéma retrace alors les grandes orientations de mutualisation sur la durée de la mandature avec plus ou moins de détails. Des domaines prioritaires sont souvent identifiés. Le schéma comporte en général des études ou fiches d'impact associées aux actions envisagées, notamment en matière de ressources humaines.

Dans certains cas, les fonctions « mutualisables » sont recensées avec une grande précision. Le schéma de mutualisation de Bordeaux Métropole recense ainsi 130 fonctions, relevant des domaines supports ou opérationnels, quand celui de la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) identifie plus de 200 pistes de mutualisation. Dans le cadre de la coopérative de services de Montpellier Méditerranée Métropole, des « fiches-actions » correspondant à chacune des éventuelles fonctions sont disponibles.



**Ainsi, le schéma de mutualisation constitue très souvent un cadre de référence pour le dialogue entre l'intercommunalité et les communes membres.** Selon les personnes interrogées, il constitue un document souple et évolutif, décrivant les actions qui pourront être déployées. Il offre alors une visibilité sur le périmètre potentiel des mutualisations, ainsi que les méthodes qui seront utilisées.

Ce cadre de référence est parfois décrit avec des principes. Par exemple, à la communauté de communes des Coëvrons, la partie générale du schéma fixe sept grands principes de la mutualisation :

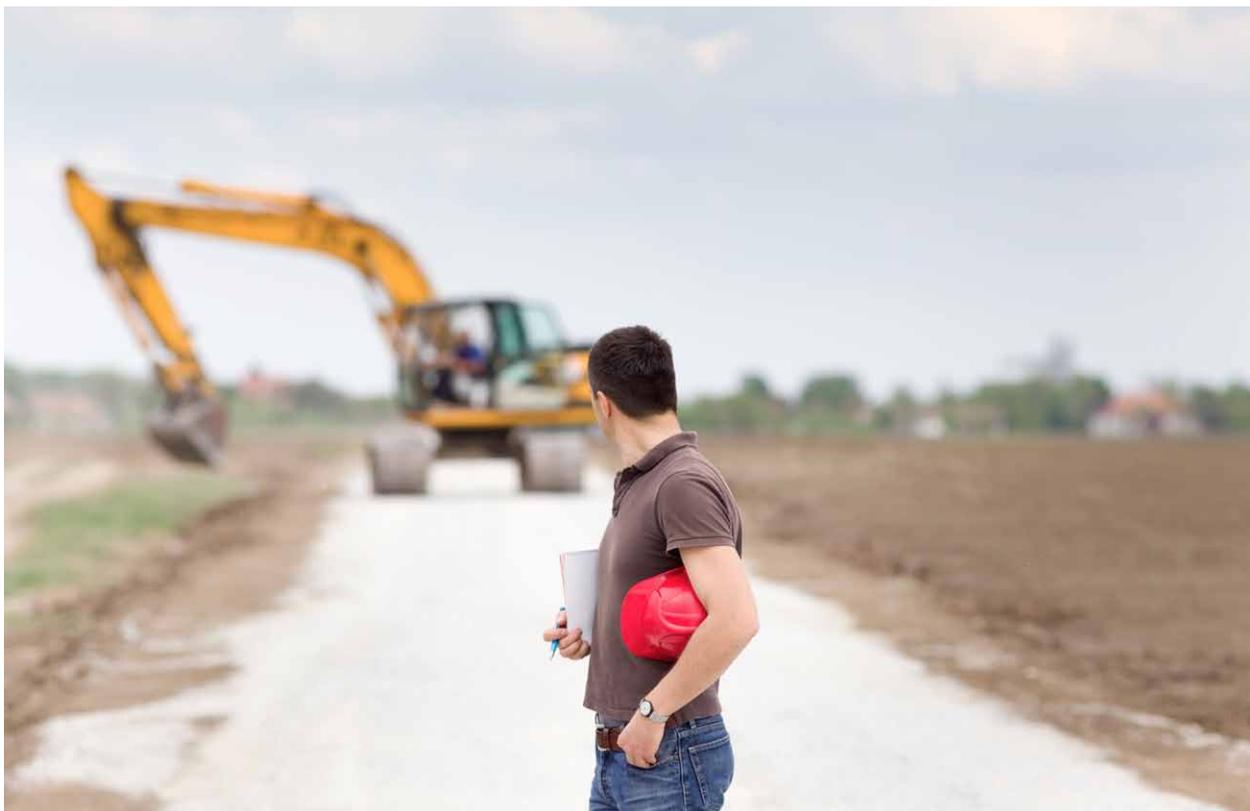
- l'employeur unique;
- la non-sécabilité des supports mutualisés;
- la neutralisation du temps libéré;
- l'anticipation du temps libéré;
- l'anticipation et la méthodologie en rétroplanning;
- la réversibilité organisée et progressive du système;
- la mutabilité du rôle et du positionnement de l'élu;
- la permanence et l'organisation de l'évaluation.

#### **Des conventions de mutualisation au périmètre variable**

**Dans la plupart des cas, les intercommunalités interrogées ont établi des conventions pour chaque opération de mutualisation, dans lesquelles sont définies les actions et la répartition des coûts.** Sont précisées les conditions des transferts de personnel, de répartition de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle, ainsi qu'éventuellement une méthodologie de « démutualisation » (exemple : impact financier pour une commune se retirant d'un service mutualisé avant le terme de la convention, en raison du surcoût généré pour l'intercommunalité). Dans le cadre de la mise en place d'une gestion unifiée, certaines intercommunalités comme Lamballe Terre et Mer ont fait le choix de s'appuyer sur une convention unique de

mutualisation. De façon moins répandue, Ardenne Métropole a adopté une « convention-cadre » de mutualisation, sous l'égide de laquelle les autres conventions sont signées, service par service.

**À Bordeaux Métropole, en plus des conventions de création de chaque service commun, des « contrats d'engagement » ont été conclus avec les communes membres.** Ces contrats établissent un cadre général d'organisation des relations entre collectivités et en définissent la gouvernance. Ils fixent les sujets et les modalités de saisine des services communs, les délais, les procédures de gestion, les modes opérationnels et les objectifs en matière de niveau de service. Sont ainsi prévues une mesure de l'atteinte des objectifs ou de l'écart entre le niveau de service attendu et celui réalisé, selon un suivi au moins annuel, ainsi que les modalités d'ajustement. Les contrats sont détaillés en fiches-actions, éléments de calendrier et livrables. Ces contrats constituent un outil de dialogue permettant de construire des feuilles de route annuelles et partagées entre les DGS et les services communs. Au moment de l'entretien réalisé dans le cadre de cette étude, l'objectif à venir était de constituer des programmes pluriannuels d'opérations, afin d'assurer la réalisation des projets de mandats des communes. **Ces outils positionnent donc les agents des services communs au service des communes adhérentes et représentent une garantie pour les communes,** conformément à l'esprit de la loi.



## PLUSIEURS MÉTHODES DE DÉPLOIEMENT DES MUTUALISATIONS

Il est difficile de recenser ici de façon exhaustive les différentes stratégies de déploiement des processus dans le temps et dans l'espace. Toutefois, au-delà du cas de la gestion unifiée entre la ville-centre et l'intercommunalité, plusieurs distinctions semblent pertinentes pour présenter les projets.

### Les projets de mutualisation se distinguent par différents degrés d'engagement des communes impliquées

**Plusieurs intercommunalités évoquent le fait que l'hétérogénéité de taille des communes peut limiter l'intérêt et les possibilités des démarches de mutualisation.** Tout d'abord, la mutualisation induit une plus grande formalisation des procédures, moins adaptée aux plus petites communes. Par exemple, dans le cadre de l'achat public, l'intérêt sera limité pour une commune ne disposant pas d'un parc informatique ou de matériel très développé. De même, le recours à un groupement de commandes peut apparaître comme trop complexe ou trop rigide, et entraîner une perte de réactivité.

Ensuite, certaines communes estiment ne pas pouvoir assumer une charge financière associée à l'adhésion à un service commun dont la population n'a pas forcément besoin. Dans ce cas, à la communauté de communes des Coëvrans, un bénéfice apparaît lorsque les gains tirés par du redéploiement du temps de travail des secrétaires de mairie sont supérieurs au coût de la nouvelle prestation.

Enfin, dans plusieurs situations, les différences de structuration entre des administrations communales sont identifiées comme limitant les mutualisations. C'est notamment la différence de spécialisation des agents ou des services entre collectivités

qui complique les interactions. Par exemple, une plus petite commune ne dispose pas d'une direction des ressources humaines ou des affaires financières, présente dans une plus grande collectivité.

On peut identifier des projets dans lesquels l'adhésion au processus de mutualisation est proposée par «paquets» aux communes. Ils se distinguent de ceux qui suivent une modalité «à la carte» plus classique.

**Pour le premier cas**, comme à la communauté de communes des Coëvrans, l'adhésion des communes aux fonctions supports mutualisées s'opère sur la base d'un ensemble identifié «ressources humaines, finances et commande publique». Cette méthode présente l'avantage de faciliter le pilotage des mécanismes de mutualisation. Elle permet de dégager suffisamment de temps de travail pour les secrétaires de mairie afin d'en permettre le redéploiement. Ces modalités accélèrent l'harmonisation des pratiques dans le bloc local et la cohérence de l'organisation générale. Elles permettent une consolidation plus aisée des services mutualisés, leur volume d'activité étant ainsi plus prévisible.

**Dans le deuxième cas, les intercommunalités proposent des modalités d'adhésion souples à l'ensemble des mutualisations proposées.** Ainsi, à Bordeaux Métropole, les communes ont pu initialement se déterminer parmi 130 fonctions. Il en est de même pour les actions de la coopérative de services de Montpellier Métropole ou encore pour les fonctions mutualisées à la communauté d'agglomération Ardenne Métropole. Ces modalités souples présentent l'intérêt de faciliter l'adhésion politique au cadre général de mutualisation.

Ce choix peut se traduire par une certaine complexité organisationnelle. Il peut être difficile, pour l'organisation des services communs et le règlement des modalités financières, de

s'adapter à la diversité des besoins des communes. Ce constat est encore plus fréquent lorsque l'adhésion ne comporte pas le transfert d'un équivalent temps plein complet depuis les communes concernées et que les ressources mutualisées ne sont alors pas suffisantes pour recruter un nouvel agent. Pour l'ensemble de ces raisons, Bordeaux Métropole a par exemple fait évoluer ses modalités d'adhésion et propose dorénavant, comme unités de mutualisation au choix, des blocs parmi les 14 domaines supports ou opérationnels, plutôt que les 130 fonctions initiales évoquées plus haut. Cette solution facilite le fonctionnement des services communs, assis sur un périmètre plus clair, et limite les risques liés au « découpage » d'activités étroitement liées entre elles. À partir du constat que la mutualisation des activités supports nécessitait une intégration des systèmes d'information, ce domaine spécifique est dorénavant un préalable à l'adhésion aux activités relatives aux finances, ressources humaines et archives.

### Les projets de mutualisation se distinguent par différentes temporalités d'adhésion

**Des intercommunalités proposent une adhésion « au fil de l'eau ».** À Vienne Condrieu Agglomération, des modèles de délibérations et de conventions sont proposés par l'intercommunalité lors de la création de chaque fonction mutualisée. Les communes peuvent ensuite y adhérer. De même, au Grand Soissons, chaque commune est systématiquement informée des scénarios envisagés pour s'y associer si elle le souhaite.

Néanmoins, ce modèle semble plus complexe lorsque les projets comprennent des implications en termes de recrutement, action qui requiert une certaine visibilité. Ainsi, Vienne Condrieu Agglomération a demandé à ses communes de se positionner en amont, quant à leur adhésion à un nouveau service commun informatique, afin d'ajuster précisément son dimensionnement.

**À l'inverse, des intercommunalités proposent des adhésions à une date fixe.** Par exemple, Bordeaux Métropole propose aux communes **une adhésion selon un cycle annuel au moment du débat d'orientation budgétaire.** Cette solution permet d'obtenir une meilleure projection de l'organisation du service. L'annualité tend cependant à être remise en question, au profit de cycles pluriannuels permettant une stabilisation par étape : les services communs n'ont alors pas à intégrer de nouveaux agents et de nouvelles missions chaque année.

### Les projets de mutualisation se distinguent aussi selon leur degré de territorialisation

La « territorialisation » évoquée ici implique le déploiement des services communautaires mutualisés dans différents pôles répartis sur le territoire.

**La plupart des intercommunalités étudiées n'y ont pas eu recours** et l'ensemble des services mutualisés se trouve alors hébergé dans la commune où se situe le siège. C'est le cas lorsque les mutualisations n'ont pas induit de transfert de personnel et qu'elles consistent en des prestations de service, comme à la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault. Ceci s'observe aussi lorsque les administrations de la ville-centre et de l'intercommunalité sont très intégrées et qu'il n'y a pas eu de transfert d'agents des autres communes.

**Quand la mutualisation a impliqué des transferts d'agents sur l'ensemble du territoire communautaire, les services sont parfois organisés par secteurs, sur la base de « pôles territoriaux ».** Ces pôles ont souvent vocation à regrouper des services communautaires déconcentrés et des services mutualisés, comme à la communauté de communes des Coëvrons ou à Montpellier Méditerranée Métropole. Des responsables ou directeurs de pôles sont alors nommés et doivent collaborer étroitement avec les DGS des communes de leur secteur. Cette solution, si elle représente un certain coût et peut complexifier l'organisation des services, vise à favoriser la proximité entre services mutualisés et communes, et induit souvent une coopération intercommunale plus fluide. Dans le même temps, elle limite les changements de lieu de travail pour les agents. Pour la communauté de communes des Coëvrons, en plus d'allier proximité et efficacité, cette solution permet de dépasser les difficultés associées aux différences de taille entre communes. Ce mouvement organisationnel y est d'ailleurs l'un des scénarios identifiés lors de l'évaluation de la mutualisation réalisée en 2020 : la structuration de communes nouvelles qui mutualisent leurs services avec l'intercommunalité.

### Les retours d'expérience soulignent la nécessité de planifier plus précisément les projets de mutualisation

La constitution de rétroplannings communs pour le déploiement de la mutualisation ou pour l'intégration de chaque service mutualisé apparaît comme l'un des leviers pour les projets de mutualisation. Cela permet de concevoir une éventuelle progressivité, laquelle peut être utile pour un travail de pédagogie et de transparence. Le fait de planifier oblige aussi les intercommunalités à s'assurer que l'ensemble des tâches préalables est réalisable en amont de la création effective des fonctions mutualisées. Certaines expériences de mutualisation trop hâtives ont en effet entraîné une surcharge de travail, altérant temporairement les conditions d'exercice et de réussite du projet.

# La structuration de la gouvernance politique et technique de la mutualisation

L'analyse de l'échantillon des territoires étudiés montre que des vice-présidences chargées de la mutualisation ont parfois été mises en place. Ce mouvement est parallèle à celui du renforcement des instances de pilotage politique et technique des mutualisations. Pour certains, le pacte de gouvernance récemment reconnu par la loi offre la possibilité de formaliser les rôles et les responsabilités des élus et des instances.

## PAS DE GÉNÉRALISATION DES VICE-PRÉSIDENTS « MUTUALISATION »

**Pour de nombreuses intercommunalités interrogées, l'enjeu de mutualisation ne fait pas partie de la lettre de mission d'une vice-présidence.** Le pilotage des actions est donc souvent réparti par thématiques au sein du bureau communautaire. Une délégation n'est alors pas explicitement désignée. La mutualisation peut tout de même entrer dans le champ d'une commission, comme l'administration générale ou les ressources humaines.

**A contrario, quelques collectivités ont intégré explicitement la mutualisation aux prérogatives d'une vice-présidence.** Le sujet peut relever des vice-présidents délégués aux ressources humaines ou aux finances, et donc des commissions associées. À la CACEM, une vice-présidence est chargée des mutualisations qui font l'objet des travaux de la commission « finances, fiscalité, mutualisation et réforme des biens ». À Montpellier Méditerranée Métropole, une vice-présidence est déléguée aux mutualisations et coopérations. À Bordeaux Métropole, la délégation est intégrée aux travaux de la commission dédiée à la proximité et à la déconcentration de l'action métropolitaine. La mutualisation est aussi parfois associée à la performance de l'action publique, comme à la communauté de communes des Coëvrans ou encore à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire où une conseillère déléguée membre du bureau est chargée de l'évaluation des politiques publiques, du contrôle de gestion et de la mutualisation.

**Enfin, certaines intercommunalités ont mis en place des vice-présidences et/ou des commissions spécifiquement dédiées aux mutualisations.** C'est le cas à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup ou à la communauté de communes du Pays de Chantonay, depuis 2020, et plus anciennement à la communauté d'agglomération du SICOVAL et à la communauté de communes Sud Vendée Littoral. Le développement récent de cette pratique semble démontrer un renforcement progressif de la volonté politique dans ce domaine. Notons que, le plus souvent, l'action des élus référents se concentre sur le développement des mutualisations, voire la question du partage des coûts, et moins sur le suivi des activités déjà en place.

## UN PILOTAGE DES MUTUALISATIONS HÉTÉROGÈNE

**Une fois les mutualisations mises en place, il s'agit d'assurer le pilotage des fonctions mutualisées et d'un niveau de service suffisant et adapté, au profit des communes concernées. L'enjeu de coordination, entre les donneurs d'ordres, est aussi crucial pour une régulation efficace de la charge de travail des agents mutualisés.**

**Dans de nombreux cas, des intercommunalités mettent en place des instances politiques pour suivre les opérations de mutualisation.** La communauté de communes du Grand Chambord a ainsi mis en œuvre un comité de suivi pour réguler les activités entre les différentes collectivités. Au-delà de ces instances consacrées à toutes les mutualisations, un suivi peut être organisé pour chaque service commun. Par exemple, à la communauté de communes Sud Estuaire et à Lamballe Terre et Mer, un comité de pilotage existe pour la direction des systèmes d'information. Le pilotage général y relève de la conférence des maires, laquelle s'appuie sur la réunion des DGS pour sa dimension technique ; c'est aussi le cas à la communauté de communes de Grand Lieu.

**Certaines intercommunalités ont installé, en parallèle, de nouvelles instances plus techniques, afin de mieux coopérer.**

La communauté de communes des Coëvrans souhaite pour cela créer un comité de direction (CODIR) de territoire réunissant les responsables de pôles, les secrétaires et les DGS des mairies regroupées, ainsi que le comité de direction communautaire. Le rapport d'évaluation de 2021 y préconise de l'associer à un comité de mutualisation politique chargé des arbitrages. De même, à Bordeaux Métropole, une conférence territoriale réunit par pôles les maires, les DGS, le DG « territoires » et des vice-présidents de la Métropole. Cette instance favorise le dialogue de proximité et réalise le suivi politique. Elle régule les demandes exceptionnelles et présente des évaluations des contrats. Elle est préparée au niveau technique par la réunion des DGS des secteurs concernés.

**Par ailleurs, dans les situations de gestion unifiée entre la ville-centre et l'intercommunalité, les deux CODIR fusionnent et assurent le rôle de coordination.** C'est le cas entre Lamballe Terre et Mer et la commune-centre de Lamballe-Armor ou entre la communauté urbaine Grand Besançon Métropole et la ville de Besançon. Lorsque des services communs existent sans organigramme unique entre les collectivités concernées, les directions de services participent régulièrement aux CODIR de ces collectivités, comme à Val de Garonne Agglomération ou à Haut-Léon Communauté.

**Pour les intercommunalités qui n'ont pas mis en place de pilotage spécifique, leur retour d'expérience témoigne d'une nécessité de renforcer la coordination entre les services ou fonctions mutualisés.** Par exemple, la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault a identifié des doublons entre services mutualisés ne conduisant pas d'opérations communes. De même, Ardenne Métropole insiste sur la nécessité d'une meilleure coordination entre les DG et les donneurs d'ordres. Il s'agit de mieux réguler la charge de travail, et de mieux connaître le niveau de service attendu et la répartition des charges qui en résulte.



### DE NOUVELLES PERSPECTIVES DANS LE CADRE DES CONFÉRENCES DES MAIRES ET DES PACTES DE GOUVERNANCE

L'étude montre que les intercommunalités **s'appuient progressivement sur la conférence des maires pour le développement ou le pilotage des mutualisations**. C'est le cas à la communauté de communes de la Région de Levroux, à la communauté de communes Isle et Crempse en Périgord ou à la communauté de communes du Giennois. Cela permet, dans un premier temps, de mieux partager cette dynamique, ainsi que les retours d'expérience des communes concernées. Cet aspect peut aussi être un facteur aidant à approfondir la mutualisation.

**Par ailleurs, quelques intercommunalités ont intégré le pilotage des mutualisations dans leur pacte de gouvernance, un exercice qui demeure facultatif**. L'objectif est alors de définir précisément le rôle et les responsabilités des différentes instances du bloc local dans le développement et la conduite des mutualisations. Les outils de régulation devaient ainsi être mentionnés dans celui de Valence Romans Agglo, en cours d'élaboration au moment de la réalisation de l'étude.

Cependant, certains estiment qu'un pacte de gouvernance n'est pas nécessairement le cadre pour aborder précisément les questions liées à la mutualisation.

A photograph of three business professionals in a meeting. Two men are looking at a computer monitor, and a woman is holding glasses. A large teal circle is overlaid on the left side of the image, containing the text.

## PARTIE 2

---

# Une riche boîte à outils aux utilisations variées



## Un ensemble de dispositifs juridiques mobilisés dans leur diversité

Le service commun est l'outil le plus fréquemment utilisé dans les situations analysées dans cette étude. De plus, les intercommunalités mobilisent souvent les prestations et les mises à disposition de services pour les communes autres que la ville-centre. La diversité des dispositifs apparaît adaptée à la variété des situations, si bien que la simplification de la boîte à outils juridiques n'est pas une nécessité dans la pratique.

### UN RECOURS FRÉQUENT AU SERVICE COMMUN

**Le service commun (CGCT, art. L. 5211-4-2) permet, dans une logique de souplesse, la mutualisation des fonctions supports et opérationnelles du bloc local, à savoir des intercommunalités, de tout ou partie de leurs communes membres et des établissements qui leur sont rattachés.** Ce dispositif permet de déterminer au cas par cas les conditions d'adhésion, d'organisation et de fonctionnement du service partagé. Dans ce cadre, les agents sont placés sous l'autorité hiérarchique de la ou du président de l'intercommunalité, et exercent leurs missions selon les besoins des collectivités ou des établissements qui participent au service commun.

L'étude des différentes situations montre que le service commun est utilisé dans l'ensemble des champs de l'action publique locale : pour les fonctions supports, les services à la population, les centres techniques, les fonctions de prospective ou encore les compétences « développement sportif et culturel ».

L'attrait de ce dispositif réside aussi dans sa souplesse contractuelle. Certaines intercommunalités ont par exemple fait le choix d'une unique convention pour plusieurs services. Par exemple, à Lamballe Terre et Mer, une convention unique existe depuis 2011 pour l'ensemble des services partagés entre la ville-centre et l'intercommunalité. Une autre tendance montre qu'une convention peut aussi réunir tous les cocontractants adhérents à un service, comme à Bordeaux Métropole où, depuis 2016, une convention unique est attachée à chaque service commun. L'ensemble des communes adhérentes, dont le nombre est variable selon les services, est alors signataire de cette convention.

**Le service commun est également l'outil systématiquement utilisé lors de l'unification des administrations de l'intercommunalité et de la ville principale.** C'est le cas à Grand Besançon Métropole qui partage ses moyens avec la ville-centre depuis les années 1990. De même, Ardenne Métropole ou encore Montpellier Méditerranée Métropole ont respectivement adopté une gestion unifiée avec Charleville-Mézières depuis 2015 et Montpellier depuis 2016.

**L'utilisation de ce dispositif est soumise à certaines conditions et des conséquences sont à envisager.** En premier lieu, en matière de ressources humaines, la création d'un service commun entraîne le transfert à l'intercommunalité des agents qui exercent la totalité de leurs missions dans le cadre du service commun constitué avec les communes qui les emploient. Dans ce cas, des communes ont transféré un nombre important d'agents au niveau communautaire : plus de 200 de Charleville-Mézières en 2016 ou de Poitiers en 2017 et près d'une centaine de Chinon à Chinon, Vienne et Loire, par exemple. Les agents qui n'exercent qu'une partie de leurs

missions dans le cadre d'un service commun restent employés par leur commune, qui doit les mettre à disposition de l'intercommunalité dans le cas où elle porte le service commun.

La mise en place d'un service commun suppose en outre des prérequis financiers. En principe, le recours au service commun n'est possible qu'à la condition que toutes les entités publiques bénéficiaires contribuent à son financement, au motif que l'intercommunalité ne peut pas assumer des coûts qui ne correspondent pas à ses besoins.

Par ailleurs, le recours au service commun nécessite, aux dires des personnes interrogées, une planification précise des activités. Ceci implique un dimensionnement du service commun qui permette la réalisation des tâches à la hauteur des besoins des deux collectivités. Pour ce faire, les collectivités partageant leurs moyens doivent aussi s'assurer que le service compte suffisamment d'agents, et ce, de manière pérenne.

**Dans une logique similaire à celle des services communs, on note l'utilisation par le Grand Poitiers d'un « service unifié »** permettant le regroupement des services et des équipements de plusieurs intercommunalités par voie conventionnelle. Cette solution a été adoptée afin de mettre fin à un syndicat de pays et assurer les coopérations qui y existaient sans nécessiter de structure supplémentaire.

### MISES À DISPOSITION DE SERVICES ET PRESTATIONS DE SERVICE D'ABORD RETENUES POUR LES COMMUNES AUTRES QUE LA VILLE-CENTRE

Dans la plupart des intercommunalités interrogées, les dispositifs de mise à disposition de services ou de prestations de service sont avant tout retenus en vue de mutualiser avec des communes autres que la ville-centre. C'est par exemple le cas à Flers Agglo ou à Montpellier Méditerranée Métropole dans le cadre de la coopérative de services. **Ces dispositifs correspondent à la réalisation de certaines tâches, au profit des communes, par les services de l'intercommunalité :**

- Dans l'esprit de la loi, les prestations de service correspondent à des actions ponctuelles dont l'objet est précisément identifié, dans le cadre desquelles l'intercommunalité agit à la manière d'un prestataire.
- Les mises à disposition de services correspondent davantage à de la mutualisation des services au sens strict, car elles ont vocation à porter sur l'ensemble des missions réalisées par un service, le temps que dure la convention de mise à disposition. Dans ce cas et à la différence du premier, le maire adresse directement ses instructions aux chefs de service mis à disposition, soumis directement à son autorité fonctionnelle.
- Ces dispositifs permettent notamment d'exercer des opérations sans nouveau transfert d'agents. Il s'agit donc de dérogations prévues par la loi au principe de spécialité fonctionnelle de l'intercommunalité – dérogations cependant limitées en raison de l'obligation, par la collectivité bénéficiaire, d'en rembourser le coût.



**Dans la pratique, les intercommunalités étudiées ne s'interrogent pas à propos du périmètre des prestations de service, en théorie limité contrairement aux mises à disposition.**

En effet, les prestations de service doivent, en principe, se situer dans le prolongement des compétences de l'intercommunalité, et donc avoir un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement, en termes de volume et de durée. La prestation de service doit être ponctuelle ou d'une importance limitée. De nombreuses intercommunalités font pourtant usage des prestations pour des fonctions et sur des périodes qui ne correspondent pas exactement à ces conditions, sans que cela ne semble soulever de problème.

**Dans plusieurs cas, la mise à disposition et la prestation de service sont les seuls dispositifs de mutualisation utilisés.**

Par exemple, à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique ou à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, aucun service commun n'a été créé. Ces cas de figure relèvent d'un choix des communes qui recherchent des compétences ou une ingénierie spécifique sans s'engager dans des transferts d'agents. L'intercommunalité recrute alors un agent dont les fonctions seront utiles à l'ensemble du bloc local.

**Une autre tendance est celle d'un recours initial, mais temporaire, aux deux dispositifs de mise à disposition de services et de prestations de service.** La communauté de communes Sud Estuaire a procédé ainsi, avec une première mutualisation avec sa ville-centre et, sur une période transitoire, des prestations parallèles pour les autres communes. Il s'agissait de déterminer la charge de travail et l'ensemble des tâches à accomplir afin de structurer les services mutualisés en place aujourd'hui.

## **PAS DE DEMANDE DE SIMPLIFICATION DE LA BOÎTE À OUTILS JURIDIQUES**

**L'analyse des entretiens réalisés montre que les intercommunalités ont, pour la plupart, souvent recours à plusieurs dispositifs juridiques.** Les différentes solutions apparaissent adaptées à la diversité des organisations au sein des collectivités. La situation la plus répandue sur le panel étudié est la combinaison de service communs avec les villes principales et de prestations de service avec les autres communes, comme à Ardenne Métropole. La mutualisation avec les communes autres que la commune-centre peut aussi prendre la forme de mises à disposition de services, comme à la communauté de communes de Noblat.

D'autres dispositifs sont aussi largement utilisés par les intercommunalités, sans que ces dernières ne rencontrent de souci notable dans leur mise en œuvre juridique. Il s'agit par exemple des conventions relatives à l'utilisation d'équipements collectifs, des biens partagés ou des ententes intercommunales.

**Les intercommunalités optimisent donc la gradation des dispositifs juridiques, sans déplorer la complexité qui en résulte.**

## Les modalités financières des services mutualisés sont très variées

Le financement des services mutualisés comprend souvent une part de solidarité financière de l'intercommunalité au bénéfice des communes. Concernant l'évaluation et la répartition des coûts des fonctions mutualisées, plusieurs méthodes sont disponibles. Deux outils pratiques existent pour les flux financiers résultant de la mutualisation : la facturation et l'imputation comptable sur les attributions de compensation.

### UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE SOUVENT DÉJÀ FORTE AU SEIN DE L'INTERCOMMUNALITÉ LORS DE LA MISE EN PLACE DE FONCTIONS MUTUALISÉES

**Dans de nombreux territoires, le coût de fonctions mutualisées est intégralement pris en charge par l'intercommunalité qui ne refacture rien aux communes.** Ce sont souvent des missions de coordination qui sont prises en charge par la communauté. C'est le cas des groupements de communes à la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulousain. Ce sont aussi parfois des fonctions complètes, telles l'instruction des autorisations d'urbanisme à Ardenne Métropole ou l'assistance juridique à Valence Romans Agglo.

**Dans le même esprit, plusieurs intercommunalités ont fait le choix d'une prise en charge de la dynamique de progression des dépenses de fonctionnement, une fois la mutualisation mise en place.** Par exemple, la contribution communale aux charges d'un service commun est fixée lors de la mutualisation selon plusieurs modalités comme le coût initial du service. Ensuite, l'ensemble des charges de fonctionnement supplémentaires est assumé par l'intercommunalité. C'est notamment le cas à Bordeaux, où la solidarité financière de la Métropole a permis aux communes de réaliser des économies cumulées évaluées à 13,5 millions d'euros à fin 2018, soit une projection de 28,8 millions d'euros à fin 2020.

Ces choix permettent de faire bénéficier les communes de prestations nouvelles ou plus développées, tout en leur ménageant des marges de manœuvre financières, puisque certains coûts sont pris en charge au niveau communautaire. Par exemple, plusieurs services communs du Grand Poitiers ont été proposés « gratuitement » aux communes membres qui souhaitaient en bénéficier, à l'exception de la ville de Poitiers. Ce choix a été fait dans le contexte de la baisse des dotations de l'État aux communes et des éventuelles difficultés financières auxquelles elles pouvaient être confrontées. Le recours aux ressources humaines communautaires leur a permis de continuer leur développement, et ce, sans coûts nouveaux.

**Lors du dernier mandat, cette part de solidarité financière a parfois été formalisée dans les pactes fiscaux et financiers.** C'est le cas à Bordeaux Métropole, où le transfert de la dynamique de charges dans le cadre de la mutualisation est une des composantes du pacte financier et fiscal métropolitain. La mutualisation est donc vue comme un levier financier permettant de donner de nouveaux moyens aux communes pour porter le projet de territoire.

**Il arrive que cette solidarité financière soit remise en cause dans un second temps.** En effet, la multiplication des mutualisations implique un meilleur partage des coûts afin d'en assurer le financement pérenne. C'est le cas de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, où une participation est à présent projetée pour l'instauration de nouvelles prestations,

alors qu'un principe de gratuité était retenu initialement. Cet état de fait a déjà été acté, depuis 2017, à la communauté de communes des Coëvrons où le souhait d'adhésion aux services communs, exprimé par de nouvelles communes, a rendu nécessaire de mettre un terme à la gratuité.

### PLUSIEURS MÉTHODES DE RÉPARTITION DES COÛTS EXISTENT POUR LE FINANCEMENT DES MUTUALISATIONS

**L'analyse montre qu'en ce qui concerne les fonctions mutualisées, les modalités financières de partage des coûts sont définies par les collectivités de façon adaptée à leur situation.** Il n'existe donc pas de solution toute faite grâce à la souplesse des outils juridiques.

**Les cocontractants d'une convention de prestation de service en fixent librement les conditions financières (articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5217-7 et L. 5211-56 du CGCT), à condition que ceci n'ait pas pour conséquence, selon le juge, de faire porter une partie du coût final par la collectivité qui réalise la prestation.**

**Les modalités de participation financière à un service commun sont librement déterminées par convention (article L. 5211-4-2 du CGCT). La seule condition, comme évoquée ci-dessus, est la répartition équitable de cette participation.**

**Le remboursement associé à une mise à disposition de services est plus encadré et se fait sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement (article D. 5211-16 du CGCT). Si le coût unitaire de fonctionnement doit, en principe, comprendre un ensemble de dépenses définies par le droit, l'unité pertinente est aussi déterminée librement par les cocontractants.**

Ainsi, différentes modalités existent et il est difficile d'en faire une présentation exhaustive. Toutefois, il est possible de présenter une typologie des pratiques et certaines tendances.

### Les remboursements forfaitaires pour les prestations de service et les mises à disposition

**Concernant les prestations de service, les intercommunalités ont souvent mis en place des modalités de remboursement forfaitaire associées aux missions du service prestataire.** Les communes sont ainsi refacturées sur la base d'une valorisation de chaque action ou sur celle du temps de travail du prestataire. De plus, les intercommunalités ont défini des coûts unitaires de fonctionnement pour le remboursement des mises à disposition. Par exemple, la facturation du recours aux services techniques intercommunaux par les communes de la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulousain se fonde sur le coût horaire de l'intervention.



### La répartition des coûts des services communs

**Pour le chiffrage de la participation au financement des services communs, les intercommunalités font des choix différents.** Dans l'esprit de la loi, l'évaluation du coût de la mise en commun se fonde sur le coût réel annuel de la prestation exercée par le service commun de l'intercommunalité pour le compte d'une ou plusieurs communes.

#### L'évaluation des coûts *a priori*

**Pour ce faire, certaines intercommunalités évaluent la participation au coût du service en amont de la mutualisation, à partir de l'analyse des comptes administratifs N-1 ou N-2.** C'est le cas au Haut-Léon Communauté, où le coût payé par les communes est celui de leur service en 2014, avant la mutualisation. De plus, à Bordeaux Métropole, la méthode a pour objectif d'appréhender le coût d'un agent ou d'un service « environné » à partir des données du dernier compte administratif accessible. C'est-à-dire que cinq postes de dépense sont pris en compte : le coût des équivalents temps plein (ETP), les charges réelles directes du service (indispensables à l'activité propre du service), le coût de renouvellement des immobilisations, le forfait dépenses d'entretien par m<sup>2</sup> et le forfait charges de structure (contrats d'assurance par exemple).

Cette méthode au « coût global » peut faciliter une approche plus juste du financement des opérations de mutualisation puisque la participation financière des communes est proportionnée à leur utilisation du service.

En général, le calcul prend en compte de façon plus ou moins exhaustive les coûts associés aux agents et services mutualisés. En effet, certaines intercommunalités n'ont retenu que les

dépenses de personnel, quand d'autres ont calculé le coût des équipements utilisés, par exemple.

Dans tous les cas, le volume d'activité annuel des services communs, pour chaque entité, est donc défini *a priori*. Ce choix implique toutefois que les communes disposent d'une ingénierie financière suffisante pour évaluer le coût exact des moyens dédiés aux services communs. La mise en place d'une comptabilité analytique peut s'avérer utile, voire nécessaire, afin de s'accorder sur le niveau de service attendu.

#### Les méthodes *a posteriori* avec des indicateurs d'activités

**Plusieurs intercommunalités ont mis en place des clés de répartition, indicateurs de l'activité réelle, permettant de déterminer le financement des services communs *a posteriori*.**

Chaque année, les collectivités concernées participent en fonction de leur utilisation réelle du service. L'indicateur le plus souvent adopté, pour évaluer le coût global d'un service, est le temps de travail des agents, mais son suivi peut impliquer de s'organiser en conséquence. C'est par exemple le cas à Lamballe Terre et Mer, où le suivi des horaires réalisés par les services techniques mutualisés nécessite une déclaration continue de la part des agents et une consolidation (au sens financier) de l'ensemble des heures consacrées à l'intercommunalité et à la commune-centre. Cette consolidation représente une partie du travail de deux agents tout au long de l'année. C'est aussi le cas pour plusieurs autres collectivités, au sein desquelles le suivi de la mutualisation est réalisé par un chargé de mission, comme à la communauté de communes des Coëvrons ou à Ardenne Métropole.

**Pour limiter cette complexité, les intercommunalités tendent à adopter des clés de répartition plus simples.** À Ardenne Métropole, en 2020, ont ainsi été analysés les indicateurs pris en compte par les services communautaires : il s'agit du nombre de fiches de paie ou du nombre de postes informatiques qui sont utilisés comme clés de répartition respectives pour les directions des ressources humaines et des systèmes d'information. Cette problématique conduit en fait de nombreuses intercommunalités à utiliser des indicateurs différents en fonction des services : ce peut être le temps de travail, mais aussi des valeurs plus simples à mesurer et ne nécessitant pas un suivi continu, comme à Lamballe Terre et Mer qui a retenu comme clé de répartition le ratio du poids respectif des budgets de l'intercommunalité et de la ville-centre pour la direction des finances mutualisée.

### Les méthodes forfaitaires

**Enfin, pour d'autres intercommunalités, ce sont des valeurs forfaitaires indépendantes de l'activité réelle qui ont été retenues pour déterminer la participation financière des communes au financement des services communs.** Par exemple, au sein de la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), le partage du coût des fonctions mutualisées sous forme de prestations ou de mises à disposition est estimé en fonction de la population des communes adhérentes et de leur capacité budgétaire respective. De même, à la communauté de communes Sud Estuaire, le financement des services communs est partagé de manière égale par l'intercommunalité (50 %) et par les communes en fonction de la population DGF (50 % du total). Cette méthode semble donc induire une plus grande simplicité de suivi de la ventilation des coûts.

### La révision des coûts lors des fusions d'intercommunalités

**Les fusions d'intercommunalités ont souvent exigé un exercice de remise à plat des modalités financières.** En parallèle d'éventuelles extension et harmonisation des mutualisations, les collectivités ont mis en cohérence les règles financières préexistantes. Une hétérogénéité trop forte aurait pu altérer la bonne gestion, en empêchant d'obtenir une vision globale. À la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, la fusion de plusieurs collectivités, ayant initié antérieurement des processus de mutualisation, a parfois généré un enchevêtrement des outils. Une évaluation objective et rigoureuse du cadre financier s'est avérée nécessaire, afin d'avoir une connaissance exhaustive de la valorisation financière des actions pour en partager équitablement le coût.

## LES FLUX FINANCIERS EN PRATIQUE : REFACTURATION OU, POUR LES SERVICES COMMUNS, IMPUTATION COMPTABLE SUR LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

Les intercommunalités utilisent plusieurs outils permettant d'assurer les flux financiers associés aux mutualisations de services.

**De façon majoritaire, les intercommunalités utilisent encore des émissions de titres de recettes, c'est-à-dire une facturation aux communes des prestations, des mises à disposition ou des participations aux services communs.** Cette solution permet de s'adapter aux variations annuelles dues aux éventuels nouveaux projets de mutualisation et à leur dimensionnement.

**On observe néanmoins une utilisation accrue des imputations comptables sur les attributions de compensation (AC), que la loi permet pour les services communs.** Il s'agit par là d'opérer une réfaction sur ce que verse déjà la communauté à ses communes membres, à hauteur du coût réel annuel des missions réalisées par le service commun pour le compte d'une ou plusieurs communes. Cet outil permet de simplifier les flux financiers à l'intérieur du bloc local en diminuant leur nombre. Les intercommunalités semblent se saisir aisément de cet outil, lequel permet d'utiliser les AC pour réaliser un remboursement sans ajuster l'AC de base annuellement. Dans le cas des intercommunalités utilisant les AC, il est souvent pratiqué une régularisation financière une fois les résultats de l'exécution connus, sous forme de facturations complémentaires ou via les AC de l'année suivante.

L'utilisation des imputations comptables sur les AC, plus intégratrice financièrement, permet d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale, et donc la dotation d'intercommunalité. Ce bénéfice ne semble pas toujours très avantageux et n'est pas forcément mis en avant par les intercommunalités interrogées.

# L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les contextes de mutualisation

Tout au long de la mise en place d'une mutualisation de services, l'information destinée aux agents apparaît comme un facteur clé d'acceptation et de mise en œuvre sereine. La transparence et le dialogue social constituent des leviers fondamentaux de réussite. Ensuite, l'harmonisation des conditions d'emploi constitue aussi un levier d'adhésion des agents à la démarche. Plus généralement, la mutualisation permet d'amorcer la création d'une fonction ressources humaines à l'échelon du bloc local.

## LA PRÉPARATION ET LA TRANSPARENCE DU DIALOGUE SOCIAL SONT INCONTOURNABLES

**En général, les intercommunalités insistent sur la nécessité de planifier précisément le dialogue social avec les agents lors d'un processus de mutualisation.** À ce titre, une information la plus précoce possible, une discussion continue lors de la mise en place, puis la récolte de retours d'expérience apparaissent utiles. Bordeaux Métropole a ainsi accompagné l'ensemble des communes souhaitant adhérer aux mutualisations, en leur transmettant un calendrier précis pour l'information des agents.

**Lorsqu'est préparée une mutualisation, plusieurs actions spécifiques semblent également décisives afin de garantir une bonne qualité de vie au travail :**

- Limiter le risque de surcharge de travail en évaluant de façon exhaustive les tâches permettant le rapprochement des collectivités et en définissant un calendrier adapté à leur réalisation.
- Envisager des actions de formation (nouveaux outils, management...) permettant de rendre rapidement opérationnels les agents et les services.
- Tenir compte, dans l'encadrement des agents, d'une nécessaire période d'adaptation à un nouvel environnement ou à de nouvelles missions.
- Identifier précocement les futurs doublons au sein de services spécifiques mis en commun avec d'éventuels et sensibles arbitrages à réaliser pour déterminer de délicats repositionnements d'agents, mais aussi de cadres, quand ces derniers doivent, par exemple, rejoindre un organigramme unique lors d'une fusion des administrations de la ville-centre et de l'intercommunalité. À Bordeaux Métropole, lors du premier cycle de mutualisations, des préaffectations ont précédé des jurys de recrutement classiques, afin de s'assurer de la compatibilité entre les compétences des cadres et les compétences requises pour les postes de direction.

**Les intercommunalités interrogées ont, dans cet esprit, fréquemment mis en œuvre un dialogue social spécifique, en amont et pendant leurs processus de mutualisation.** Dans l'ensemble des situations, c'est d'abord au sein des instances représentatives du personnel qu'une attention particulière a été portée. L'avis des comités sociaux territoriaux (anciennement comités techniques) est d'ailleurs obligatoire pour les modifications du tableau des effectifs, les créations de nouveaux services et/ou les modifications notables dans l'organisation du travail qu'induit généralement la signature des

conventions de mutualisation. À la communauté de communes des Coëvrons, les rencontres avec les représentants du personnel ont été plus intenses lors de la phase de planification des mutualisations. Ces consultations fréquentes et un travail de pédagogie au sein des services ont permis d'adapter l'évolution de l'organisation aux volontés exprimées dans un cadre collectif ou individuel. Il en est de même à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire ou à Lamballe Terre et Mer, au sein desquelles le président et le directeur général des services ont régulièrement informé les représentants du personnel de l'avancement des réflexions ou de la planification du projet.

**Dans d'autres intercommunalités, des actions spécifiques ont été entreprises à destination de l'ensemble des agents concernés ou non par des opérations de mutualisation.** À la Métropole Rouen Normandie, le dialogue entre agents et encadrants a engendré la mise à disposition d'une documentation complète, sous la forme d'une « foire aux questions ». Il en est de même à Montpellier Méditerranée Métropole, où chaque étape de construction s'est accompagnée d'une grande volonté de communication :

- une information interne exhaustive sur les futures évolutions tout au long du processus;
- la réunion de l'ensemble des agents communautaires et mutualisés, une fois les organigrammes de la nouvelle métropole et de la ville rapprochés (moments conviviaux, distribution de cadeaux...).

**L'association des agents à l'élaboration des opérations de mutualisation constitue un autre facteur d'acceptation, au motif que des agents mobilisés et impliqués sont plus réceptifs aux changements.** À la CACEM, la coconstruction de chaque nouvelle action avec les agents métiers a fortement aidé à leur adhésion à la démarche. Dans le même esprit, à Montpellier Méditerranée Métropole, les agents ont eu la possibilité de s'investir dans des ateliers collaboratifs, afin de nourrir le projet de la nouvelle administration partagée. Ces modalités de concertation participent au maintien d'une bonne qualité de vie au travail pendant la période de réforme.

**Dans certaines intercommunalités, les agents concernés par les mutualisations ont été reçus individuellement.** Par exemple, à Val de Garonne Agglomération, la directrice des ressources humaines a reçu tous les agents concernés par un transfert, afin de leur présenter, en premier lieu, la future organisation, puis de leur proposer une intégration aux services communs ou un redéploiement sur d'autres missions pour conserver leur employeur d'origine. De même, à la Métropole Rouen Normandie, les agents ont pu participer à des réunions collectives, mais aussi être reçus individuellement, afin de s'informer sur leur futur positionnement dans la nouvelle organisation. Au Grand Poitiers, dans le cadre de la fusion, les agents issus des intercommunalités qui ne pratiquaient pas de mutualisation jusqu'alors ont été reçus individuellement, afin de s'assurer du respect de leurs souhaits d'affectation dans la nouvelle intercommunalité.



### L'ADHÉSION DES AGENTS RENFORCÉE PAR L'HARMONISATION DES CONDITIONS D'EMPLOI

**Pour l'ensemble des intercommunalités, les processus de mutualisation se sont révélés positifs ou neutres en ce qui concerne les conditions d'emploi des agents.** La raison en est d'abord que la loi protège les droits acquis des agents lorsque la mutualisation implique un changement d'employeur, comme lors des transferts de compétences. Une opération de mutualisation ne peut donc pas altérer les conditions d'emploi des agents. Toutefois, les conditions de travail peuvent, quant à elles, évoluer, en cas de déménagement notamment, et les intercommunalités interrogées ont pris en compte cette dimension. Souvent, le remboursement des frais de déplacement des agents s'éloignant de leur domicile y a été institué.

**Par ailleurs, les intercommunalités ont souvent procédé à une harmonisation des conditions d'emploi, en général au mieux-disant, dans un objectif d'équité.** Ce fut par exemple le cas à Lamballe Terre et Mer, à Montpellier Méditerranée Métropole ou à Ardenne Métropole, sur le plan notamment du temps de travail et du régime indemnitaire. Les intercommunalités interrogées montrent que trois solutions d'harmonisation peuvent être retenues :

- entre les agents communaux rejoignant les services mutualisés et les agents de l'intercommunalité ;
- entre les agents de la ville-centre et ceux de l'intercommunalité, dont les agents des services mutualisés ;
- plus rarement, entre tous les agents de la communauté et ceux des communes membres.

Il s'avère que la perspective de voir leurs conditions d'emploi améliorées **a même constitué un levier d'adhésion des agents à la démarche.** C'est le cas à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire ou à Haut-Léon Communauté, où le

régime indemnitaire était plus favorable au sein de la communauté que dans les communes qui employaient jusqu'alors les agents concernés. La perspective de gains n'est pas uniquement financière. Bordeaux Métropole fait état d'un taux de satisfaction élevé des agents transférés exerçant au sein des services communs, du fait notamment des opportunités de formation ou de la sécurisation des pratiques professionnelles, voire la perspective de plus grandes responsabilités pour les cadres.

**À l'évidence, le degré de l'harmonisation des conditions d'emploi soulève la question de son coût financier. Dans certains cas, cette question peut freiner les mutualisations.**

À l'inverse, Lamballe Terre et Mer a choisi, lors de la constitution d'un organigramme unique entre l'intercommunalité et la ville-centre, d'harmoniser les conditions d'emploi de l'ensemble des agents communautaires ou communaux, concernés ou non par les mutualisations.

### LA PERTINENCE D'UNE FONCTION RH COMMUNE AU BLOC LOCAL

La mutualisation de la fonction « ressources humaines » (RH) incite l'intercommunalité et ses communes membres à conduire une politique de gestion des ressources humaines à l'échelon du bloc local.

**Plusieurs intercommunalités dotées d'un service commun de ressources humaines avec leur ville principale développent une politique RH partagée, ce qui se vérifie davantage encore lorsqu'existe un unique organigramme des services.**

C'est le cas à Val de Garonne Agglomération, où les documents-cadres (formation, temps de travail), la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le calendrier social ou l'organisation des jurys sont aujourd'hui partagés avec les



deux communes les plus peuplées, Marmande et Tonneins. L'ensemble des agents, mutualisés ou non, des trois collectivités sont ainsi concernés.

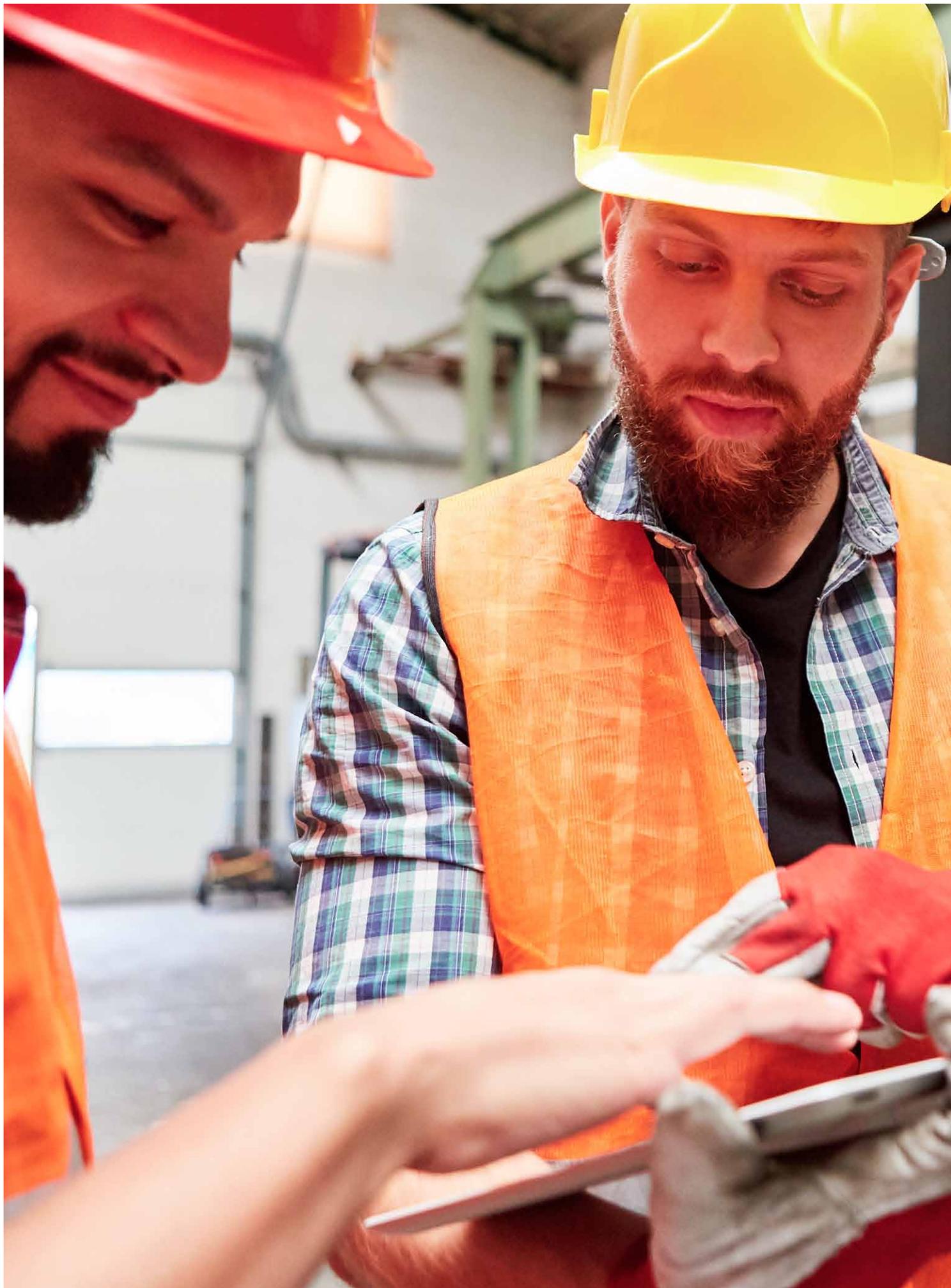
Ce peut être également le cas en ce qui concerne les instances de dialogue social, le règlement du travail, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ou la fonction prévention et santé au travail, comme à Flers Agglo, à Lamballe Terre et Mer ou à la communauté de communes du Giennois : les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail y sont aujourd'hui uniques entre l'intercommunalité et la ville-centre. **Dans ce cas, la définition des nouvelles lignes directrices de gestion instituées par la loi de transformation de la fonction publique de 2019 a permis de formaliser cette politique RH commune à l'échelle de plusieurs collectivités.**

**Des actions sont également parfois menées à l'échelle de l'ensemble de l'intercommunalité et des communes**, comme à la communauté de communes des Coëvrons dans le cadre d'un service commun ou à Montpellier Méditerranée Métropole dans celui d'un réseau mis en place via la coopérative de services. Les collectivités peuvent ainsi harmoniser progressivement leur politique RH.

**Bien souvent, les services partagés entre la communauté et la ville-centre ont mis leur expertise au service des autres communes.** Par exemple, à Lamballe Terre et Mer ou à la communauté de communes du Grand Chambord, un plan de formation mutualisé a été développé avec l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité : tous les agents du bloc local peuvent profiter de formations diversifiées et de qualité, organisées éventuellement localement, le CNFPT pouvant se déplacer lorsque le nombre de participants atteint

un seuil critique. À la communauté de communes Lesneven Côte des Légendes, le service RH communautaire travaille avec les services de toutes les communes (adhérentes ou non aux services mutualisés) sur des thématiques partagées. L'appui concerne notamment le régime indemnitaire (RIFSEEP), le temps de travail ou encore les plans de continuité d'activité mis en place lors de la crise sanitaire du Covid-19.

**Ainsi les différents outils de mutualisation permettent-ils d'envisager la convergence des pratiques et du cadre de gestion des ressources humaines à l'échelle du bloc local.** Pour aller plus loin, une réflexion sur l'harmonisation progressive des conditions d'emploi à l'échelle du bloc local constituerait un facteur d'équité entre les agents.





## PARTIE 3

# Les effets de la mutualisation

# Le décloisonnement des services et des politiques publiques

## améliore le service public local

### LA MUTUALISATION OFFRE DES OPPORTUNITÉS MANAGÉRIALES PERMETTANT D'AMÉLIORER LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU SERVICE PUBLIC LOCAL

**Selon plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette étude, la réunion des ressources humaines au sein de services mutualisés permet de repenser le management pour améliorer la réalisation des missions.**

En effet, **le décloisonnement des effectifs entre l'intercommunalité et une ou plusieurs communes permet d'accroître les effectifs d'un service. La continuité du service public semble donc plus aisée à organiser.** Par exemple, à Lamballe Terre et Mer, des binômes d'agents susceptibles d'assurer mutuellement les tâches de leurs collègues, en cas d'absence, ont été constitués au sein de l'organigramme unique. De plus, cet accroissement des effectifs donne plus de marges de manœuvre à un directeur de service, afin de s'adapter à l'évolution de la charge de travail. Ainsi, en fonction des sollicitations et des priorités communales ou communautaires, il est possible d'optimiser par période la répartition réelle des heures travaillées pour les deux collectivités selon les compétences des agents.

**Par ailleurs, dans des services plus importants en effectifs, la spécialisation des agents rend l'organisation plus efficace.** C'est par exemple le cas dans les directions « ressources humaines » et « affaires financières » de la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, au sein desquelles il est possible de séparer les fonctions budgétaires et comptables, les fonctions financières du contrôle de gestion ou encore celles qui relèvent des carrières, de la paie et du recrutement. La spécialisation des tâches permet aux agents de monter plus rapidement en compétences et en expertise sur des missions plus précises qu'en situation de polyvalence. Cet aspect améliore la réactivité générale dans la conduite des tâches.

**Dans le même esprit, la mise en commun des ressources a permis de recruter des agents plus spécialisés.** Les services techniques peuvent alors s'enrichir du recrutement d'agents relevant de corps de métier précis (jardiniers, électriciens, urbanistes, techniciens spécialisés...). C'est aussi le cas dans les services communication, dans lesquels la montée en puissance de l'utilisation du numérique nécessite souvent de pouvoir disposer de véritables « community managers ». De même, les fonctions de design et de relations presse peuvent être séparées, ce qui n'est pas possible dans un service réunissant peu d'agents.

**Ces réformes organisationnelles permettent souvent de professionnaliser la conduite des tâches dans les services mutualisés.**

**Tout d'abord, la mutualisation permet le partage des connaissances et des compétences entre les agents de services mutualisés.** Ce sont donc de nouveaux échanges d'expérience, de savoir-faire, d'expertise, mais aussi de procédures qui peuvent avoir ainsi lieu dans l'administration locale et optimiser la montée en compétences de l'ensemble des agents.

**L'analyse montre réellement une professionnalisation des services mutualisés.** Au sein de Val de Garonne Agglomération, la création d'un service commun « affaires juridiques et achats publics » a accéléré la sécurisation des procédures, ainsi que la planification des achats. On y observe également une

« montée en puissance » pour la direction des systèmes d'information, laquelle a appuyé la numérisation des conseils municipaux et la dématérialisation des procédures. Notons que le déploiement rapide du télétravail a permis d'assurer la continuité de services lors du confinement en 2020. De même, la mutualisation a fait progresser la qualité de la conduite des tâches à Chinon, Vienne et Loire ou encore amélioré la « capacité à agir » des services à Lamballe Terre et Mer. C'est notamment le cas des services techniques, capables de conduire ou d'assurer la maîtrise d'œuvre d'opérations de plus grande ampleur. La même analyse est faite à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique où la mutualisation de la gestion du parc automobile, et bientôt celle du matériel, a permis de potentialiser l'efficacité de gestion.

**On observe notamment la création de nouvelles fonctions au sein des services supports mutualisés.** C'est le cas à Haut-Léon Communauté, où un service « finances » plus « réactif » a mis en place un contrôle de gestion, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), et porté un projet pilote de compte financier unique (CFU). La même analyse est faite au sein de la direction des ressources humaines de Val de Garonne Agglomération. Le nouveau service commun a porté le sujet de l'insertion des personnes handicapées, un règlement de formation mutualisé, un calendrier du dialogue social, une prise en compte des questions de santé au travail et une meilleure structuration de ses jurys de recrutement. De même, au-delà d'une plus grande rigueur, la direction des finances de la communauté de communes Sud Estuaire a pu développer des imputations comptables, ainsi qu'une prospective et une analyse financière.

### LA MUTUALISATION PERMET AUX COMMUNES MEMBRES DE DISPOSER DE NOUVEAUX SERVICES

**En premier lieu, dans certains cas, les mutualisations permettent aux communes membres de bénéficier de la qualité des services « centraux », c'est-à-dire mutualisés entre la ville principale et l'intercommunalité.** À Montpellier Méditerranée Métropole, la constitution de la coopérative de services s'est faite en parallèle de la fusion des administrations « centrales », avec un accompagnement possible de tous les projets structurants. De même, à la communauté de communes des Coëvrons, les communes ayant adhéré au service mutualisé « ressources humaines, finances et commande publique » bénéficient de la qualité des services de la communauté; cet aspect renforce la sécurité des procédures et la qualité de gestion. À Bordeaux Métropole, la mutualisation avec l'ensemble des communes, réalisée via des pôles territoriaux, a permis de constituer des services de plus grande ampleur au service de toutes les municipalités.

**En second lieu, la mutualisation a été l'occasion de constituer de nouveaux services au profit des communes dans plusieurs intercommunalités.** À la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault, huit services mutualisés auxquels adhèrent 5 à 21 communes sur 28 ont été créés, sans transfert de personnel et via le recrutement d'agents liés à des fonctions rendues nécessaires sur le territoire. Ainsi, une assistance aux



opérations d'aménagement, aux marchés publics, une fonction d'ingénierie de proximité ou encore une mission d'hygiène et sécurité accompagnent aujourd'hui les communes concernées. De même, à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, une coordination des marchés publics ou la mise à disposition de matériels techniques ou de logiciels (télétransmission, applications d'alerte) ont été conçues par la communauté à destination des communes.

**C'est souvent la mise en commun des ressources financières qui permet ces avancées.** Par exemple, la mutualisation permet de recruter un cadre A pour une direction des finances, ce qui renforce la fonction financière dans cette intercommunalité. C'est ainsi que la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulinois a pu constituer un service technique professionnel, composé d'une vingtaine d'agents, au service de communes dont la taille réduite interdisait tout recrutement.

**Notons que, dans de nombreuses intercommunalités, plusieurs tâches au profit des communes sont réalisées gratuitement par l'intercommunalité.** C'est ainsi majoritairement le cas pour la coordination de groupements de commandes ou pour l'animation de réseaux. L'analyse montre aussi que l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, pratiquée par les intercommunalités depuis 2014, est régulièrement gratuite pour les communes. Plus généralement, une part de solidarité financière est prise en charge par l'intercommunalité. C'est par exemple le cas dans la communauté de communes Sud Estuaire, laquelle finance la moitié du fonctionnement des services mutualisés avec l'ensemble des communes (ressources humaines, finances, commande publique).

## LES AGENTS TERRITORIAUX PEUVENT BÉNÉFICIER DES EFFETS DE LA MUTUALISATION POUR LEUR CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

**Le transfert des agents communaux à l'intercommunalité augmente effectivement les opportunités professionnelles des agents.** Cet effet est automatique : l'intégration d'une plus grande administration accroît les possibilités d'évolution interne. À Lamballe Terre et Mer, la transformation de l'administration locale a permis de conserver durablement de nombreux cadres ; ces derniers sont restés dans la collectivité, tout en évoluant professionnellement. Ainsi, en plus d'une éventuelle spécialisation, la montée en compétences est aussi induite par la diversification des enjeux à traiter, l'exercice de tâches nouvelles ou l'accroissement du périmètre territorial d'exercice.

**Ensuite, le renforcement des liens entre les collectivités du bloc local permet de réduire l'isolement de certains agents communaux.** Cet aspect peut être direct en cas de transfert, par exemple, d'un agent technique municipal travaillant seul auparavant. Il peut aussi être indirect par le renforcement des liens entre les communes et l'intercommunalité. Ainsi, la création des guichets uniques à Montpellier Métropole a induit la création automatique de binômes dans chaque commune, avec la présence permanente d'un agent communautaire.

**Bien souvent, les postes mutualisés apparaissent plus attractifs.** D'une part, dans plusieurs territoires, comme à la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulinois ou à celle du Haut-Jura Saint-Claude, les mises à disposition d'agents permettent de proposer des postes à temps complet. C'est notamment le cas pour des secrétaires de mairie ou des intervenants dans le cadre du temps périscolaire. D'autre part, si on évoque les cadres, les postes de DGS, DGA ou de direction de services mutualisés sont plus diversifiés et attractifs,



avec un périmètre de missions plus large. À la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire ou à Lamballe Terre et Mer, on a constaté un afflux important de candidatures, souvent de haut niveau, sur plusieurs postes de direction, depuis la mutualisation. Cet aspect participe au renforcement des capacités générales de l'administration locale.

### DANS CERTAINS CAS, LA MUTUALISATION PERMET DE RÉALISER DES ÉCONOMIES FINANCIÈRES OU DES «NON-DÉPENSES»

#### L'analyse permet de distinguer plusieurs situations dans lesquelles des économies financières ont été réalisées.

Est évoquée plus haut la prise en charge gratuite de certains services par l'intercommunalité. **Plus généralement, si l'intercommunalité assume directement la dynamique de charges, les villes peuvent réaliser des économies.** Ainsi, à Bordeaux Métropole, le rapport d'avancement de la mutualisation de 2019 fait état d'une économie cumulée pour les communes de 13,5 millions d'euros, entre 2016 et 2018, et une projection à 28,8 millions d'euros en 2020. Il en va de même au SICOVALL, où le coût de sollicitation des services communs est environ aujourd'hui de 30 % inférieur à ce qu'il pouvait représenter auparavant pour chacune des communes.

**Dans le même sens, on peut également identifier des économies pour le bloc local.** C'est le cas à Bordeaux, depuis 2017. Pour Bordeaux Métropole et les 15 communes ayant participé aux premières mutualisations, les dépenses de fonctionnement agrégées en euros constants ont diminué dès 2016 et sont passées de 1 270 euros par habitant en 2014 à 1 228 euros par habitant en 2018. De plus, sur la fonction «achat», l'analyse des prix obtenus grâce aux groupements de commandes révèle des économies moyennes dans plusieurs domaines : 50 % sur les marchés d'impression, 18 % sur les fournitures pédagogiques, 12 % sur les produits d'en-

retien. De même, à Montpellier Méditerranée Métropole, en 2018, le gain mesuré, du fait de la mutualisation, est de dix équivalents temps plein.

**Plus généralement, des économies d'échelle sont rapidement constatées** grâce, souvent, à la mutualisation des achats et aux groupements de commandes, comme à la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault. À Bordeaux Métropole, on constate une baisse de 50 % du nombre de marchés, près de 2 000 factures en moins à traiter, permettant de faire baisser le coût de l'offre de service. La mise en commun permet aussi de diminuer la maintenance de certains équipements présents en double auparavant et de ne pas recruter d'agents supplémentaires, en optimisant la répartition des tâches entre collectivités. La rationalisation des organigrammes permet en effet de supprimer les doublons.

**Cependant, ce sont surtout des «non-dépenses» qui sont mises en avant par les intercommunalités interrogées.** La mutualisation permet par exemple de ne pas acheter en double des logiciels métiers ou du matériel technique, comme à la communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île-de-France, ou encore évite de construire deux garages ou deux centres techniques. Malgré un éventuel coût initial d'harmonisation et d'organisation, une limitation de la croissance des dépenses de fonctionnement et d'investissement est constatée dans la quasi-intégralité des intercommunalités analysées. C'est le cas à la communauté de communes Chinon, Vienne et Loire, au sein de laquelle une mesure des économies est difficile à court terme, mais où les économies d'échelle et les non-dépenses permettent d'envisager des gains à long terme pour les services techniques. De même, à la communauté de communes du Genevois, le fait de s'appuyer sur des centres de ressources identifiés permet d'éviter une démultiplication coûteuse des services dans chaque collectivité.

**Enfin, de nombreuses intercommunalités mettent en avant l'opportunité qu'est la création de nouveaux services grâce aux marges de manœuvre dégagées.** À Chinon, Vienne et Loire, l'intercommunalité a pu conserver ou reprendre une majorité des services environnementaux en régie. De même, aux Portes Euréliennes d'Île-de-France, un service « eau et assainissement » à convention de gestion temporaire avec les communes a pu être créé. Une meilleure efficacité est aussi constatée lorsque plusieurs services développent de nouvelles missions sans recrutement grâce à la dynamique d'optimisation et de professionnalisation décrite plus haut.

### **DES INTERCOMMUNALITÉS ONT ÉTÉ AMENÉES À CRÉER UN CONTRÔLE DE GESTION PLUS RIGOREUX**

**Dans plusieurs collectivités analysées, le suivi *in itinere* ou *ex post* induit la mise en place d'une forme de contrôle de gestion, parfois inédite.** En effet, la répartition des charges, entre les collectivités utilisant des services communs, demande de suivre précisément l'activité et les sollicitations de ces derniers.

Si certaines intercommunalités disposaient déjà d'un service d'évaluation ou de contrôle de gestion, la mise en place de la mutualisation a impliqué ailleurs une telle exigence. Par exemple, sans qu'il n'y ait pour l'instant de contrôle de gestion institutionnalisé à Lamballe Terre et Mer, le suivi de l'activité des services mutualisés en prend largement la forme et permet d'avoir une connaissance continue et exhaustive de l'évolution des charges. Dans un même ordre d'idées, à la communauté de communes des Coëvrons ou à Chinon, Vienne et Loire, des services de « pilotage des politiques publiques par la performance » ou « de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques » ont récemment été mis en place.

Cette dimension peut être structurante pour une collectivité. Ce développement peut certes correspondre, à court terme, à un surcoût induit par la mutualisation qui nécessite des moyens humains pour le pilotage et l'évaluation; cependant, il permet aussi une montée en compétences progressive du fonctionnement des administrations locales.

On relève enfin que la conduite de ces tâches repose souvent sur un ou deux agents directement rattachés au DGS communautaire. Cela démontre le haut niveau de portage politique et technique du processus de mutualisation des services.

## **POINT DE VIGILANCE**

### **La mutualisation nécessite une fonction d'appui intense et suscite de nouveaux enjeux de management à anticiper**

**L'adaptation des agents et des services à la mutualisation entraîne parfois une période de transition pouvant fragiliser temporairement le service public local.** En effet, les déménagements, l'acculturation des agents, mais aussi l'harmonisation des procédures et la fusion des logiciels nécessitent un intense travail d'appui (ou « back-office ») qui incombe souvent aux cadres administratifs. Au sein de la communauté de communes des Coëvrons, on estime que ce temps d'adaptation est plus long pour les services administratifs que pour les services techniques, pour lesquels on observe des gains organisationnels dès la première année. La mise en commun des outils est en effet plus aisée dans le champ technique.

**L'accroissement des effectifs intercommunaux a également un impact managérial, inédit et considérable pour certains cadres communautaires.** La mutualisation implique en effet souvent un transfert significatif d'agents ou la création d'un organigramme unique, ce qui augmente les effectifs de l'administration locale, et ce, d'autant plus si ce mouvement est associé à des fusions parallèles.

**Concevoir alors une structuration efficace de l'administration, laquelle augmente souvent le nombre de niveaux hiérarchiques, est un exercice délicat.** Cela change souvent la nature de l'intercommunalité, originellement organisée « en mode projet », entité qui doit alors revoir son organisation et son management pour accompagner des équipes plus fournies, comme décrit par la communauté de communes Sud Estuaire. Cela a parfois impliqué la formation ou le repositionnement délicat de cadres, comme à Lamballe Terre et Mer, où les équipes ont plus que doublé en dix ans.

**Par ailleurs, la croissance des effectifs peut engendrer un risque de perte de repères pour certains agents, car il leur est plus difficile d'identifier l'ensemble de leurs collègues, mais aussi d'appréhender tous les services rendus par la ou les collectivités, ainsi que les projets de développement en cours. Il s'agit alors de trouver des méthodes de gestion permettant de renforcer le sentiment d'appartenance des agents aux collectivités employeuses ou, plus largement, au territoire concerné, afin de ne pas altérer les conditions de travail.**

## La mutualisation accélère l'intégration communautaire

### LES MUTUALISATIONS ONT RENFORCÉ LES LIENS ENTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES COMMUNES MEMBRES

#### La rédaction des schémas de mutualisation a accéléré et amplifié le mouvement de mutualisation

**En premier lieu, pour de nombreuses intercommunalités, la rédaction du schéma a été un véritable élément déclencheur de projets de mutualisation.** Cet exercice a été réalisé par certaines collectivités qui n'avaient pas encore envisagé de mutualiser des fonctions, comme à Vienne Condrieu Agglomération, à Haut-Léon Communauté ou au Grand Poitiers. Pour d'autres, l'obligation réglementaire de rédaction du schéma a accompagné le mouvement de mutualisation. C'est notamment le cas pour Val de Garonne Agglomération ou à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, pour lesquelles la mutualisation figurait parmi les recommandations de la chambre régionale des comptes, à la suite d'un audit. Le schéma a pu ainsi être un accélérateur du projet de mutualisation comme, également, au Grand Soissons.

**Dans plusieurs situations, la rédaction du schéma a été réalisée dans un contexte de réorganisation territoriale, cette dernière constituant alors une fenêtre d'opportunité pour réformer l'organisation de l'administration locale.** Ainsi, le mouvement de mutualisation a été parallèle ou induit par le passage en métropole à Montpellier ou à Bordeaux. De même, au sein de la communauté de communes Sud Vendée Littoral, un préschéma de mutualisation avait été rédigé en 2018, et ce, avant la fusion de 2019, afin de recenser les besoins des communes en amont. Cette réorganisation a pu aussi être pensée dans le cadre d'importants transferts de compétences, comme à Valence Romans Agglo en 2016. L'outil structurant a alors offert un cadre pour formaliser le projet de mutualisation dans un contexte de mise en commun de ressources et de moyens plus importants.

**Par ailleurs, le schéma a conduit effectivement à recenser les mutualisations, à formaliser les pratiques existantes, ainsi qu'à renforcer la lisibilité des fonctions mises en commun.** C'est par exemple le cas à la communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulousain, au sein de laquelle le processus de mutualisation avait précédé la réalisation du schéma. De même, à Grand Besançon Métropole, où les mutualisations ont débuté dès 2002 entre la communauté et la ville-centre, l'exercice de rédaction du schéma a permis de donner un cadre plus global et lisible, partagé avec l'ensemble des communes.

**Obligatoires, mais non sanctionnées, ces opérations de rédaction ont enfin déclenché de nombreuses nouvelles «vagues» de mutualisations.** Par exemple, alors que des mutualisations existaient à Valence Romans Agglo et dans un contexte de transfert de compétences, la rédaction du schéma en 2016 a ouvert une nouvelle période de forte mutualisation (création de services communs, nouvelles prestations et mises à disposition). Dans une moindre mesure, cela a aussi été le cas à Lamballe Terre et Mer, même si la mise en œuvre d'un premier projet de mutualisation à partir de 2011 était déjà effective.

#### Les mutualisations ont participé au renforcement des échanges entre communes et intercommunalités

**Le dialogue semble en effet aujourd'hui plus soutenu entre élus et services au sein du bloc local.** Les travaux d'élaboration de certains projets ont associé les cadres communautaires et communaux. Par exemple, l'existence de groupes de travail techniques ou politiques à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup facilite la connaissance des besoins, des problématiques ou des pratiques spécifiques des collectivités du bloc local. Il en est de même à Montpellier Méditerranée Métropole, où la coopérative de services fut élaborée grâce à des groupes de travail associant les agents des deux échelons. De manière générale, comme le constate la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault, la mise en place de plusieurs mutualisations a permis de créer davantage de liens entre les communes et la communauté. La succession d'échanges, de réunions, de partages de pratiques au quotidien a renforcé certaines synergies au niveau communautaire.

**Ce dialogue est parfois devenu nécessaire en cas de transferts importants de personnels.** Par exemple, à Bordeaux Métropole, le bon fonctionnement de l'administration locale repose sur des liens ténus entre les communes ayant transféré une partie de leurs services et les pôles territoriaux métropolitains. La bonne circulation de l'information est alors une condition nécessaire au développement des mutualisations. Au-delà du fonctionnement des services, c'est l'offre de prestations proposées par l'intercommunalité dont peuvent s'emparer différemment les communes concernées. Par exemple, plusieurs communes ont découvert l'existence de certaines prestations lors de l'évaluation de la mutualisation en 2020 à la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault. L'amélioration de la lisibilité des services proposés ou auxquels les communes peuvent adhérer est donc un enjeu important dans le cadre des projets de mutualisation. Un constat parallèle est fait à la communauté de communes des Coëvrans. Alors que la mutualisation demeure connue des élus, elle mérite encore d'être expliquée dans ses «rouages» et ses effets potentiels pour amplifier le mouvement d'adhésion.

**Ces échanges de pratiques améliorent la cohérence et l'efficacité du service public local.** C'est le cas grâce à la coconstruction des actions, s'adaptant aux besoins identifiés et diversifiés des communes, avec les groupes de travail évoqués plus haut. Cette dimension est par exemple mise en avant à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique. Les relations étroites entre agents facilitent ainsi la transmission des informations, comme à la communauté de communes du Haut-Jura, et les liens entre collectivités du bloc local. De même, à Lamballe Terre et Mer, la création d'une administration unique centrale induit des liens réguliers entre les communes et les cadres mutualisés, ce qui participe au renforcement de la réactivité dans la conduite des interventions au niveau communautaire.



**Néanmoins, au sein de chaque intercommunalité, la réalité des liens est souvent de niveau très variable, selon les communes.**

Cela peut résulter d'une différence de besoins, conduisant de façon différenciée les communes à se rapprocher de l'intercommunalité, ce qui est constaté à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup. C'est aussi le cas à Haut-Léon Communauté, où la participation des DGS ou des secrétaires généraux communaux aux travaux de coopération communautaire est variable en fonction de leur motivation.

### **LA MUTUALISATION PERMET LE TRAITEMENT COLLECTIF DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES ET UNE COHÉRENCE RENFORCÉE DES POLITIQUES LOCALES**

**La mutualisation permet de créer progressivement un outil administratif commun à plusieurs collectivités**

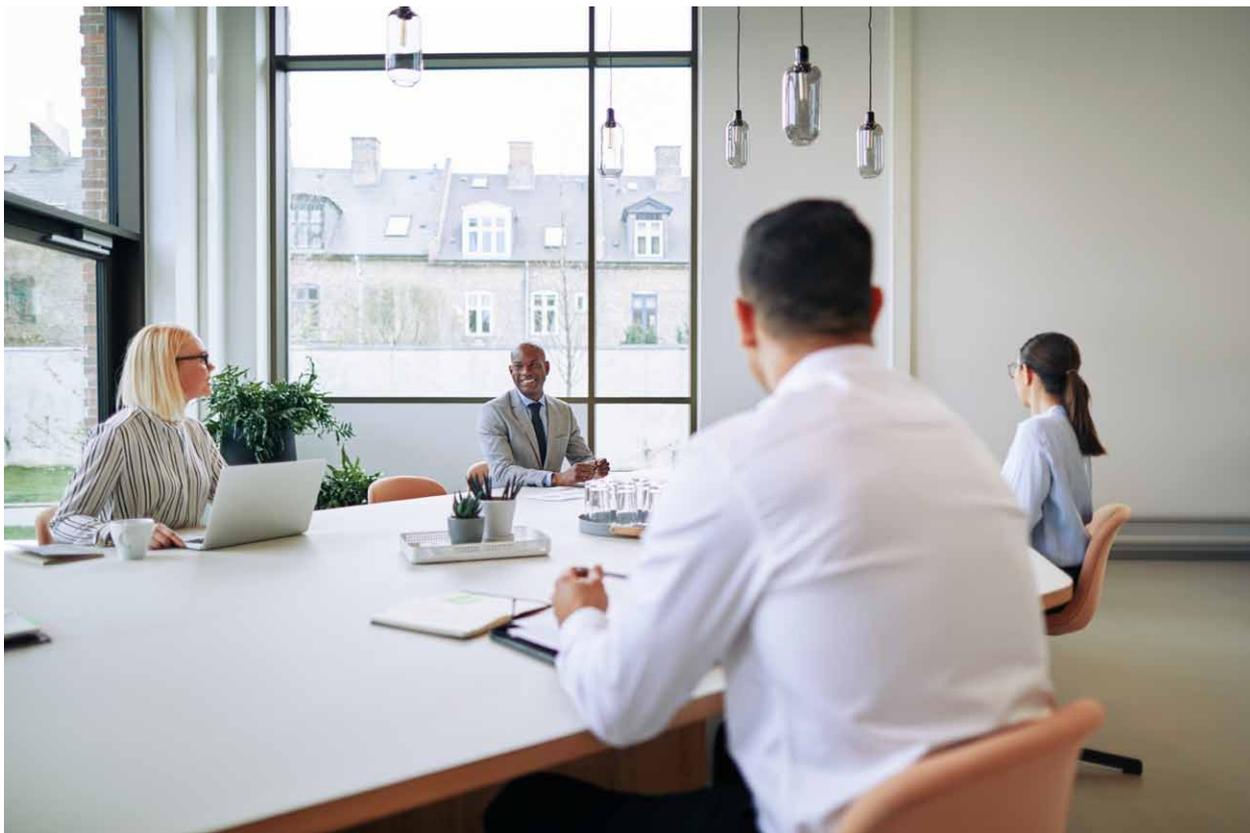
**Notons, en premier lieu, que l'intégration communautaire des administrations du bloc local est renforcée par l'harmonisation des pratiques induites par la mutualisation.** Dans le cadre de services communs, le fonctionnement des services, les procédures, les conditions d'emploi deviennent progressivement similaires, voire identiques, au sein du bloc local. Dans la communauté de communes des Coëvrons, le service commun « finances » élabore, selon les mêmes modalités, les budgets des communes ayant mutualisé leurs services supports. De même, à Lamballe Terre et Mer, on peut noter une quasi-unicité des procédures de préparation des dossiers et des documents structurants (notes, supports d'information...).

C'est aussi le cas à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique, laquelle a mutualisé la gestion de son parc automobile. Cela permet à toutes les administrations locales d'utiliser ce matériel, selon les mêmes conditions et dans un

même cadre. Ajoutons qu'en plus du partage de biens et de matériels, dans de nombreuses collectivités, la multiplication des groupements de commandes permet de développer rapidement une politique commune d'achats publics. Les collectivités du bloc local vont ainsi progressivement utiliser un matériel identique, favorable, soulignons-le, aux mobilités professionnelles et aux interventions communes.

**Par ailleurs, le décloisonnement des organigrammes permet la gestion synchronisée des administrations du bloc local.**

Cet effet est immédiat lorsqu'une « administration centrale unique » est créée entre l'intercommunalité et la ville-centre, comme à la communauté de communes des Coëvrons, à Montpellier Méditerranée Métropole ou encore à Grand Besançon Métropole. La rationalisation de l'organigramme permet de positionner un interlocuteur unique pour chaque fonction ou politique publique. Cet aspect est identique lors de l'intégration de cadres communaux à l'organigramme de l'intercommunalité. Par exemple, à Chinon, Vienne et Loire, le DGS de la ville-centre est aujourd'hui le directeur du centre intercommunal d'action sociale (CIAS), ainsi que le DGA de la communauté de communes. Le constat est similaire lorsque des services communs se sont créés sans rapprochement des organigrammes, comme à Haut-Léon Communauté, si bien que les directeurs de services mutualisés participent aux deux réunions de direction. **Ainsi, selon le constat de la communauté de communes Haut-Jura Saint-Claude, c'est bien une « vision globale de l'administration des services » qui se développe.**



**Enfin, la mutualisation permet de positionner concrètement des agents au service de plusieurs collectivités.** Les agents servent ainsi naturellement au quotidien les intérêts communs de plusieurs collectivités, dans le souci de ne pas en privilégier une plus que l'autre. C'est par exemple le cas au sein de Lamballe Terre et Mer, dont l'organigramme est unifié avec celui de la ville-centre. Les agents prennent en compte, de manière permanente, les particularités et les enjeux de l'ensemble des collectivités rattachées. La mutualisation permet de neutraliser les tensions ou la concurrence pouvant exister entre les services des deux collectivités. Ce positionnement est plus abouti avec la mise en place de services communs qui semblent donc plus intégrateurs que les prestations ou mises à disposition.

**C'est donc une culture commune qui se met en place au sein des services mutualisés.** La développer fait aujourd'hui partie intégrante des pratiques de la communauté d'agglomération Bourges Plus. Chaque année, des entretiens sont réalisés avec chaque directeur de service mutualisé et les échanges nourrissent la construction d'une culture managériale commune, faite de « bonnes pratiques » reprises dans le plan de management en cours de déploiement.

**Le décloisonnement des administrations permet l'élaboration commune de politiques publiques aux niveaux institutionnels et territoriaux les plus adaptés**

**La mutualisation permet de travailler en réseau.** L'administration chargée de mettre en œuvre des politiques publiques pensées par des élus issus de plusieurs collectivités est ainsi à même de mieux saisir tous les enjeux particuliers et de mieux réaliser de nécessaires opérations de coordination. Par exemple, à Chinon, Vienne et Loire, les réflexions collectives autour des mutualisations ont rompu le fonctionnement en silos, poten-

tiellement nuisible à une organisation. Cette dimension profite alors à l'ensemble du bloc local. Les actions communes peuvent alors être plus fructueuses entre élus et agents qui se connaissent mieux, dans un contexte où les mutualisations ont cultivé la culture de la coopération. Montpellier Méditerranée Métropole et Bordeaux Métropole ont l'ambition d'animer des réseaux « métiers » au sein du bloc local, permettant d'amplifier le partage entre les agents en prise avec des enjeux similaires.

**La mutualisation permet aussi l'appréhension et la résolution collective des problématiques communes.** Ce constat est réalisé à Haut-Léon Communauté et à la communauté de communes Pays de Colombey Sud Toulinois, où l'ensemble des enjeux est traité à des niveaux différents et articulés entre eux. Les politiques publiques peuvent ainsi avoir des fondements et des mises en œuvre partagés. Dans la formule la plus intégrée, le pilotage administratif commun de plusieurs collectivités induit la constitution d'un unique circuit de mise en œuvre des décisions au sein de l'administration commune.

**De plus, pour préserver cette dynamique, il apparaît important pour plusieurs intercommunalités, comme la communauté de communes Sud Estuaire, de ne pas devenir uniquement prestataire de services.** Pour certains élus, même s'il permet de proposer des compétences au service du territoire, le développement des prestations participe à un rapport assez vertical avec l'intercommunalité et peut s'avérer contre-productif pour l'appropriation de son projet politique. Dans la même perspective, il leur semble important de ne pas entretenir la culture de la prestation. Dans le cadre de services communs, les administrations communales ne doivent pas oublier que les agents des services communs sont aussi leurs agents.



Enfin, l'implication variable des communes membres peut être une problématique importante et isoler celles qui ne participent pas aux mutualisations. Il peut ainsi y avoir un risque de divergence des dynamiques de coopération au niveau infracommunautaire.

**La mutualisation peut néanmoins avoir des effets ambivalents quant à la notion de proximité, que cela concerne les agents ou les usagers**

**La mutualisation peut engendrer, pour les services communaux initiaux, une perte de proximité.** Par exemple, le déménagement, au sein de Val de Garonne Agglomération à Marmande, des agents affectés aux ressources humaines à Tonneins a éloigné ces derniers de leurs collègues communaux.

**Cette perte de proximité peut altérer la réactivité de l'administration communale.** Ainsi, à la communauté de communes Sud Estuaire ou à Bordeaux Métropole, dans lesquelles les services supports des communes ont été partiellement mutualisés, ceux-ci ne disposent plus au quotidien de directeurs de services et les commandes passent dorénavant essentiellement par des procédures à distance ou dématérialisées. Au sein de la communauté de communes Sud Estuaire, les services opérationnels doivent à présent réaliser des tâches quasi comptables à destination des services communs supports (renseignement d'un bon de commande ou transmission des pièces justificatives à la direction des finances). Cette perte de proximité peut être également ressentie par les agents de plus petites communes, agents qui peuvent avoir plus de difficultés à cibler les contacts adéquats lorsque l'organisme se complexifie.

Cette perte de proximité et de réactivité peut alors altérer la dynamique d'amélioration de la qualité du service que l'on attend pourtant d'un processus de mutualisation. Le délai de réalisation de certaines opérations peut être allongé, par exemple. À Bordeaux Métropole, c'est la mise en place d'un dialogue continu entre les cadres communaux et ceux des pôles territoriaux qui est mis en avant pour assurer la fluidification des échanges et une proximité.

**Lors de la planification des projets de mutualisation, il faut donc intégrer les exigences de proximité et de réactivité, en tenir compte également dans l'analyse ou l'évaluation du fonctionnement, et interroger régulièrement, à ce sujet, les élus ou les agents du bloc local ex post.** Cela exige la définition claire des canaux d'échange entre DGS communaux et services supports. La création de pôles territoriaux, déjà évoquée plus haut, est une option intéressante, comme les « guichets uniques physiques et numériques » déployés dans chaque commune membre de Montpellier Méditerranée Métropole. Un agent communautaire est ainsi présent dans chaque mairie du territoire métropolitain et une plateforme d'« e-service » est accessible au public, ainsi qu'à l'ensemble des agents du bloc local.



PARTIE 4

—  
**Des démarches  
d'évaluation  
hétérogènes**



Le rapport annuel sur la mutualisation correspond à la première forme d'évaluation de cette politique publique. De plus, plusieurs collectivités ont réalisé des bilans généraux *ex-post* de leur démarche de mutualisation pour nourrir leurs décisions futures. L'étude montre que ces évaluations ont plusieurs objectifs, modalités et temporalités.

## Le rapport annuel sur les mutualisations prend des formes variées

**Le rapport présenté chaque année au conseil communautaire donne à voir l'avancement des mutualisations, notamment celles qui figurent au sein du schéma** (CGCT, art. L5211-39-1). Le schéma et le rapport annuel correspondaient initialement à des obligations mais, depuis 2020, l'exercice est facultatif. Les intercommunalités rencontrées lors de l'étude réalisaient toutes, pour l'instant, un rapport ou une communication annuelle.

Dans la plupart des situations rencontrées lors de l'étude, ce bilan annuel est de nature factuelle et ne correspond pas à une évaluation réelle de la réalisation des objectifs initiaux. **Il prend ainsi la forme d'un rapport d'activité, parfois détaillé par service.** Cela permet de décrire au moins les nouvelles mutualisations, l'évolution du nombre de communes concernées par fonction, celle des effectifs des services mutualisés ou des prestations réalisées, ou du coût de l'activité. De plus, la charge de travail de chaque service, la part de chaque collectivité dans l'activité des services, ainsi que la qualité du service public (délais d'intervention, efficacité, satisfaction des élus...) sont souvent mentionnées.

**Plusieurs intercommunalités ont mis en place des indicateurs spécifiques d'activité ou de performance pour réaliser un suivi précis dans le temps.** C'est par exemple le cas de Quimperlé Communauté qui a défini initialement des indicateurs par service. Ce peut être aussi, comme à Bordeaux Métropole, la mise en avant d'indicateurs financiers, permettant de présenter la réalisation d'économies d'échelle ou de « non-dépenses » (nombre de marchés publics, de factures, d'emplois associés à une fonction). On observe aussi que le dispositif de suivi semble plus étoffé dans les plus grandes agglomérations. Ainsi, à Bordeaux et Montpellier, les deux métropoles analysées pour cette étude, le rapport annuel

permet de décrire l'avancement du schéma de mutualisation et la réalisation des objectifs fixés. Plus spécifiquement, à Bordeaux Métropole, une mesure annuelle de l'atteinte des objectifs prévus dans les contrats d'engagement signés avec les communes est réalisée.

**Ensuite, certaines intercommunalités ont volontairement réalisé des rapports biannuels, comme Lamballe Terre et Mer, ou des rapports avec un niveau de détails variable selon les années.** Ainsi, Lamballe Terre et Mer et la communauté de communes Sud Estuaire ont réalisé, en 2021, un rapport et une communication au conseil communautaire plus étoffés qu'à l'habitude. L'enjeu était ici plutôt pédagogique : présenter la mutualisation des services aux nouveaux élus et continuer à convaincre de la pertinence de ce choix de gestion structurant pour les collectivités.

**Enfin, l'évaluation annuelle de la mutualisation constitue un outil d'amélioration continue de la mutualisation.** Au sein de Bourges Plus, des entretiens annuels sont réalisés par le DGS avec les directeurs de services mutualisés et servent à nourrir les réflexions des comités opérationnels et de suivi des mutualisations décidant des ajustements à venir. De même, à Bordeaux et à Montpellier, une revue annuelle donne lieu à des préconisations opérationnelles sur la base des engagements initiaux contenus dans le schéma. Ces dispositifs sont même prévus dans le schéma de mutualisation et les outils de contractualisation associés. À Bordeaux Métropole, sur la base d'un diagnostic précis, coconstruit par les services communautaires et communaux, des ajustements ou améliorations sont définis. De même, à Montpellier Méditerranée Métropole, le rapport annuel nourrit le débat politique au sein de la conférence des maires, avec des recommandations relatives à la priorisation de certaines actions.

## Certaines intercommunalités ont mis en place une procédure d'évaluation plus complète

Les démarches de bilan à caractère général des mutualisations semblent peu fréquentes dans les intercommunalités analysées, mais tendent à se développer dans un contexte d'exigence croissante de l'évaluation de l'action publique. Leurs objectifs, modalités et contenus varient selon les collectivités. Cette variété s'explique à la fois par l'absence de méthodologie nationale, mais aussi par la réponse éventuelle à des enjeux locaux spécifiques. S'il semble difficile de rendre compte de l'étendue des contenus des évaluations, l'analyse permet de mettre en lumière un ensemble d'objectifs et des temporalités similaires pour des bilans qu'il semble intéressant de prévoir dès la période de planification de la mutualisation.

### LES ÉVALUATIONS SONT MOTIVÉES PAR PLUSIEURS OBJECTIFS

**D'une part, le fait d'objectiver des *a priori* ou de documenter des améliorations avec des éléments tangibles afin de mieux défendre la pertinence de la mutualisation est souvent évoqué pour justifier une démarche d'évaluation.** Cette ambition est parfois postérieure à un audit de la chambre régionale des comptes décrivant l'absence d'économies financières nettes.

**Ces évaluations ont alors plusieurs enjeux et interrogent à la fois les avancées, les résultats et la pertinence du processus.**

Il s'agit d'appréhender :

- l'évolution de l'efficacité du service public local;
- l'évolution de l'intégration du territoire et la coordination des politiques publiques;
- l'optimisation du fonctionnement de l'administration locale (efficacité, qualité du service, rapidité, niveau de service, effet direct sur les usagers).

**D'autre part, tenant compte de ces enjeux généraux, l'analyse des différentes situations permet de synthétiser plusieurs objectifs concrets des évaluations conduites par les intercommunalités :**

- **La clarification des coûts de la mutualisation et la valorisation financière plus exactes des actions, afin de mieux partager les charges**, comme à Chinon, Vienne et Loire. Cette démarche permet aussi d'assurer un certain niveau de transparence de l'action publique locale par rapport à l'ensemble des communes membres.
- **La simplification du fonctionnement de l'organisation et du pilotage de la mutualisation** (indicateurs, refacturations, conventions), comme à Ardenne Métropole. L'idée sous-jacente est la meilleure gestion des dimensions administrative et financière.
- **L'adaptation de mutualisations dans le cadre d'une fusion d'intercommunalités** ayant des pratiques différentes.
- **L'amélioration de l'organisation avec la volonté d'obtenir des préconisations qui nourrissent des arbitrages politiques sur les futures évolutions.** Les évaluations les plus avancées proposent des scénarios d'opportunité entre lesquels le politique peut ainsi trancher, comme à la communauté de communes des Coëvrons.
- **L'appréhension de l'état d'avancement de l'application du schéma ou de la réalisation des objectifs fixés.** Ce type d'évaluation permet aussi de mieux partager la connaissance du processus de mutualisation.
- **L'évaluation qualitative des conditions de mise en œuvre de la mutualisation.** C'est le cas de l'analyse conduite par Lamballe Terre et Mer, qui a donné lieu à une concertation interne pour rassembler et recroiser les effets et ressentis des élus et agents du bloc local sur la mise en place d'une administration unique entre l'intercommunalité et la ville-centre.

## LES ÉVALUATIONS GÉNÉRALES DE LA MUTUALISATION ONT DES TEMPORALITÉS PARTICULIÈRES

On observe, tout d'abord, que ces démarches sont discontinues. Leur déclenchement semble alors fortement corrélé à la volonté politique des élus locaux ou celle administrative d'un ou plusieurs cadres territoriaux.

**Ensuite, l'analyse des cas particuliers permet d'observer que les bilans de mutualisation s'inscrivent quasi systématiquement dans certaines temporalités spécifiques :**

- **Au moment d'un changement de périmètre territorial**, comme une fusion, afin de sécuriser la mise en œuvre de la mutualisation dans un nouveau contexte institutionnel, comme à Ardenne Métropole.
- **À la fin d'un mandat**, afin d'évaluer un choix de gestion, comme à Quimperlé Communauté ou à la Métropole Rouen Normandie.

• **Lors du renouvellement du schéma**, afin d'éclairer les élus dans leurs choix futurs. C'est par exemple le cas à la communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois, à la communauté de communes Sud Vendée Littoral, à Haut-Léon Communauté, à la communauté de communes des Coëvrons ou encore à la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault.

• **En début de mandat, lors d'une alternance politique, afin de décider de poursuivre ou d'ajuster les mutualisations.** C'est le cas au Grand Poitiers ou à Val de Garonne Agglomération.

## LE BILAN DE LA MUTUALISATION A PARFOIS ÉTÉ PRÉVU DÈS LA RÉDACTION DU SCHEMA DE MUTUALISATION

**Dans certaines intercommunalités, le schéma de mutualisation comprend une description exhaustive des dispositifs d'évaluation.** C'est par exemple le cas de celui de Montpellier Méditerranée Métropole, lequel « s'inscrit dans une logique d'évaluation des politiques publiques ». C'est la « mission d'information et d'évaluation de la mutualisation », qui est chargée de porter un regard extérieur sur le pilotage du processus ; ce qui doit permettre d'évaluer la contribution des actions aux objectifs du schéma. Le dispositif décrit contient trois dimensions :

- le bilan d'étape annuel évoqué plus haut;
- le bilan évaluatif biannuel permettant d'ajuster le plan d'action;
- une évaluation du schéma à la fin du mandat, qui porte sur l'analyse des écarts entre les effets observés et ceux attendus de cette politique publique.

**Cette anticipation, qui semble encore rare dans la planification de la mutualisation, apparaît comme l'une des conditions de la bonne réalisation de l'évaluation.** Il permet d'ancrer l'évaluation dans le long terme, avec l'identification des objectifs prioritaires, des modalités d'évolution et des cibles stratégiques à évaluer. Les conséquences financières, fiscales et managériales des mutualisations étant souvent très importantes, la planification des évaluations est alors un levier de transparence, de pédagogie, de professionnalisation et d'accélération des démarches.

## FOCUS

### L'évaluation « 360 degrés » de la communauté de communes des Coëvrons

La communauté de communes des Coëvrons a conduit sur 18 mois, entre 2020 et 2021, un bilan des dimensions de la mutualisation. Cette évaluation s'accompagne de simulations organisationnelles et financières permettant de comparer d'éventuelles évolutions institutionnelles.

La démarche repose sur six axes d'étude : la pertinence des actions par rapport au diagnostic initial, la cohérence des ressources par rapport aux objectifs, la conformité des actions réalisées par rapport à leur définition initiale, l'efficacité des résultats par rapport aux ressources, l'efficacités des résultats par rapport aux objectifs, ainsi que l'utilité des impacts par rapport au diagnostic.

Plusieurs outils ont été mobilisés en plus d'une prospective financière et fiscale approfondie : des questionnaires aux agents et élus du bloc local, des sondages, la mobilisation de nombreuses données via les pôles territoriaux qui maillent le territoire.

Sur la base des premières « remontées », quatre dimensions à évaluer ont été définies : l'adaptation du service rendu aux besoins des communes, le fait de mieux faire « Territoire » politiquement, le développement d'une administration locale partagée, ainsi que l'optimisation comptable et budgétaire.

Le bilan fait ressortir plusieurs enseignements :

- une transformation à effet neutre pour l'habitant et participant à l'optimisation de la dépense publique municipale;
- un processus dynamisant pour le territoire et le pilotage politique de l'action municipale;
- un changement significatif pour les secrétaires de mairie, mais peu impactant pour les autres agents municipaux;
- l'augmentation des flux financiers entre partenaires pour règlement des charges et des conséquences significatives de dotations (positives pour les communes ayant choisi de mutualiser certaines fonctions).

Enfin, trois scénarios ont été construits avec une analyse de leurs avantages et inconvénients respectifs :

- la continuation au fil de l'eau avec les communes historiques ou la création de communes nouvelles;
- l'extension complète à une échéance précise;
- l'intégration aboutie sous forme de « commune-communauté ».

## RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

AdCF, Mairie-conseils et ADGCF, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, Étude, 2015.

AdCF et INET, *Ressources humaines. La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*. Étude de cas, 2011.

AdCF, CNFPT et FNCDG, *La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation*, Étude, 2015.

IGF et IGA, *Évaluation des mutualisations au sein du bloc communal*, Rapport inter-inspections, Janvier 2015.

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, *Guide des coopérations, à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements*, 2019.

France urbaine, AdCF et INET, *Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité. La boîte à outils des intercommunalités urbaines pour organiser la relation avec leurs communes membres*, Étude, 2019.

# Fiches monographiques



- P. 44** Communauté d'agglomération Ardenne Métropole

---

- P. 46** Bordeaux Métropole

---

- P. 48** Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique

---

- P. 50** Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire

---

- P. 52** Communauté de communes des Coëvrons

---

- P. 54** Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup

---

- P. 56** Communauté de communes Haut-Léon Communauté

---

- P. 58** Montpellier Méditerranée Métropole

---

- P. 60** Communauté de communes du Pays de Colombey Sud Toulousain

---

- P. 62** Communauté de communes Sud Estuaire

---

- P. 64** Val de Garonne Agglomération

---

- P. 66** Communauté de communes de la Vallée de l'Hérault

---

- P. 68** Vienne Condrieu Agglomération

---



# 1. COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ARDENNE MÉTROPOLE (ARDENNES)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2014 (fusion de Cœur d'Ardenne, de la communauté de communes du Pays sedanais, de la communauté de communes des Balcons de Meuse et de la communauté de communes du Pays des Sources au Val de Bar)

**Nombre de communes** : 58

**Nombre d'habitants** : 122 000

**Villes principales** : Charleville-Mézières, ville-centre et préfecture du département (46 500 hab.), et Sedan, sous-préfecture (16 000 hab.)

---

**Président** : Boris Ravignon

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2012 au sein de l'ancienne communauté Cœur d'Ardenne

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, mises à disposition, prestations de service

**Activités ou fonctions mutualisées** : instruction des ADS, DPO, service d'exploitation et de la maintenance, fonctions contentieuses et fiscalité, DSI, service juridique et assemblées, bâtiments et architecture, communication, DRH, finances et commande publique (services communs)

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions mutualisées. Un service concerne la quasi-intégralité des communes, quatre sont ouverts à l'ensemble des communes, cinq services sont uniquement mutualisés entre l'agglomération, la commune principale et son CCAS

## Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté d'agglomération est située dans le département des Ardennes dont elle regroupe près de la moitié de la population. Elle est aussi la troisième communauté d'agglomération la plus peuplée de la région Grand Est après Mulhouse Alsace Agglomération et Troyes Champagne Métropole. Le territoire se situe non loin du Luxembourg et de la Belgique, et à 1 h 30 de Paris grâce à deux gares TGV situées dans les deux villes principales : Charleville-Mézières et Sedan. Riche de 9 000 entreprises, l'agglomération correspond à un bassin de près de 60 000 emplois. La spécialisation

sectorielle du territoire (métallurgie, construction mécanique, agroalimentaire) induit néanmoins un effritement de l'emploi, des revenus locaux et des aléas sur les bases fiscales. De plus, un déclin démographique s'ajoute à cette dévitalisation et n'est pas favorable en matière de DGF. Sur le plan culturel, le territoire dont la ville-centre est celle d'Arthur Rimbaud est dynamique. Il accueille, par exemple, le festival mondial des théâtres de marionnettes ou encore le festival rock Cabaret Vert, et dispose de nombreux équipements culturels ou de loisirs.

## Historique de l'intercommunalité

La communauté d'agglomération résulte de la fusion de quatre intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elle regroupe notamment les communautés des deux « pôles » concurrents du territoire ardennais : Charleville-Mézières et Sedan. Initialement dénommée communauté d'agglomération Charleville-Mézières-

Sedan, elle devient « Ardenne Métropole » en septembre 2015. L'agglomération, pour son organisation et son fonctionnement, s'est constituée majoritairement autour de celle de la communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne, créée en 2004, composée de dix communes (près de 70 000 hab.).

## Principaux enjeux de mutualisation

La mutualisation a commencé en 2013 avec le début du regroupement des services supports entre Cœur d'Ardenne et la ville-centre sous forme de services communs. L'objectif initial était de réaliser des économies d'échelle. La démarche a été poursuivie et approfondie lors de la fusion de 2014, avec la volonté de proposer des services à l'ensemble des communes sous forme de prestations. L'objectif du déploiement de la mutualisation à destination des autres communes consiste à leur faire bénéficier des fonctions nouvelles, peu accessibles sans l'appui des services communautaires. Ainsi, la mutualisation, vue comme un outil d'amélioration de la gestion et de solidarité, est depuis 2015 un des axes importants du projet de territoire en cours de révision. Dans le même temps, après un contrôle de la CRC en 2015, les agents communaux affectés dans un service commun ont été transférés vers les services communautaires. Cette réforme a concerné plus de 200 agents de la ville-siège, et induit un travail d'ampleur concernant l'harmonisation des conditions de travail et des outils au niveau communautaire au même moment que la fusion.

Par ailleurs, le financement des services mutualisés est, en principe, réparti entre les collectivités selon le coût réel de l'activité (fonctionnement et dépenses patrimoniales). La consolidation du reporting et le pilotage sont assurés par la direction de la transformation de l'action publique.

## Focus sur des particularités

Le processus de mutualisation est **piloté sous l'égide d'une convention-cadre** qui fixe les grands principes des mises en commun de ressources entre les collectivités. Alors que le schéma avait pour ambition de fixer les objectifs et la méthode, elle décrit de manière exhaustive la gouvernance du processus, l'ensemble des fonctions concernées et les modalités de mutualisation de services. De plus, elle fixe les indicateurs de répartition des charges entre collectivités. En outre, conformément à cette «méta-convention», des conventions particulières sont éditées et signées pour chacune des fonctions effectivement mutualisées (par service commun, mise à disposition ou prestation de service). Enfin, la convention prévoit qu'un comité de pilotage se réunit annuellement pour arrêter les coûts de la mutualisation; il peut aussi être convoqué afin d'étudier d'éventuelles nouvelles pistes de mutualisation.

**Les indicateurs de répartition des coûts ont fait l'objet de révisions progressives.** Basés quasi systématiquement sur le temps de travail, ils sont aujourd'hui fondés sur des valeurs jugées plus objectives en interne (nombre de postes informatiques, budget...). Ce mouvement, qui a induit la révision de la convention-cadre en décembre 2020, vise à simplifier et stabiliser le suivi de la mutualisation, en évitant notamment un ajustement de la répartition des charges qui a lieu chaque année pour l'instant.

**Un bilan a été réalisé sur la période 2016-2019**, avec l'objectif de sécuriser les modalités de mise en œuvre et d'adapter le cadre de la mutualisation à un périmètre élargi. Il s'agissait d'analyser l'évolution des coûts financiers associés au fonctionnement des services mutualisés, ainsi qu'une ventilation claire de leur activité entre les collectivités.



## 2. BORDEAUX MÉTROPOLE (GIRONDE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2015 (changement de statut de la communauté urbaine)

**Nombre de communes** : 28

**Nombre d'habitants** : 800 000

**Ville principale** : Bordeaux, préfecture de la Gironde et la région Nouvelle-Aquitaine (260 000 hab.)

---

**Président** : Alain Anziani

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs

**Activités ou fonctions mutualisées** : des services communs sont proposés par la Métropole à l'ensemble des communes pour 130 fonctions identifiées, regroupées en 14 domaines

- **Fonctions supports** : finances; commande publique; affaires juridiques; ressources humaines; bâtiments, logistique et moyens généraux; stratégie immobilière et foncière; numérique et systèmes d'information; fonctions transversales

- **Fonctions opérationnelles** : investissements sur le domaine public; gestion du domaine public; cadre de vie, urbanisme et autorisations d'occupation des sols; animation économique et emploi; déplacements, mobilité; logement, habitat et politique de la ville

**Périmètre géographique** : 21 communes sont engagées dans la mutualisation en 2020

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

Bordeaux Métropole est située au centre du département de la Gironde dont elle concentre la plus forte densité, ainsi que plus de la moitié de sa population. Contrairement à d'autres métropoles, la ville de Bordeaux regroupe moins d'un tiers de la population métropolitaine, ce qui s'explique par le poids démographique important des communes limitrophes comme Mérignac (70 000 hab.), Pessac (64 000 hab.) ou Talence (40 000 hab.). Le territoire est l'un des pôles économiques nationaux majeurs et concentre environ 450 000 emplois, 4 pôles de compétitivité et 15 clusters, ainsi que 2 universités et 16 grandes écoles. La Métropole compte environ 4 000 entreprises et correspond à une zone de chalandise de près

de 4 millions de personnes. La croissance démographique est forte et la population de l'unité urbaine, qui était de 550 000 habitants en 1970, a dépassé les 800 000 en 2018. Le territoire est donc particulièrement attractif avec une croissance démographique de 6,2 % sur les dix dernières années, le double par rapport à la moyenne nationale. Le territoire est aussi une destination touristique majeure et comprend des équipements culturels et sportifs importants, comme l'Opéra national, la Cité du Vin, des musées ou l'Arkéa Arena. L'ensemble de ces dynamiques induit donc un enjeu fort d'aménagement équilibré et durable du territoire.

### Historique de l'intercommunalité

La communauté urbaine de Bordeaux est l'une des premières créées en France le 1<sup>er</sup> janvier 1968, avec celles de Lille, Lyon et Strasbourg, par la loi du 31 décembre 1966. L'intercommunalité regroupe les communes de l'agglomération de Bordeaux, ainsi que celles d'Ambès et de Saint-Louis-de-Montferrand. Elle exerçait historiquement 12 compétences fixées par la loi de 1966. La dernière commune à rejoindre la CUB est Martignas-sur-Jalle en 2013. À la suite de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, Bordeaux Métropole remplace la CUB et prend de nouvelles compétences. La transformation en métropole

s'accompagne de la création de quatre pôles territoriaux qui exercent les compétences de l'intercommunalité de façon déconcentrée. Au niveau supra-communautaire, la Métropole est regroupée avec sept autres communautés de communes dont le territoire regroupe au total près de 950 000 habitants, dans un syndicat mixte qui porte le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise.

## Principaux enjeux de mutualisation

Le schéma de mutualisation de la Métropole a été adopté en 2014, alors que peu de coopérations transversales existaient sur le territoire. Le principe adopté est celui des adhésions libres de chaque commune lors d'un cycle annuel de mutualisation au moment du débat d'orientation budgétaire, depuis 2016. Le schéma propose 130 activités « mutualisables », regroupées en domaines supports ou opérationnels. Le système est donc caractérisé par une grande souplesse, qui semble être une des clés de l'adhésion des communes. Quinze communes ont adhéré à des fonctions selon une géométrie variable dès 2015, puis d'autres municipalités ont adhéré au fil des ans, portant leur nombre à 21 en 2020.

D'un point de vue juridique, le choix est de ne mettre en place que des « services communs », ce qui a impliqué le transfert d'un nombre significatif d'agents : les effectifs mutualisés représentent aujourd'hui un tiers des agents communautaires. Sur le plan financier, une règle unique a été définie : l'imputation annuelle sur l'attribution de compensation (AC) correspond au montant défini à partir de l'estimation du coût total

que représentaient les services pour chaque commune lors de la mutualisation. Cette estimation est basée sur le calcul d'un coût global selon le modèle de celui du coût unitaire de fonctionnement défini lors d'une mise à disposition de services. Ainsi, la Métropole assume la dynamique d'évolution des charges évaluée à près de 20 millions d'euros en 2020.

Le déploiement de la mutualisation est territorial. Les quatre pôles territoriaux accueillent les services mutualisés ; cette organisation permet de continuer à cultiver un lien de proximité entre les communes et leurs services. L'un des pôles est dédié à la ville de Bordeaux.

L'engagement de la Métropole via divers outils contractuels porte sur le niveau de service, défini en amont de la mutualisation et sujet à évolution selon la volonté des communes. La commune définit aussi les priorités d'action des services communs pour son compte. Cette dimension se traduit aujourd'hui par la coconstruction d'un programme d'activités pluriannuel ou plan de mandat assis sur le programme politique de chaque municipalité.

## Focus sur des particularités

Selon une étude INET-AdCF-France urbaine de 2019, **Bordeaux Métropole se distingue d'autres métropoles** :

- par la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation dès 2016, quand on note un délai entre le vote et l'opérationnalisation complète ailleurs ;
- par la mise en place d'un mécanisme financier très favorable pour les communes ;
- par un modèle de mutualisation construit sur le principe de propositions d'un très large spectre d'activités mutualisées à l'ensemble des communes.

**La méthode de construction du schéma de mutualisation fut participative.** Elle associait 200 cadres dans des groupes de travail articulés autour de 9 thématiques. Ces groupes se sont réunis trois fois en amont, accompagnés d'une équipe d'animation spécialisée. Cet exercice était coordonné par un comité de pilotage présidé par l'un des vice-présidents, s'appuyant sur une équipe-projet rattachée au DGS métropolitain, composée d'une équipe de consultants internes et chargée de faire des propositions au bureau communautaire.

**La Métropole se distingue aussi par une déclinaison singulière des outils contractuels.** D'une part, une convention-cadre de création des services communs identifie les moyens transférés et fixe les grands principes organisationnels et financiers des activités mutualisés. D'autre part, **le schéma de mutualisation institue des « contrats d'engagement » signés avec les communes membres.** Ces derniers établissent un cadre général d'organisation des relations et de l'action en commun, et en définissent la gouvernance. Ils fixent les sujets et les moda-

lités de saisine des services communs, les délais, les procédures de gestion, les modes opérationnels et les objectifs en matière de niveau de service. Une mesure de l'atteinte des objectifs ou de l'écart entre le niveau de service attendu et celui réalisé, ainsi que les modalités d'ajustements sont ainsi prévues. Les contrats sont détaillés en fiches-actions, éléments de calendrier et livrables. Ces contrats constituent un outil de dialogue permettant de construire des feuilles de route partagées entre les DGS et les services communs.

**Le futur schéma de mutualisation en cours d'élaboration entérinera certaines évolutions.** D'une part, afin de faciliter la stabilisation du fonctionnement des services communs, la fréquence des cycles d'adhésion est réduite et sera pluriannuelle. D'autre part, la Métropole propose progressivement des blocs d'activités, comme unité de mutualisation, plutôt que les 130 fonctions. Cette solution facilite le fonctionnement des services communs ; la mutualisation « découpée » d'activités étroitement liées entre elles présentant en effet des risques organisationnels pour la commune et le service commun. Par exemple, faisant le constat que la mutualisation des activités supports nécessitait une intégration des systèmes d'information, la mutualisation de ce domaine est aujourd'hui un préalable à l'adhésion aux activités finances, RH et archives.



### 3. COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU CENTRE DE LA MARTINIQUE (MARTINIQUE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2001

**Nombre de communes** : 4

**Nombre d'habitants communauté et villes principales** : 160 000 habitants, dont Fort-de-France (79 000 hab.), Le Lamentin (41 000 hab.), Schœlcher (20 000 hab.) et Saint-Joseph (17 000 hab.)

---

**Président** : Luc Clémenté

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2015

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : mises à disposition de services et prestations de service

**Activités ou fonctions mutualisées** : SIG, service financement de projets, prestation pour la gestion du parc automobile et de la consommation de carburant, gestion numérique des archives en 2021, bourse de compétences, future firme agricole locale et cuisine centrale avec un groupement d'achats

**Périmètre géographique** : ensemble des communes

#### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

L'intercommunalité est située au centre et sur la côte ouest de la Martinique. Elle accueille environ 40 % de la population de l'île. Sa population est plutôt jeune : près de 60 % des habitants ont moins de 45 ans. Le territoire communautaire compte près de 18 000 entreprises et regroupe 70 % des surfaces économiques de l'île. Il est aussi la « porte d'entrée » économique et touristique de l'île, car il dispose des principales infrastructures de transport et équipements par lesquels les visiteurs se rendent sur l'île (port, aéroport, terminal croisières).

Le territoire est donc aussi un pôle d'échanges économiques par lequel transitent les exportations agricoles (bananes, sucres, rhum), qui représentent une part importante de l'activité de l'île. De plus, la façade littorale, un patrimoine culturel et naturel diversifié, permet le développement d'une activité touristique importante. Dans le champ social, la CACEM a aussi signé un contrat de ville dont l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté est l'un des axes principaux.

#### Historique de l'intercommunalité

En 1992, les communes de Fort-de-France, du Lamentin et de Schœlcher ont créé une première structure intercommunale, afin d'améliorer le service public local et de faciliter l'implantation d'activités économiques via la mise en commun de moyens et d'équipements. Ces trois communes se sont ensuite associées avec celle de Saint-Joseph au sein du syndicat intercommunal du Centre de la Martinique en 1997, qui exercera aussi la compétence de traitement des déchets,

aujourd'hui déléguée à un syndicat mixte. Après la loi Chevènement de 1999, la communauté d'agglomération est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Cette dernière assure ensuite progressivement plus de compétences, comme l'organisation des transports en commun et la gestion de l'eau et de l'assainissement en 2003, ou celle du tourisme en 2015, ainsi que la gestion d'un port de plaisance.

## Grands enjeux de mutualisation

Le projet de mutualisation des services a débuté en amont de la rédaction du schéma en 2015 par la réalisation d'un audit interne et le recrutement d'un chargé de mission à cette fin. Un exercice de consultation large a débouché sur la définition de plus de 250 pistes d'action qui offrent une visibilité sur le périmètre potentiel et la méthode de mise en œuvre des mutualisations.

La volonté d'amélioration d'un service progressivement plus homogène induit un travail d'harmonisation des pratiques et des outils dans plusieurs domaines – les services techniques et les systèmes d'information, notamment. Cette dynamique a conduit à plusieurs recrutements d'agents mutualisés aux compétences spécifiques et à l'achat de matériels mis à disposition des communes, éventuellement via des prestations de service. C'est le cas pour la gestion du système d'information géographique, du financement de projet et de la gestion numérique des archives. La volonté de maîtrise des coûts à long terme et de rationalisation a conduit à la création de prestations de service de la CACEM pour la gestion du parc automobile et de la consommation de carburant pour l'ensemble des communes. Dans la même perspective, la création d'un parc de matériel mutualisé pour les services techniques est à venir.

## Focus sur des particularités

**La méthode de développement des mutualisations** repose systématiquement, dès lors que des actions potentielles sont identifiées par les élus, sur des groupes de travail thématiques dont la mission est d'élaborer et de proposer une solution opérationnelle. Ces groupes se réunissent pour deux séances avec une méthodologie précise et sont composés de cadres, mais aussi des agents «métiers», directement concernés par les éventuelles mutualisations. Ainsi, les agents sont mobilisés, impliqués et forces de proposition. Cette concertation facilite l'acceptation des évolutions par les agents.

**La concertation est aussi politique.** Chaque projet est délibéré par chacun des bureaux municipaux avant de l'être par le bureau communautaire et la conférence des maires, puis voté par le conseil communautaire. Ces démarches collectives sont assez rapides : le délai de mise en place d'une action est environ de six mois et participe à l'efficacité des dispositifs.

**En matière financière,** afin de répartir les coûts réels de façon exhaustive, des valeurs plus objectives que le temps de travail sont choisies. La répartition des charges se fait notamment sur la base de la population des communes, ainsi que sur leurs capacités budgétaires.

La mutualisation se développe aussi dans le champ des compétences municipales, avec la mise en place progressive d'une cuisine centrale et d'une firme agricole à destination de la restauration collective des communes, mais portées par l'intercommunalité.

Au niveau de la gouvernance politique, un vice-président dispose d'une lettre de mission qui comprend la mutualisation et s'appuie sur la commission permanente « finances et mutualisation ».



## 4. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CHINON, VIENNE ET LOIRE (INDRE-ET-LOIRE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2014

**Nombre de communes** : 19

**Nombre d'habitants communauté et ville principale** : 24 000 habitants, dont Chinon (8 000 hab.)

---

**Président** : Jean-Luc Dupont

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, mises à disposition de services, prestations de service

**Activités ou fonctions mutualisées** : direction des systèmes d'information, ressources humaines, finances, centre technique, direction générale (le DGS de Chinon est DGA de la communauté de communes et directeur du CIAS)

**Périmètre géographique** : surtout avec la ville-centre ; l'instruction des ADS regroupe l'ensemble des communes, les services techniques interviennent aussi pour plusieurs communes

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

L'intercommunalité est située à l'ouest du département d'Indre-et-Loire et au sud-ouest de l'agglomération tourangelle, en région Centre-Val de Loire. Le territoire a un tissu économique riche de 1 250 entreprises, basé à la fois sur la maintenance industrielle, l'agri-viticulture, le tourisme et la santé. On compte 11 300 emplois pour une population de plus de 24 000 habitants. L'activité de maintenance industrielle est centrée sur l'activité du centre nucléaire de production d'énergie de Chinon, installé sur le territoire de la commune d'Avoine. Le renouvellement des compétences et la proposition d'une

offre foncière et de services adaptée, permettant d'accompagner le développement de la centrale, sont des enjeux importants. Le territoire est aussi une destination touristique renommée, centrée autour de Chinon, ville d'Art et d'Histoire, et la viticulture. Il bénéficie aussi de paysages naturels et culturels inscrits au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, associé à un patrimoine architectural riche (forteresse royale de Chinon, berceau de la Rabelaisie, abbaye de SeUILly...). Les collectivités du bloc local doivent aussi continuer à proposer des équipements adaptés à cette fin.

### Historique de l'intercommunalité

L'intercommunalité a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et résulte de la fusion de trois communautés de communes. D'abord, celle de Rivière-Chinon-Saint-Benoît-la-Forêt, créée en 2001 autour de la ville de Chinon et qui comptait près de 10 000 habitants. Ensuite, celle de la Rive gauche de la Vienne, plus rurale, qui regroupait 9 communes et 3 000 habitants, créée en 1993. Enfin, celle du Véron, dont le siège était Avoine, composée de quatre communes dont l'histoire de la coopé-

ration intercommunale commence en 1975 avec la création du district rural du Véron. Après le mouvement de fusion, les communes d'Anché et de Cravant-les-Côteaux en 2017, puis celle de Chouzé-sur-Loire en 2018 rejoignent l'intercommunalité, qui compte aujourd'hui 19 membres. Au niveau supra-communautaire, Chinon, Vienne et Loire est associée à la communauté de communes Touraine Val de Vienne pour la définition du SCoT du Pays du Chinonais.

## Grands enjeux de mutualisation

Le projet de mutualisation des services a été amorcé en 2014 et mis en œuvre concrètement à partir de 2015. Il répondait au besoin de renfort des marges de manœuvre financières de la commune de Chinon et d'appui technique pour certaines communes du territoire issu de la fusion. Les objectifs étaient d'améliorer la cohérence des politiques communautaires et de réaliser des économies ou des non-dépenses via la rationalisation des équipements et des organigrammes. Pour l'intercommunalité, il s'agissait aussi de s'appuyer sur les services techniques déjà structurés de la ville de Chinon, afin de développer des services intercommunaux de qualité.

Ainsi, des services communs ont été créés avec la ville-centre : la direction des systèmes d'information, les ressources humaines, les finances et le centre technique. Les services

techniques sont prestataires ou mis à disposition de certaines communes de l'une des anciennes intercommunalités qui avaient mutualisé les leurs et n'en disposaient pas au niveau communal. L'instruction des autorisations d'urbanisme est mutualisée avec l'ensemble des communes. Ces mutualisations ont nécessité le transfert de nombreux agents communaux à l'intercommunalité.

Sur le plan juridique, l'intercommunalité utilise l'ensemble des dispositifs existants et s'adapte en fonction des usages. D'un point de vue financier, le principe est le remboursement d'une partie des coûts par les communes, selon une convention basée sur les « frais réels » calculés grâce à des indicateurs de différentes natures en fonction des services.

## Focus sur des particularités

Le besoin d'améliorer la lisibilité des différents flux financiers et d'avoir une connaissance exhaustive ou globale des conséquences financières des mutualisations a conduit l'intercommunalité à créer **un service de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques**. Il s'agissait aussi de démêler l'enchevêtrement des outils qui ne permettait pas de réaliser des évaluations objectives et rigoureuses.

**Le besoin de pilotage politique s'est traduit par la création d'une délégation communautaire** chargée du suivi de ce service, et donc du suivi des mutualisations. De plus, pour le développement de ces dernières, l'intercommunalité s'appuie, d'un point de vue technique, sur l'animation par le DGS de Chinon, Vienne et Loire du réseau des directeurs généraux et secrétaires de mairie.

**Symbole de l'intégration des services entre la communauté de communes et la ville-centre, le DGS de cette dernière est aujourd'hui l'un des DGA de la première** et le directeur du CIAS. Ce positionnement permet de renforcer l'élaboration et la mise en œuvre collective de politiques publiques.



## 5. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES COËVRONS (MAYENNE)

**Date de création** : 31 décembre 2012

**Nombre de communes** : 29

**Nombre d'habitants communauté et ville principale** : 27 500 habitants, dont Évron (ville-siège, 8 500 hab.)

---

**Président** : Joël Balandraud

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014-2015, effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2016

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs

**Activités ou fonctions mutualisées** : gestion unifiée entre la communauté et la ville-centre; paquet « RH – finances – commande publique » et services techniques ouverts aux communes

**Périmètre géographique** : 10 communes

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

L'intercommunalité est située à l'est du département de la Mayenne, dans les Pays de la Loire. Le nom des « Coëvrons » est celui des collines bordant le territoire à l'est, dans lesquelles plusieurs des cours d'eau irriguant prennent leur source. L'économie est tournée vers l'agriculture, les industries agro-alimentaires, mais aussi l'exploitation de ressources avec des

carrières. En plus, de nombreux sites naturels remarquables et un patrimoine architectural riche (trois villages sont classés « Petites cités de caractère », présence d'une station verte) permettent aussi le développement du tourisme. Le territoire est à dominante rurale, hormis Évron : seules six communes regroupent plus de 1 000 habitants.

### Historique de l'intercommunalité

L'intercommunalité des Coëvrons a été créée le 31 décembre 2012 et résulte de la fusion des communautés de communes de Bais, d'Erve-et-Charnie, du Pays de Montsûrs et du Pays d'Évron, structures de coopération qui épousaient leur canton respectif. Ces quatre intercommunalités étaient regroupées depuis 1966 au sein du syndicat à vocation économique et touristique des Coëvrons, dissous également en 2012, lors de la fusion.

Ces communes préparaient aussi un projet de territoire commun et de communauté de communes unique depuis 2003, qui commença à se concrétiser en 2008. Elles portaient aussi l'office du tourisme « Coëvrons, Cœur de l'Ouest » depuis 2009. L'intercommunalité était initialement composée de 39 communes, mais plusieurs d'entre elles se sont constituées en communes nouvelles entre 2016 et 2021.

## Grands enjeux de mutualisation

Le processus de mutualisation a été amorcé au début du mandat 2014 et avec l'élection du maire de la ville-centre à la présidence de l'intercommunalité. L'objectif était l'amélioration de la qualité du service public et celle de l'intégration communautaire. D'abord, la gestion est devenue unifiée entre la ville-centre et l'intercommunalité en 2016. Puis, à partir de 2017, des communes ont commencé à adhérer aux services communs chaque année (neuf en plus, aujourd'hui).

Le déploiement de la mutualisation est territorial : les services communs sont à la fois regroupés sur Évron et déconcentrés grâce à trois « pôles » répartis sur l'intercommunalité. Chaque pôle regroupe des communes proches ayant adhéré aux services communs RH, finances et commande publique. Chaque pôle dispose d'un coordinateur, ainsi que d'agents en charge des finances. L'objectif est que la prise en charge de ces fonctions permette de libérer du temps pour les secrétaires de mairie ; la commune doit alors avoir la capacité

organisationnelle et financière de se réorganiser pour tirer profit de cette évolution.

L'ensemble des agents mutualisés a été transféré progressivement en fonction des adhésions. De plus, des communes nouvelles se sont constituées avant d'adhérer aux mutualisations.

Sur le plan financier, le principe retenu est la répartition exhaustive des coûts grâce à des charges recalculées selon l'activité des services mutualisés. Ces remboursements sont réalisés grâce aux imputations comptables sur les attributions de compensation. L'intercommunalité constate d'ores et déjà des effets d'optimisation de la dotation d'intercommunalité et des DGF municipales : positifs pour les communes ayant mutualisé et négatifs pour les autres. Ces variations sont neutralisées grâce au FPIC et à d'autres outils à disposition au sein d'un pacte de solidarité financière et fiscale, en vigueur depuis décembre 2017.

## Focus sur des particularités

Une coopération entre les responsables des pôles, secrétaires et DGS de mairie mutualisés, ainsi que la direction de l'intercommunalité est prévue au sein d'un **CODIR du territoire**. L'objectif était, en plus de développer une coopération utile pour la cohérence du service public local, d'identifier progressivement de nouveaux champs de coordination des actions techniques.

**La communauté de communes des Coëvrans a conduit une évaluation « 360 degrés » de la mutualisation de services entre 2020 et 2021**, afin d'en tirer des conclusions opérationnelles pour le lancement d'un « acte II » de la mutualisation. Plusieurs outils ont été mobilisés en plus d'une prospective financière et fiscale approfondie : des questionnaires aux agents et élus du bloc local, des sondages, la mobilisation de nombreuses données via les pôles territoriaux qui maillent le territoire. **Sur la base des premières remontées, quatre dimensions à évaluer ont été définies** : l'adaptation du service rendu aux besoins des communes, l'objectif de « mieux faire Territoire » politiquement, le développement d'une administration locale partagée, ainsi que l'optimisation comptable et budgétaire.

**Le bilan fait ressortir plusieurs enseignements et des enjeux d'amélioration. Enfin, trois scénarios ont été envisagés de façon associée à l'analyse de leurs avantages et inconvénients respectifs ; ils sont à disposition des élus pour le développement de la mutualisation au cours du mandat :**

- la continuation au fil de l'eau avec les communes actuelles ou la création de communes nouvelles ;
- l'extension complète à une échéance précise avec les communes actuelles ou la création de communes nouvelles ;
- l'intégration plus aboutie sous forme de « commune-communauté ».



## 6. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU GRAND PIC SAINT-LOUP (HÉRAULT)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2010

**Nombre de communes** : 36

**Nombre d'habitants communauté et villes principales** : 50 000 habitants, dont Saint-Mathieu-de-Trévières (ville-siège, 4 700 hab.) et Saint-Gély-du-Fesc (10 000 hab.)

---

**Président** : Alain Barbe

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : prestations de service et groupements de commandes

**Activités ou fonctions mutualisées** : commande publique (pour certains groupements de commandes : voirie, vérification des aires de jeux...), instruction des autorisations d'urbanisme, mise à disposition de matériel technique (balayeuse, épaveuse, prêt de matériel) ou de logiciels (logiciel cartographique SIG), prestations intellectuelles (avocat)

**Périmètre géographique** : l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme regroupe 30 des 36 communes membres, les services techniques interviennent aussi pour plusieurs communes (matériel technique avec chauffeur)

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

L'intercommunalité est située au nord-est du département de l'Hérault, juste au nord de l'agglomération montpelliéraine. Le territoire regroupe une population de 50 000 habitants autour du Pic Saint-Loup, une des montagnes emblématiques et l'un des sites naturels de randonnée de la région Occitanie les plus fréquentés. Le territoire est marqué par une forte ruralité au nord et à l'ouest et une urbanisation plus importante au sud dont les communes font partie de l'aire urbaine de Montpellier. L'intercommunalité doit ainsi conjuguer les disparités des besoins de ses différentes populations : 4 communes font plus de 3 000 habitants, contre 24 de moins de 1 000.

L'agriculture est développée sur le territoire et dessine le paysage, l'emploi et l'économie : 90 % des espaces sont naturels et agricoles, dont 10 % viticoles et une part importante d'élevage. Le renouvellement générationnel, l'installation des jeunes agriculteurs et l'évolution des pratiques sont donc des enjeux importants. Par ailleurs, les paysages du Grand Pic Saint-Loup sont reconnus depuis 2015 avec la labellisation du Réseau international des paysages. Enfin, les espaces naturels sont protégés et valorisés à travers la présence de quatre zones Natura 2000. Dans ce contexte, le développement touristique est aussi un élément clé de l'attractivité du territoire.

### Historique de l'intercommunalité

L'intercommunalité a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et résulte de la fusion de trois anciennes communautés de communes. D'abord, celle de l'Orthus, composée de six communes autour de Claret et comprenant un peu moins de 3 000 habitants. Ensuite, celle du Pic Saint-Loup autour de Saint-Mathieu-de-Trévières et comprenant près de 30 000 habitants. Enfin, celle

de Séranne – Pic Saint-Loup regroupant 10 communes autour de Saint-Martin-de-Londres et environ 4 000 habitants. Après cela, trois communes issues de la communauté de communes Ceps et Sylves ont rejoint celle du Grand Pic-Saint-Loup au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## Grands enjeux de mutualisation

L'obligation réglementaire du schéma a été remplie fin 2015 et les conseils résultant d'un audit de la chambre régionale des comptes ont conduit la communauté de communes à lancer une démarche de mutualisation plus approfondie à partir de 2016, de manière à chiffrer l'impact de ce schéma de mutualisation en termes financier et de mutualisation des ressources humaines. La démarche a été amorcée par l'envoi d'un questionnaire aux communes, puis une priorisation des pistes d'action grâce à un audit d'un cabinet extérieur. L'ambition initiale était plutôt technique et les actions cherchaient à répondre directement aux besoins exprimés par les secrétaires de mairie pour la conduite des tâches quotidiennes ou le financement de projets. Le développement des mutualisations existantes a été porté par un groupe de travail animé par l'un des DGA communautaires, composé d'agents communautaires et communaux, ce qui a permis d'associer largement ces derniers.

## Focus sur des particularités

Le début du mandat 2020 est marqué par un renforcement de l'ambition politique pour le développement des mutualisations de services. Une vice-présidence en charge de ce sujet a été créée et s'appuie sur une commission permanente « mutualisation et aides aux communes ». Cette commission se réunit chaque mois avec une méthodologie précise : retour sur le travail en cours, analyse collective de la faisabilité et lancement de nouvelles pistes. Il existe aussi des groupes de travail à l'intérieur de la nouvelle commission qui se réunit également une fois par mois pour travailler sur des thématiques précises : « sécurité » avec la réalisation d'un modèle pour le DICRIM des 36 communes, d'un lancement d'un groupement de commandes pour la vérification des points d'eau incendie, par exemple. L'objectif est aujourd'hui de donner de l'ampleur au développement des coopérations avec la réalisation de projets concrets à horizon 2022 pour ancrer cette dynamique et donner de la crédibilité à la démarche. Des projets plus complexes seront amorcés ensuite.

Les fonctions mutualisées sont en lien avec un besoin d'expertise ou d'économies de moyens : la coordination des marchés publics, des groupements de commandes, la mise à disposition de matériels techniques et de logiciels (applications, télétransmission) ou une prestation d'avocat. Aujourd'hui, la stratégie d'amélioration des services à la population au niveau communautaire est prioritaire.

La mutualisation concerne plus de six ETP, dont trois pour la prestation de service liée à l'instruction des autorisations d'urbanisme. D'un point de vue financier, certaines prestations font l'objet d'une refacturation aux communes, sur une base forfaitaire en lien avec le coût du service pour la commune. L'enjeu est d'améliorer les outils de suivi pour déterminer les coûts de la mutualisation afin de mieux les partager. La mutualisation du service d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pourrait aboutir à la création d'un service commun.



## 7. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES HAUT-LÉON COMMUNAUTÉ (FINISTÈRE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2017, fusion des communautés de communes de la Baie du Kernic et du Pays Léonard

**Nombre de communes** : 14

**Nombre d'habitants** : 32 500

**Ville principale** : Saint-Pol-de-Léon

---

**Président** : Jacques Edern

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014, au sein de la communauté de communes du Pays Léonard

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, prestations de service, groupements de commandes, mise à disposition d'agents

**Activités ou fonctions mutualisées** : les services communs avec Saint-Pol-de-Léon sont la direction des finances, celle des ressources humaines, celle de la communication; le DGS était mutualisé jusqu'en janvier 2021

**Des services communs sont constitués et mis à disposition des communes** : l'instruction des autorisations d'urbanisme, la commande publique, la gestion des systèmes informatisés, le contrôle des travaux voirie, les accueils collectifs de mineurs

**Mise à disposition d'un agent de Saint-Pol-de-Léon (20 %) à Haut-Léon Communauté pour l'accompagnement social des familles.**

**Divers groupements de commandes sont réalisés** : balayage, fournitures administratives, point à temps, signalisation horizontale et verticale, plan de formation, composants dans les voiries, formation SIG

**Aujourd'hui, ce sont 9 services et près de 30 agents qui interviennent pour la communauté et les communes.**

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions; l'ensemble des communes adhère au service commun ADS

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté de communes est située dans le nord du Finistère, en Bretagne. Le territoire jouxte celui de Morlaix Communauté, troisième agglomération du département. Le littoral présente de nombreuses plages, ponctuées de sites emblématiques comme l'île de Batz et les dunes de Keremma à Tréfléz. En plus du tourisme, l'agriculture est un secteur

d'activité important, entre la production de légumes sur la partie littorale et les élevages laitiers dans l'arrière-pays. Deux pôles urbains ponctuent l'est du territoire : Roscoff, cité balnéaire, et Saint-Pol-de-Léon, ville marchande tournée vers son arrière-pays rural.

### Historique de l'intercommunalité

Haut-Léon Communauté est née de la fusion des communautés de communes de la Baie du Kernic et du Pays Léonard au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle se compose de 14 communes pour un ensemble de 32 500 habitants. Ses compétences se sont

étendues ces dernières années : tourisme, développement économique, aménagement du territoire, littoral et biodiversité, services à la population, petite enfance, enfance jeunesse parentalité, ingénierie publique, déchets...

## Principaux enjeux de mutualisation

Le rédaction d'un schéma de mutualisation, en début de mandat en 2014, a été l'élément déclencheur de la dynamique de mise en commun des ressources, qui préexistait sous la forme de partages de matériels et d'agents entre les communes. La volonté d'harmoniser le fonctionnement entre la ville-centre et la communauté a amené à rassembler les fonctions supports des deux collectivités. Après l'élection d'un nouveau président qui n'était pas le maire de la ville-centre et l'augmentation de la charge de travail qui en a résulté, le choix a été fait de démutualiser le poste de DGS. Néanmoins, ce changement ne remet pas en cause le socle et les principes de la mutualisation, qui va plutôt tendre à se développer.

Le rapprochement des fonctions supports à partir de 2015 avait pour objectif de décloisonner les effectifs permettant d'assurer la continuité du service et la réponse à la fluctuation des commandes. Le principe de l'adhésion des autres communes aux services communs éventuellement mis à leur disposition repose sur le libre choix, qui s'appuie sur le besoin des communes et la volonté de se rapprocher de l'intercommunalité.

Lors de la fusion, le choix a été fait de stabiliser les mutualisations en cours et d'étendre le périmètre aux communes de la communauté de communes de la Baie du Kernic où il n'y avait pas de schéma de mutualisation. Un audit a été lancé en 2021 afin de poursuivre la mutualisation au sein du nouveau périmètre et d'évaluer les besoins des communes.

Dans le cadre de sa Charte de territoire 2020-2026, l'intercommunalité souhaite poursuivre la mutualisation des services afin de s'adapter aux besoins exprimés par les communes membres, de soutenir l'ingénierie de projet et de favoriser la coopération. Des réflexions de mutualisation sont engagées :

- développement de la lecture publique ;
- développement du nautisme, notamment la voile scolaire ;
- ingénierie territoriale d'accompagnement et de conseils aux communes ;
- développement de la gestion des « systèmes informatisés et téléphonie »...

## Focus sur des particularités

**Les clés de répartition des coûts des services communs sont différentes en fonction de leur périmètre.** Ainsi, pour ceux à disposition des communes, la ventilation se fait sur la base du nombre de sollicitations et d'actes réalisés selon leurs coûts réels. Certaines missions sont toutefois gratuites. Pour les services communs entre Saint-Pol-de-Léon et l'intercommunalité, le remboursement est forfaitaire, basé sur le coût en gestion au moment de la mutualisation.

**La démutualisation du DGS n'a pas remis en cause le principe de la mutualisation en cours aujourd'hui.** L'augmentation de la charge de travail du DGS consécutive à l'élection d'un président qui n'était pas maire de la ville-centre a nécessité de doubler le poste.

**On observe aussi que la fusion n'a pas entraîné de remise en cause des mutualisations qui n'étaient déployées que sur l'une des deux intercommunalités.** Au contraire, la perspective de disposer de nouveaux services a constitué une opportunité intéressante pour les autres communes.



## 8. MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE (HÉRAULT)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2015 (changement de statut de Montpellier Agglomération créée le 1<sup>er</sup> août 2001)

**Nombre de communes** : 31

**Nombre d'habitants** : 487 519

**Ville principale** : Montpellier (environ 442 000 hab.)

---

**Président** : Michaël Delafosse

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2015

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, prestations de service

**Activités ou fonctions mutualisées** : constitution d'un organigramme unique entre la ville de Montpellier, son CCAS et la Métropole à partir de 2016, avec une mutualisation sur l'ensemble des directions « supports » et plusieurs directions opérationnelles, comme celle de la culture et des sports, du développement et de l'aménagement durable du territoire, ainsi que celle de la solidarité et du vivre ensemble

**Une coopérative de services s'est constituée à partir de 2015 et comporte une trentaine d'actions** : des projets existants et des nouveaux projets. Le développement est inégal, certaines étant abouties, d'autres toujours en développement, mais on compte notamment : les quatre plateformes informatiques (e-services, e-administration, e-marchés, open data), le réseau thématique RH, les groupements d'achats, l'animation du réseau des écoles de musique, l'Écolothèque de la Métropole...

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions proposées par la coopérative de services

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté d'agglomération est située dans le département de l'Hérault dont elle regroupe près de 42 % de la population. Elle est la première intercommunalité du département et la deuxième la plus peuplée de la région Occitanie après Toulouse Métropole. Montpellier est aussi la septième ville de France en termes de population. La Métropole se situe dans la plaine du Bas-Languedoc, encadrée par la montagne Noire et les Cévennes. L'arrière-pays montagneux et la proximité du littoral ont permis au territoire de développer une activité touristique importante. La Métropole est aussi un centre économique important avec près de 30 000 entreprises. La ville de Montpellier est l'une des grandes villes universitaires

de France : elle compte plus de 60 000 étudiants et rassemble plusieurs pôles d'excellence dans les domaines de la santé, de l'eau, de l'agronomie et des technologies de pointe. La croissance du nombre d'étudiants est venue soutenir une dynamique démographique forte : l'aire urbaine a connu l'une des croissances de population les plus élevées en France depuis le début des années 2000. La Métropole comprend aussi des quartiers prioritaires de la politique de la ville, comme celui de La Mosson, qui seront concernés par des opérations structurelles de renouvellement urbain dans les prochaines années.

### Historique de l'intercommunalité

La communauté d'agglomération Montpellier Agglomération est créée en 2001 et remplace le District de Montpellier, créé en 1965. Si l'agglomération comptait initialement 38 communes en 2001, elle n'en comptait plus que 31 en 2005, après le départ de plusieurs communes rejoignant des intercommunalités adjacentes. Un projet de regroupement plus large et

de création d'une communauté urbaine a été initié en 2005, mais n'a pas abouti. L'intercommunalité de Montpellier fait partie des communautés d'agglomération qui accèdent au statut de métropole à l'issue de la loi MAPTAM de 2014 : Montpellier Méditerranée Métropole est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

## Principaux enjeux de mutualisation

Le schéma de mutualisation de la période 2014-2020 a été adopté en décembre 2015 et prévoit **deux axes de développement articulés entre eux : une démarche de rapprochement entre les services de la Ville et de la Métropole, et le déploiement progressif d'une coopérative de services à destination des communes**. Cette démarche de partage de l'expertise, des compétences et des moyens respecte un « pacte de confiance » communautaire signé en début de mandat. Le rapprochement entre les administrations de Montpellier et de la Métropole a débuté entre 2014 et 2016 avec la mutualisation de postes d'encadrement, avant de s'élargir en 2017 à des services complets, et s'est accéléré en 2018 (communication, RH, urbanisme et aménagement, culture, finances, cabinet...). Cette mutualisation concerne aujourd'hui environ 600 agents.

Par ailleurs, le schéma initial déployait initialement 27 actions réparties entre celles dites « état des lieux », correspondant à des pratiques existantes, et d'autres « prospectives » à mettre

en œuvre durant le mandat. Début 2018, 19 actions avaient avancé concrètement de façon opérationnelle et donné lieu à des réalisations. À la suite d'une évaluation en 2019, une nouvelle liste de 14 actions concentrées et priorisées en trois degrés a été adoptée par le conseil métropolitain afin d'accélérer le déploiement des actions stratégiques pour le projet de mandat.

Après l'élection municipale et communautaire de 2020, une nouvelle dynamique communautaire a été enclenchée. L'organisation de l'administration est appelée à être resserrée autour de directions moins nombreuses, dans l'ambition de mettre en place un organigramme structuré autour des politiques publiques. L'enjeu aujourd'hui est donc d'achever les processus de mutualisation déjà définis à partir du « socle » acquis, articulés autour de nouveaux projet de mandat et pacte de gouvernance permettant de donner plus de sens à ces réorganisations.

## Focus sur des particularités

**Le processus de mutualisation a été déclenché en même temps que celui de métropolisation** et lui est donc fortement lié. Notamment, afin de renforcer la proximité intercommunale, la Métropole a mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016 **des guichets uniques dans l'ensemble des 31 communes**. Ainsi, 33 agents ont été redéployés au sein des lieux d'accueil dans les mairies. Ces agents constituent aujourd'hui un premier accueil métropolitain, en binôme avec les agents communaux. Positionnés sur ces guichets, les agents participent aussi au traitement des requêtes des usagers via la plateforme d'e-services, l'une des actions de la coopérative de services, qui correspond à une dématérialisation de l'ensemble des services communautaires à destination des usagers et des communes. Ces dernières peuvent aussi intégrer leurs services sur la plateforme dans le cadre de la coopérative.

Les premières priorités de la coopérative sont, à partir de 2019, les plateformes numériques, le réseau thématiques RH, la gestion des risques et des événements de sécurité civile, les actions culturelles du bloc local, l'appui aux communes pour l'ingénierie en restauration collective.

**Pour constituer la coopérative et définir ses actions, un groupe de travail relatif à la coopération territoriale a été constitué à partir de septembre 2014, réunissant des cadres municipaux et communautaires, afin d'assurer la coélaboration systématique des projets de mutualisation.** En parallèle du séminaire des 31 DGS, il a été chargé de nourrir les réflexions de **la conférence des maires qui se réunissait de façon hebdomadaire** durant les premiers temps du processus. Chargé d'identifier les besoins de mutualisation, de proposer une méthode et d'articuler les chantiers, il a notamment proposé à l'arbitrage de la conférence des maires le projet de schéma de mutualisation. Dans la même perspective, des groupes de projets par thématique peuvent être créés pour faire avancer de façon opérationnelle les différents axes de

coopération exprimés dans les fiches-actions. Le fonctionnement des groupes pouvait être différent, mais devait respecter le principe d'un copilotage entre un DGS de commune et un cadre de la Métropole.

**Le schéma de mutualisation de la Métropole s'est aussi inscrit dans une logique d'évaluation des politiques publiques**, justifiée par le caractère itératif et évolutif du schéma. Afin de définir de nouvelles actions ou de réorienter les opérations déjà mises en œuvre, il s'est agi de disposer d'un point de vue externe sur l'efficacité, l'efficience, l'utilité, la cohérence et la pertinence des actions. Trois démarches d'évaluation ont été envisagées :

- Rendre compte de ce qui a été fait chaque année. Un bilan d'étape annuel de la mise en œuvre des actions du schéma a été réalisé à l'occasion du DOB à partir de 2016.
- Apprécier ce qui a été produit annuellement par le schéma et l'ajuster au fil de l'eau. Un suivi évaluatif, en complément du bilan, afin d'analyser les premiers résultats attendus de la mise en œuvre du schéma a été réalisé annuellement à partir de 2017.
- Mettre en évidence en quoi et dans quelle mesure le schéma a produit des effets au regard de ses objectifs. Une évaluation du schéma permettant d'apprécier les effets attendus au regard des objectifs stratégiques et d'améliorer le schéma avec des pistes de préconisation a été réalisée une seule fois en 2019.



## 9. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE COLOMBEY SUD TOULOIS (MEURTHE-ET-MOSELLE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2001

**Nombre de communes** : 38

**Nombre d'habitants communauté et ville principale** : 11 500 habitants, dont Colombey-les-Belles (1 500 hab.)

---

**Président** : Philippe Parmentier

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : années 1990

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : prestations de service, partage de matériel, groupements de commandes

**Activités ou fonctions mutualisées** : services techniques, achats publics, assistance à maîtrise d'ouvrage pour les bâtiments

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

L'intercommunalité est située dans la région Grand Est, dans le sud-ouest du département de Meurthe-et-Moselle, et intègre une commune du département des Vosges. Le territoire est rural et 33 communes comptent moins de 500 habitants. Le tissu économique est composé de petites entreprises artisanales, d'agriculteurs (3 % de la population active) et de quelques artisans d'art, principalement autour du verre. La collectivité a aussi mis en place l'expérimentation « territoire zéro chômeur longue durée » pour lutter contre le chômage.

Une activité touristique existe sur le territoire, notamment grâce au rayonnement d'une base de loisirs intercommunale. L'enjeu d'accompagnement de l'autonomie des personnes âgées est aussi une dimension importante de l'action publique locale qui s'appuie sur un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) « Grandir et vieillir en Pays de Colombey Sud Toulinois ». Outre les actions gérontologiques, ce GCSMS gère également deux (prochainement trois) crèches.

### Historique de l'intercommunalité

En 1979, les élus de 31 communes du canton de Colombey-les-Belles ont créé une association afin de coordonner leurs actions dans quatre domaines prioritaires : l'agriculture, l'aide aux personnes âgées, le commerce et la communication. L'association, « Avenir et défense du canton de Colombey-les-Belles », existe et concentre toujours son action sur la revitalisation et le développement du territoire. Prolongeant cette dynamique, le SIVOM du Pays de Colombey Sud Toulinois est créé en 1985 ; syndicat qui sera transformé en district à

fiscalité propre en 1989. La dynamique de coopération intercommunale se poursuit autour du développement et de l'attractivité économique, démographique et touristique, ainsi que la résolution des problèmes environnementaux du territoire. La communauté de communes éponyme remplace le district en janvier 2001. En parallèle, une coopération supra-communautaire s'est développée avec les intercommunalités voisines, notamment grâce à la structuration du Pays Terres de Lorraine à partir de 2005.

## Grands enjeux de mutualisation

La mise en commun des moyens entre communes est historique sur le territoire pour répondre aux défis de la petite taille et du manque de moyens des communes. Il est par exemple fréquent que les secrétaires de mairie partagent leur temps de travail entre plusieurs communes.

La mutualisation intercommunale débute dans les années 1990 avec la création de chantiers d'insertion à destination des communes, mais portée au niveau communautaire.

Dans la continuité et pour répondre aux besoins des communes, des services techniques intercommunaux auxquels adhèrent aujourd'hui dix communes ont été créés. Cette mutualisation a permis de créer des services professionnels, disposant de moyens suffisants; organisation qui n'aurait pas été possible au seul niveau communal. Ces services agissent pour les communes sur des prestations de service régulières ou ponctuelles, facturées via un forfait horaire.

Dans la continuité, un chargé de mission a été recruté plus récemment par l'intercommunalité afin d'appuyer les projets de construction ou de rénovation de bâtiments des communes sous la forme d'une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, plusieurs partages de matériels existent entre la communauté et les communes, et permettent au territoire de disposer de moyens de meilleure qualité.

De plus, afin de réaliser des économies d'échelle, l'intercommunalité coordonne des groupements de commandes pour le compte des communes dans plusieurs domaines : fournitures, vérifications périodiques des établissements recevant du public ou des clochers.

Enfin, plusieurs mutualisations existent avec d'autres intercommunalités, notamment à l'échelle du Pays dans les domaines suivants : système d'information géographique, développement économique, mission locale, espaces Info énergie. Des mutualisations à des échelles différentes permettent aussi l'instruction des autorisations d'urbanisme, la gestion des déchets ménagers ou la gestion d'une cuisine centrale.



## 10. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SUD ESTUAIRE (LOIRE-ATLANTIQUE)

**Date de création** : 10 juin 1996

**Nombre de communes** : 6

**Nombre d'habitants communauté et villes principales** : 30 000 habitants, dont Paimboeuf (ville-siège, 3 000 hab.) et Saint-Brévin-les-Pins (14 000 hab.)

---

**Président** : Yannick Morez

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2016

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs

**Activités ou fonctions mutualisées** : affaires financières, commande publique, ressources humaines, systèmes d'information, instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme (depuis 2002)

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions (souvent 5 communes)

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté de communes est située à l'ouest du département de Loire-Atlantique, au sud de l'estuaire de la Loire, à l'ouest de l'agglomération nantaise et au sud de Saint-Nazaire. La population est environ de 30 000 habitants à l'année et de 60 000 habitants en période estivale. L'emploi est dynamique sur ce territoire littoral qui en comptabilise 8 000. Le tissu économique est constitué d'établissements industriels des secteurs de la métallurgie et de l'agroalimentaire, et conforté

par la proximité avec le bassin nazairien. L'économie touristique et résidentielle est également fortement représentée, notamment dans la station balnéaire de Saint-Brévin-les-Pins où le développement du camping est important. Cette dernière est lauréate, avec la commune de Paimboeuf, du programme «Petites villes de demain»; elles souhaitent s'engager dans une démarche de revitalisation des centres-villes dans les domaines de l'habitat, du commerce et du patrimoine.

### Historique de l'intercommunalité

Les cinq communes de Corsept, Frossay, Paimboeuf, Saint-Père-en-Retz et Saint-Viaud étaient réunies dans un SIVOM, pour un certain nombre d'actions (collège, lycée, collecte et traitement des ordures ménagères, centre de secours). Saint-Brévin les a rejointes pour créer la communauté de communes Sud Estuaire. Les compétences de l'intercommunalité s'articulent autour de trois pôles : le développement économique et touristique, les services à la population (petite enfance,

jeunesse, personnes âgées, sport et école de musique) et l'environnement (ordures ménagères, assainissement, eau potable). La communauté intervient en matière de logement des saisonniers, voirie communautaire et d'urbanisme (PLU). Avec quatre intercommunalités du sud de l'estuaire, elle constitue le pôle d'équilibre territorial rural du Pays de Retz, dont le territoire comprend 150 000 habitants.

## Grands enjeux de mutualisation

Une mutualisation des services existe au sein de l'intercommunalité depuis 2002, avec la prise en charge de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, à la suite du transfert de la compétence urbanisme. L'amorce de la rédaction d'un schéma de mutualisation au début du mandat 2014-2020 a induit un élan plus large de mise en commun des moyens avec la création de services communs supports. L'accompagnement d'un cabinet d'études a éclairé les élus sur l'intérêt de cette évolution pour gagner en compétences, tout en réduisant les coûts. Les besoins de continuité, d'amélioration de la qualité du service, voire de création de nouvelles fonctions ont conduit cinq communes à adhérer aux services systèmes d'information et finances depuis 2018, quatre au service ressources humaines depuis 2019. La commande publique est aussi mutualisée avec Saint-Brévin.

La création des services communs a nécessité le transfert d'agents communaux à l'intercommunalité. Chaque agent a été reçu individuellement par la direction pour évoquer la réorganisation de ses tâches, son transfert et son nouveau lieu de travail. La mutualisation a aussi nécessité l'harmonisation des systèmes informatiques et des procédures comptables, et a assuré le déploiement progressif de la dématérialisation et des signatures électroniques.

## Focus sur des particularités

Le service commun a été privilégié pour toutes les mutualisations actuelles. Le service des finances s'est mis en place très rapidement pour saisir l'opportunité d'un départ en retraite. Le service RH s'est mis en place plus progressivement par le biais de prestations pour le compte des autres communes, avant la création définitive du service commun. Cela a permis de mieux définir le périmètre d'intervention. Pour les systèmes d'information, la mutualisation s'est également faite progressivement, d'abord avec la ville-centre, qui bénéficiait déjà de moyens humains, puis avec les autres communes, au fur et à mesure de la montée en puissance du service et des infrastructures.

**D'un point de vue financier**, le partage des coûts associés aux services communs repose sur une base forfaitaire, gage de simplicité. Ainsi, 50 % des coûts sont pris en charge par la communauté de communes et 50 % par les communes en fonction de leur population DGF. Ce choix a été fait, alors que la répartition selon la masse salariale, choisie initialement comme critère, devenait peu pertinente et complexe, surtout lorsque des communes ont adhéré aux services communs lors du départ en retraite d'un de leurs agents.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des communes partage une partie de leurs services supports qui sont répartis sur plusieurs sites communautaires et communaux à Paimboeuf et Saint-Brévin.

Le pilotage politique des services communs est réparti selon les vice-présidences thématiques associées; seul le service informatique, dont le fonctionnement nécessite des ajustements réguliers, est concerné par une gouvernance structurée au moyen d'un comité de pilotage.

Enfin, **afin de consolider le fonctionnement des services communs, l'intercommunalité a fait le choix d'être accompagnée par le centre de gestion, en 2019**, concernant les services finances et RH. Cette démarche avait pour but de parachever l'accompagnement au changement pour les agents transférés et mutualisés.



## 11. VAL DE GARONNE AGGLOMÉRATION (LOT-ET-GARONNE)

**Date de création** : janvier 2011

**Nombre de communes** : 43

**Nombre d'habitants** : 63 000

**Villes principales** : Marmande, sous-préfecture du département du Lot-et-Garonne (18 000 hab.), et Tonneins, cinquième ville du département (10 000 hab.)

---

**Président** : Jacques Bilirrit, maire de Fourques-sur-Garonne, alternance politique en 2020 en faveur de la précédente majorité

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, mises à disposition, prestations de service, partages de biens et de matériels

**Activités ou fonctions mutualisées** : services communs affaires juridiques, achats publics, ressources humaines et direction des services informatiques entre Marmande et Tonneins

**Prestations de service (instructions des demandes d'autorisations d'urbanisme, appui en ingénierie), partage de biens et de matériels à destination des autres communes selon leurs besoins**

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions mutualisées

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté d'agglomération est située dans le département du Lot-et-Garonne dont elle est la deuxième intercommunalité la plus peuplée après l'agglomération d'Agen. Le territoire comprend l'aire urbaine de Marmande, qui regroupe près de 35 000 habitants à l'ouest, et celle de Tonneins à l'est. Les deux villes sont positionnées sur la rive droite de la Garonne et leur population est relativement stable. Situé en Nouvelle-Aquitaine, le territoire, plutôt en plaine et à dominante rurale, est traversé par l'autoroute A62 et la ligne TGV reliant Bordeaux et Toulouse. L'agriculture est particulièrement développée

dans l'agglomération avec des cultures céréalières et légumières dont on peut citer les tomates de Marmande. La culture viticole est aussi développée. Marmande et Tonneins comprennent aussi plusieurs sites industriels, notamment tournés vers l'aéronautique. Le patrimoine naturel est riche et l'activité touristique, notamment rurale, se développe. L'activité culturelle est plutôt concentrée dans les deux villes, à l'image du festival Garorock qui rassemble près de 80 000 festivaliers chaque année.

### Historique de l'intercommunalité

La communauté de communes du Pays marmandais rassemblant six communes a été créée en 1994 et exerçait notamment les compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace. Après l'arrivée de plusieurs communes et la prise de la compétence voirie, la communauté de communes du Val de Garonne est créée en 1996 et rassemblait

14 communes, dont Tonneins. En 2011, après plusieurs adhésions entre 1997 et 2004, et à la suite du développement de ses compétences, elle devient Val de Garonne Agglomération. Enfin, elle fusionne avec la communauté de communes du Pays du Trec et de la Gupie en 2012 et compte aujourd'hui 43 communes.

## Principaux enjeux de mutualisation

La mutualisation des services a débuté en 2016 après la réalisation d'un audit organisationnel commandé par la nouvelle majorité à la ville-centre et à l'intercommunalité. L'objectif principal de la démarche était l'optimisation des ressources et la réalisation d'économies financières.

La mutualisation s'est alors développée selon deux axes. D'une part, la réunion de plusieurs fonctions supports (DRH, commande publique et affaires juridiques, DSI) des villes de Marmande et Tonneins avec les services communautaires (la mutualisation des directions financières envisagée initialement n'a pas été conduite). D'autre part, le développement progressif de prestations de service pour les communes membres, lequel constitue l'axe d'orientation actuel.

La concentration des services, notamment pour les ressources humaines et les systèmes d'information, a induit une réflexion sur l'enjeu de territorialisation et de proximité avec les services des deux villes. Des évolutions devraient ainsi avoir lieu dans ce sens avec éventuellement des permanences, plus aisées à organiser aujourd'hui avec la dotation systématique d'ordinateurs portables aux agents dans le cadre du déploiement du télétravail.

Un nouvel audit a été lancé à l'automne 2020 après une nouvelle alternance politique lors des élections municipales et communautaires. L'analyse devrait déboucher sur la définition de nouveaux objectifs d'évolution de la mutualisation sans en modifier le périmètre, avec de nouvelles priorisations, centrées sur les besoins des communes et la réalisation du projet de mandat. L'implication du vice-président aux mutualisations sera aussi un enjeu au cours du mandat.

## Focus sur des particularités

**La mise en commun de la fonction RH a permis d'avoir une stratégie commune en la matière entre les trois collectivités, tout en respectant leur singularité.** Cette organisation a permis de traiter collectivement les enjeux communs comme le RIFSEEP, le télétravail, le règlement du temps de travail, celui de formation ou le FIPHFP. De même, les lignes directrices de gestion ont pu être définies de façon coordonnée au niveau de Marmande, Tonneins et de Val de Garonne Agglomération. La planification et la structuration des jurys, le calendrier du dialogue social et la réunion des instances paritaires sont aussi articulés grâce à la mutualisation.



## 12. COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE L'HÉRAULT

**Date de création** : 23 décembre 1998

**Nombre de communes** : 28

**Nombre d'habitants communauté et villes principales** : 40 000 habitants, dont Gignac (ville-siège, 6 000 hab.) et Saint-André-de-Sangonis (6 000 hab.)

---

**Président** : Jean-François Soto

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs et mises à disposition descendantes

**Activités ou fonctions mutualisées** : informatique, assistance juridique, assistance RH (fonctions hygiène & sécurité et formation), assistance marchés publics, observatoire fiscal, opérations d'aménagement, ingénierie de proximité en matière d'urbanisme

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions (de 5 à 21 communes sur 28)

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté de communes est située au cœur du département de l'Hérault, à l'ouest de l'agglomération montpelliéraine. Sa population est répartie de manière équilibrée sur le territoire, principalement autour de quatre bourgs-centres que sont Gignac, Saint-André-de-Sangonis, Aniane et Montarnaud. La croissance démographique est très élevée (+ 39 % entre 1990 et 2005) du fait d'un solde migratoire positif qui témoigne d'une forte attractivité, mais exprime aussi des enjeux forts d'aménagement du territoire et de développement harmonieux

du territoire. L'économie est d'abord résidentielle (construction, santé, éducation, action sociale) et les secteurs viticoles, agricoles et agroalimentaires sont pourvoyeurs d'emplois. Toutefois, le territoire est tourné vers les agglomérations voisines et notamment celle de Montpellier : 50 % de la population active travaille en dehors. Le développement des activités touristiques est un potentiel économique du territoire, notamment du fait d'un patrimoine naturel de qualité et de la notoriété des Gorges de l'Hérault.

### Historique de l'intercommunalité

Plusieurs communes des cantons de Gignac et d'Aniane ont créé la communauté de communes au sein de la Vallée de l'Hérault en 1998. Plusieurs communes ont ensuite adhéré, faisant porter leur nombre à 28 dès 2002. À compter de 2007, un projet de territoire guide les choix stratégiques de l'intercommunalité dans tous les domaines de compétences. Après un premier sur la période 2007-2013, un deuxième a été construit pour 2016-2025, actualisé en 2021. Les compétences de la communauté s'organisent aujourd'hui en quatre

grands pôles : le cadre de vie et la préservation des ressources, le développement économique, des services à la population et la culture. Avec trois autres intercommunalités, la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault constitue depuis 2001 le Pays Cœur d'Hérault sur un territoire qui s'étend des garrigues montpelliéraines jusqu'au plateau du Larzac. Ce PETR est l'échelle utilisée pour de nombreux outils de contractualisation.

## Grands enjeux de mutualisation

La mise en place de la mutualisation des services a eu lieu en 2016 pour les huit fonctions concernées par le schéma dont l'élaboration a débuté en 2014. Avant cela, deux services faisaient l'objet d'une mutualisation formalisée : l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme depuis 2011 et les maîtrises d'ouvrage déléguées des opérations d'aménagement depuis 2006.

L'ensemble des mutualisations, hormis les opérations d'aménagement, a été créé sous la forme de services communs. Après la définition des modalités de fonctionnement des services mutualisés, chaque commune s'est vu proposer d'adhérer librement à ceux de son choix. Une convention de mutualisation pour chaque service commun a ainsi été pré-

## Focus sur des particularités

### **Le schéma a été élaboré grâce à une méthode participative.**

À partir de 2014, les services communautaires se sont appuyés sur des rencontres bilatérales avec les directeurs généraux et secrétaires généraux des communes membres pour identifier des pistes de travail pertinentes. Une première ébauche du schéma de mutualisation a été travaillée collectivement, puis analysée par les élus qui en ont aussi précisé les orientations. Par la suite, des groupes de travail animés par des binômes constitués du chef de service concerné à l'intercommunalité et d'un responsable d'administration municipale ont préfiguré les modalités d'organisation, de gestion et de financement des services mutualisés. Plusieurs réunions collectives ont permis d'élaborer une version définitive du schéma de mutualisation. Puis un travail de pédagogie a été conduit auprès de l'ensemble des élus du bloc local. Cet exercice collectif a en soi contribué à renforcer les pratiques de mutualisation et de coopération informelle entre les collectivités.

### **Une évaluation complète du schéma de mutualisation a eu lieu en 2020.**

Réalisé par un cabinet extérieur, le diagnostic analyse notamment la réalisation des objectifs fixés par le schéma et la satisfaction des communes adhérentes. Pour chaque service mutualisé, des points forts et des besoins d'évolution ont été déterminés, révélant ainsi les atouts et les enjeux associés aux mutualisations : le niveau de satisfaction apparaît globalement positif parmi les communes membres qui adhèrent significativement aux différentes fonctions ; des économies financières ont été réalisées. Par ailleurs, plusieurs axes d'amélioration ont été proposés. Il s'agit notamment de mieux définir le pilotage global et la coordination managériale et politique de l'ensemble des activités mutualisées.

parée à l'échelle communautaire. Le choix a été fait de ne pas impacter les ressources humaines des communes. Ainsi, l'intercommunalité a recruté et étoffé ses services afin de conduire les mutualisations correspondant à des besoins autant communaux que communautaires.

D'un point de vue financier, les coûts sont répartis équitablement entre les communes, même si une péréquation a aussi lieu sur certaines fonctions (postes informatiques, par exemple). Un reste à charge existe pour l'intercommunalité, mais il ne représente pas plus de 1 % de ses dépenses de fonctionnement. La communauté a recours à l'imputation comptable du coût des services communs sur les attributions de compensation, ce qui optimise la dotation d'intercommunalité.

Notamment, le dialogue de gestion et l'animation du schéma pourraient être développés et décloisonnés. Une définition plus précise du contour de chaque fonction permettrait aussi de mieux clarifier et partager les responsabilités. Une plus grande information aux communes au sujet des missions ouvertes permettrait aussi de rendre plus lisibles les possibilités offertes, leur intérêt et les conditions d'adhésion.

Sur la base de ce diagnostic et de la réévaluation des besoins des communes, un travail collectif est attendu en vue d'**un deuxième schéma de mutualisation pour la période 2022-2026.**



## 13. VIENNE CONDRIEU AGGLOMÉRATION (ISÈRE ET RHÔNE)

**Date de création** : 1<sup>er</sup> janvier 2018 (fusion de ViennAgglo, de la communauté de communes de la Région de Condrieu, avec adhésion de la commune de Meyssiez)

**Nombre de communes** : 30

**Nombre d'habitants** : 90 000

**Ville principale** : Vienne, sous-préfecture de l'Isère (30 000 hab.)

---

**Président** : Thierry Kovacs, maire de Vienne depuis 2014 et conseiller régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

---

**Période de lancement du projet de mutualisation** : 2014 au sein des deux anciennes intercommunalités

**Forme de la mutualisation (outils juridiques)** : services communs, mises à disposition de services, prestations de service, groupements de commandes

**Activités ou fonctions mutualisées** : entre l'intercommunalité et la ville de Vienne, il existe deux services communs : commande publique et archives ; l'intercommunalité porte également un service commun « animation information jeunesse » qui agit pour une partie des communes membres

Plusieurs mutualisations sont étendues à l'ensemble des communes, notamment l'assistance des services commande publique, la « politique territoriale », le service d'information géographique, les archives, le système d'information et de télécommunication, l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, les biens partagés...

Des mises à disposition des personnels communaux pour l'exercice des compétences communautaires existent aussi.

**Périmètre géographique** : variable selon les fonctions mutualisées

### Description du territoire et de ses enjeux spécifiques

La communauté d'agglomération est située en région Auvergne-Rhône-Alpes. Le Rhône traverse le territoire du nord au sud, délimitant les départements du Rhône à l'est et de l'Isère à l'ouest, au sein desquels se trouve l'intercommunalité. Répartie sur les deux rives, l'agglomération est située à 30 km au sud de Lyon, non loin du Parc naturel régional du Pilat. Les paysages naturels, dans une vallée dominée par les coteaux viticoles des Côtes-Rôties et les vestiges d'une capitale gallo-romaine, offrent de belles perspectives de développement touristique. L'activité culturelle est intense, avec le festival Jazz à Vienne en tête de proue. Le territoire communautaire compte près de 6 000 entreprises.

Vienne Condrieu Agglomération fait partie du pôle métropolitain aux côtés des métropoles de Lyon et de Saint-Étienne, des communautés d'agglomération Porte de l'Isère et de Villefranche-Beaujolais-Saône, et de la communauté de communes de l'Est Lyonnais. Le pôle favorise les coopérations autour de plusieurs thèmes comme les mobilités, le tourisme, l'économie et l'aménagement du territoire. Le Schéma de cohérence territoriale des Rives du Rhône s'étend sur cinq départements : la Drôme, l'Ardèche, l'Isère, la Loire et le Rhône.

### Historique de l'intercommunalité

D'une part, sur la rive droite du Rhône, la communauté d'agglomération du Pays viennois est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2002 avec 18 communes et remplace le district de Vienne, composé de sept communes. Elle prend le nom de ViennAgglo en 2011. D'autre part, sur la rive gauche du fleuve, la communauté de communes de la Région de Condrieu (CCRC) est créée le 1<sup>er</sup> janvier 1995 (11 communes en 2017).

Vienne Condrieu Agglomération est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la fusion des deux intercommunalités et l'intégration de la commune de Meyssiez.

## Principaux enjeux de mutualisation

La rédaction d'un schéma de mutualisation dans les deux anciennes intercommunalités a permis le développement de plusieurs dispositifs à partir de 2015. À la CCRC, le schéma a permis de formaliser des outils déjà en place : la constitution d'un service commun pour l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, des mises à disposition ascendante de services techniques et des mutualisations de bâtiments.

À ViennAgglo, le schéma constituait une « impulsion nouvelle » à un mouvement déjà engagé depuis plusieurs années. L'amélioration du service rendu, l'optimisation des moyens et la légitimité du pôle local constituaient les enjeux de ce dernier. Le schéma correspondait à un document d'orientation souple et décrivait 11 pistes d'action à mettre en œuvre. Trois grands axes d'actions de mutualisation ont été définis à l'époque et constituent aujourd'hui encore les priorités de Vienne Condrieu Agglomération :

- développer la mutualisation des achats et la systématisation des groupements de commandes;

- développer les modules de prestations de ViennAgglo en direction des communes;
- avancer sur le chemin de la constitution de services communs.

La fusion a engendré un travail d'harmonisation et d'extension progressif des dispositifs existants dans les deux intercommunalités. À la suite de ces développements et réflexions, un état des lieux a été lancé en 2020 afin de recenser les besoins des communes et impulser un nouvel élan de mutualisation. Depuis 2020, les mutualisations de services intègrent le portefeuille de la vice-présidence « administration générale » afin de piloter la démarche de façon transversale. Outre la constitution de service communs, le principe de l'adhésion des communes membres de l'intercommunalité aux différentes prestations de service est le plus souvent celui du choix « à la carte » (cf. ci-dessous).

## Focus sur des particularités

**Le service expertise interne**, rattaché directement au directeur général des services de l'agglomération, élabore et réalise le pilotage du processus de mutualisation au sein de la collectivité. Depuis la fusion de 2018, le service est chargé de la poursuite de la mise en œuvre des deux schémas préalablement définis et de la définition d'une éventuelle nouvelle planification pour le mandat débutant en 2020. De façon opérationnelle, il centralise les sollicitations des communes concernant les mutualisations, ainsi que leur mise en place au fil de l'eau. En lien avec les autres fonctions supports, le service assure le suivi de la ventilation des coûts associés aux différentes mutualisations.

**La méthodologie de mise en place de nouvelles mutualisations avec les autres communes est « systématisée ».** Après un débat en bureau communautaire et la définition du mécanisme en commission, le dispositif est présenté lors des réunions des DGS et secrétaires de mairie, qui ont lieu au moins deux fois par an. Ensuite, un courrier est envoyé à tous les maires avec le projet de convention d'adhésion et le projet de délibération associée. Le principe du choix « à la carte » est pleinement réalisé avec l'absence de calendrier pour la sollicitation des communes, sauf lorsque les mutualisations concernées induisent un besoin de recrutement. Dans ce dernier cas, un positionnement est demandé aux communes en amont, afin de pouvoir ajuster le dimensionnement du futur service mutualisé.

## Glossaire

Ce glossaire définit plusieurs termes utilisés de façon récurrente dans cette étude, avec pour objectif de permettre une compréhension suffisante de cette dernière. Pour une description technique et exhaustive des dispositifs juridiques, nous renvoyons au *Guide des coopérations* réalisé par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

**CA** : communauté d'agglomération.

**CC** : communauté de communes.

**CU** : communauté urbaine.

**Service commun (CGCT, art. L. 5211-4-2)** : service dont peuvent se doter une intercommunalité à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres, et éventuellement un ou plusieurs établissements rattachés à l'une ou aux autres, pour l'exercice des fonctions supports ou celui des compétences, en dehors de celles transférées. Le service commun est porté, en principe, par l'intercommunalité et l'ensemble des agents y exerçant leurs missions est transféré de plein droit à l'intercommunalité, dont le président devient l'autorité hiérarchique. Les agents sont ensuite placés sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité territoriale pour laquelle ils exercent leurs missions. Par dérogation, une commune peut porter un service commun.

Une convention de service commun doit être signée par le président de l'intercommunalité et les maires des communes concernées, après délibération des conseils communautaires et municipaux. Le bénéfice pour une commune de l'activité d'un service commun n'est possible que si cette dernière y participe financièrement.

**Mise à disposition de services (CGCT, art. L. 5211-4-1)** : situation dans laquelle une intercommunalité (ou une commune) met ses services à disposition d'une commune (ou une intercommunalité) pour l'exercice des compétences de cette dernière. Elle est ascendante lorsque c'est l'intercommunalité qui bénéficie de la mise à disposition et descendante dans l'hypothèse inverse.

Une convention fixe les modalités de la mise à disposition et les conditions de remboursement des frais pour la collectivité bénéficiaire, dont les dépenses de personnel, sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

**Prestation de service (CGCT, art. L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5217-7, L. 5211-56)** : situation dans laquelle une intercommunalité (ou une commune) assure l'exercice d'une mission pour le compte d'une commune (ou une intercommunalité). L'intervention de l'intercommunalité pour le compte de ses communes membres, en dehors du cadre des compétences qui lui ont été transférées, constitue une dérogation au principe de spécialité fonctionnelle. Pour ce faire, l'intercommunalité doit être, en principe, expressément habilitée à la faire, soit par les textes réglementaires ou législatifs, ou ses statuts, et si ces interventions se situent dans le prolongement de ses compétences. Une convention fixe les modalités de la prestation de service et du calcul de son coût.

**Groupement de commandes (code de la commande publique, art. L. 2113-6, L. 2113-8, L. 3112-1, L. 3112-4)** : dispositif permettant à plusieurs autorités territoriales de se regrouper

pour passer ensemble des contrats de la commande publique en matière de travaux, de fournitures ou de services. Une convention constitutive doit être nécessairement signée par chacun des membres avant le lancement des procédures de passation.

**Gestion unifiée** : situation dans laquelle les agents intercommunaux et ceux d'une ou plusieurs communes font formellement partie de la même organisation administrative. Concrètement, un organigramme unique est mis en place.

**Inducteur** : terme parfois utilisé pour désigner les indicateurs objectifs permettant de répartir de façon exhaustive les coûts du fonctionnement d'un service commun.

**Coefficient d'intégration fiscale (CGCT, art. L. 5211-29)** : le coefficient résulte du rapport entre les recettes fiscales de l'intercommunalité, duquel on déduit les reversements aux communes (dont les attributions de compensation) et les recettes fiscales totales du bloc local (des communes membres et d'éventuels syndicats). Il varie donc entre 0 et 1. Ce coefficient mesure le degré d'intégration d'un territoire, c'est-à-dire le volume des compétences exercées par l'intercommunalité. Il est utilisé pour le calcul de la dotation d'intercommunalité, dont l'évolution lui est proportionnelle.

**Attribution de compensation (AC ; code général des impôts, art. 1609 nonies C)** : transfert financier positif ou négatif, obligatoire entre une communauté à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Ce transfert a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire du transfert de compétences et de charges associées entre l'intercommunalité et ses communes membres. Pour chaque commune, l'AC est égale au produit de la fiscalité économique, dont les bases sont localisées sur la commune (suivant la liste des impositions déterminée par la loi) moins le coût des compétences transférées. Le montant de l'AC évolue donc à chaque transfert de compétences, dont la charge transférée est évaluée par la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Dans le cadre de l'adhésion de la commune à un service commun communautaire, il est possible de réaliser une imputation comptable sur l'AC à hauteur des coûts que ceci représente.

**Schéma de mutualisation (CGCT, art. L. 5211-39-1)** : la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 disposait de l'obligation pour une intercommunalité à fiscalité propre de présenter un rapport relatif aux mutualisations de services entre elle et ses communes membres. Ce rapport devait comporter un projet de schéma de mutualisation des services, une feuille de route, à mettre en œuvre durant le mandat et décrivant les effets potentiels sur les ressources humaines. Un rapport faisant le bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation devait être communiqué par le président de l'intercommunalité à son organe délibérant chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire. Ces dispositions sont devenues optionnelles depuis la loi dite «engagement et proximité» de 2019.

Aujourd'hui, les «orientations en matière de mutualisation de services», afin d'assurer une meilleure organisation de ces derniers, peuvent être décrites dans le pacte de gouvernance entre les communes et l'intercommunalité à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5211-11-2).

## Enquête, entretiens et rédaction

---

### Paul Bouzid

Stagiaire chargé d'étude, AdCF –  
Intercommunalités de France

## Direction de l'étude

---

### Claire Delpech

Conseillère finances, fiscalité et  
habitat, AdCF – Intercommunalités  
de France

### Simon Mauroux

Responsable des affaires juridiques  
et institutionnelles, AdCF –  
Intercommunalités de France

## Comité de pilotage

---

### Mathieu Chartron

Directeur général des services,  
ville de Sens et communauté  
d'agglomération du Grand Sénonais

### Éric Ferri

Inspecteur de l'administration, Chef  
du bureau des structures territoriales,  
Direction générale des collectivités  
locales (DGCL)

## Suivi éditorial

---

### Mathilde Lemée

Chef de projets événementiels,  
coordinatrice éditoriale des études,  
AdCF – Intercommunalités de France

## Mise en page

---

P2C

## Crédits photographiques

---

**Adobe Stock** – Budimir Jevtic,  
Chlorophylle, Flamingo Images,  
goodluz, goodmoments, insta\_  
photos, littlewolf1989, Ndabcreativity,  
Philippe Minisini, Photo Feats,  
Photographee.eu, Robert Kneschke,  
teksomolika, Tomasz Zajda,  
Yakobchuk Olena

## Impression

---

Handiprint

## Date de publication

---

Septembre 2021



**AdCF**  
**INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE**

22, rue Joubert - 75009 Paris  
T. 01 55 04 89 00

**[www.adcf.org](http://www.adcf.org)**  
**[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)**