



Marion BOBENRIETHER
marion.bobenriether@administrateur-inet.org



Marc BORIOSI
marc.boriosi@administrateur-inet.org



Roland DELATTRE
roland.delattre@administrateur-inet.org



Aude LE REST
aude.lerest@administrateur-inet.org

LAVAL AGGLOMÉRATION



**CONSTRUIRE LA
MUTUALISATION DES
SERVICES ENTRE
LAVAL AGGLOMÉRATION
ET SES COMMUNES**

Les responsables du projet

→ Marcel THOMAS

Directeur général des services

1 COMMANDE

La mutualisation des services comme programme politique de début de mandat

Intensifier l'intégration des services entre l'agglomération et les communes : tel est l'objectif du début de mandature du nouveau Sénateur-Maire de Laval et Président de la Communauté d'Agglomération. Il s'agit de rationaliser les moyens, adapter l'administration à un contexte financier restreint et renforcer la cohérence des politiques publiques sur le territoire. Cet objectif s'inscrit dans un contexte législatif incitant à l'accroissement de l'intégration communautaire. Cette forte volonté politique s'est traduite par un travail de co-construction d'un nouveau projet de territoire avec l'ensemble des élus. Il comporte un volet « gouvernance » abordant les enjeux de mutualisation.

Une mutualisation jusqu'ici embryonnaire

Laval Agglomération est une Communauté d'Agglomération de 100 000 habitants qui regroupe 20 communes et dont la ville-centre est prédominante avec 53 000 habitants. En Mayenne, l'intercommunalité autour de Laval a été initiée en 1994 sous la forme d'une communauté de communes. Le passage en Communauté d'agglomération s'est effectué en 2002 avec un élargissement progressif des compétences communautaires, sans qu'un travail de mutualisation soit engagé entre les services.

Une mission globale sur la stratégie et la mise en œuvre

Dans ce contexte, le DGS de Laval Agglomération a confié aux élèves administrateurs une mission globale sur la mutualisation : en définir la stratégie, bâtir une méthode de mise en œuvre et initier les premiers rapprochements entre les services concernés. Ce travail alimentera le schéma de mutualisation de la Communauté d'Agglomération.

2 RÉALISATION

Un diagnostic de la mutualisation

Un questionnaire envoyé à l'ensemble des maires des communes nous a permis d'apprécier le niveau d'information des élus sur la mutualisation et leur degré d'adhésion au projet. Le taux de réponse a atteint 95 %. L'analyse des réponses nous a permis de déceler les grands axes de mutualisation pour l'ensemble des communes.

Une vingtaine d'entretiens avec les maires des communes, les DGS et secrétaires de mairie a été conduit. Nous avons ainsi affiné notre perception de la volonté politique des élus et précisé leurs besoins vis-à-vis de la mutualisation ainsi que leur perception du rôle de l'agglomération dans ce projet. Ces entretiens ont aussi permis de détecter des initiatives de coopération entre communes sur le territoire.

En parallèle, ont été étudiés l'organisation administrative et politique des communes, de l'agglomération et de la ville-centre, et le fonctionnement des services déjà mutualisés.

Un premier Comité de pilotage a validé la méthodologie de notre projet et les premiers grands enseignements dégagés par ce travail.

Un parangonnage pour identifier plusieurs scénarii

L'étude des expériences de mutualisation de différents EPCI a permis de distinguer différents scénarii et de dégager des pratiques valorisables pour le territoire lavallois. Des entretiens téléphoniques ont été menés avec les cadres identifiés comme référents et/ou porteurs de la mémoire collective du processus de mutualisation. Les rapports des CRC, les organigrammes, les rapports sur la mutualisation et les documents pertinents ont été récoltés et exploités.

Huit EPCI ont été sélectionnés, en fonction soit de leur caractère innovant, soit de leur proximité géographique et démographique avec la configuration lavalloise :

- CA du Grand Troyes
- CA du Grand Besançon
- CA du Beauvaisis
- Rennes Métropole
- Nantes Métropole
- Angers Loire Métropole
- Brest Métropole Océane
- Communauté Urbaine de Strasbourg

Les résultats du diagnostic et du parangonnage ont permis d'esquisser différents scénarii à Laval Agglo qui ont été présentés lors d'un Comité de pilotage intermédiaire.

Premiers rapprochements entre services et accompagnement au changement

La quinzaine d'entretiens avec les cadres de la ville de Laval et de Laval Agglomération a fait émerger les moteurs et les obstacles au rapprochement des services inclus dans le périmètre de la mutualisation en cours de définition. Ce travail s'est effectué dans la perspective de la construction de la DGA Ressources mutualisée, tels que ses contours se dégageaient des réflexions du DGA Ressources.

Huit ateliers participatifs ont été organisés :

- ➔ Quatre réunissant les cadres des services « ressources » de la ville de Laval et de Laval Agglomération : Finances, Ressources humaines, Commande publique, Affaires générales et juridiques.

- ➔ Quatre autres ouverts à toutes les communes réunissant les personnels intéressés par des thématiques identifiées grâce au questionnaire : ressources humaines, commande publique, informatique, services techniques.

À partir des entretiens, quatre fiches complémentaires ont été rédigées sur la restauration collective, l'action sociale, les politiques culturelles et l'animation.

Un travail spécifique sur l'accompagnement au changement et la communication interne a été mené avec les directions des Ressources humaines de la ville et de l'agglomération de Laval.

Un dernier Comité de pilotage a validé la poursuite des ateliers durant tout le processus de mutualisation.

3 BILAN

Le choix de la DGA ressources : une opportunité dans le contexte lavallois

L'étude de parangonnage a pu démontrer qu'il y a essentiellement deux manières d'envisager une démarche de mutualisation :

un scénario « par le haut »

Il fixe comme point d'entrée la mutualisation complète de la direction générale entre la ville centre et la communauté d'agglomération

un scénario progressif

Il procède pas à pas avec la mutualisation de certaines fonctions supports (RH, commande publique, informatique...).

C'est une **voie médiane** qui est retenue à Laval avec une entrée par la mutualisation complète de la DGA « ressources ». Cette voie peut paraître atypique tout en répondant aux fondements d'une mutualisation réussie : le principe de réalité et l'analyse des opportunités existantes sur le territoire. La situation lavalloise appelait deux constats initiaux : le départ récent du directeur général adjoint

ressources de la ville de Laval, avec une vacance du poste, et l'arrivée concomitante d'un nouveau directeur général adjoint Ressources à la Communauté d'agglomération, sa prise de fonction correspondant au lancement du processus de mutualisation.

La mutualisation de la DGA ressources a nécessité la définition préalable de son périmètre d'intention, le plus large possible, par le regroupement de l'ensemble des fonctions supports. Toutefois, les différents services ne présentant pas la même maturité dans l'approche d'une démarche de mutualisation, ni le même degré de convergence en matière de fonctionnement, un calendrier par étapes a été proposé pour la mise en place de la DGA mutualisée au premier semestre 2015.

En route vers une direction générale unique pour la ville centre et l'agglomération

La mutualisation de la DGA ressources constitue un point d'entrée dans la démarche de mutualisation. Cette mutualisation peut garantir une certaine rationalisation de l'organisation administrative de la ville de Laval comme de Laval Agglomération par une meilleure allocation des ressources et des services supports. Elle ne pourra s'exprimer pleinement que dans un cadre managérial unifié au niveau de la direction générale en s'appuyant sur des DGA totalement mutualisés sous l'autorité d'un DGS unique.

Une intercommunalité de proximité « à la carte »

La volonté de conduire un processus de mutualisation *sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération* est clairement apparue comme un objectif pour les élus de Laval Agglomération. Ce scénario reste pourtant embryonnaire dans le paysage intercommunal, qui limite souvent la mutualisation au couple ville-centre/EPCI. Cette volonté est singulière car elle intervient généralement dans un second temps, après une phase de consolidation, et non pas comme un objectif initial.

L'enquête conduite auprès des maires, doublée des entretiens

avec les cadres de Laval Agglomération, a dégagé des pistes de travail en vue de la mise en œuvre d'une mutualisation s'étendant au-delà du couple ville centre / EPCI. Quatre domaines ont été plus particulièrement identifiés pour un traitement à court terme (RH, marchés publics et expertise juridique, informatique, services techniques) et quatre autres comme pouvant faire l'objet d'une étude à moyen terme (politiques culturelles, restauration collective, action sociale, animation et jeunesse).

Un approfondissement progressif des premières expériences de coopération semble préférable à la constitution immédiate d'un service commun élargi à toutes les communes, qui peut toutefois représenter une solution de mutualisation à plus long-terme. Le développement d'une démarche de mutualisation à l'échelle du territoire devrait principalement s'appuyer sur le renforcement du dialogue entre les communes et l'EPCI, à l'image des rencontres périodiques entre les DGS et secrétaires de mairie, dont il conviendrait, par ailleurs, de renforcer le rythme. Les préconisations intègrent donc la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs plus thématiques en complément du réseau des DGS (réseau des DGST et RST, réseau des référents informatiques).

Le développement d'une mutualisation de proximité entre les communes passe par l'intensification de leurs échanges et l'animation du réseau des acteurs. En particulier, elle a vocation à se développer entre communes voisines, sans nécessaire pilotage par Laval Agglomération.

Cette « intercommunalité de proximité », déjà existante bien que non-formalisée constitue un enjeu fort en matière de portage politique.

Elle apparaît comme la clef de voûte de la réussite de la mutualisation à Laval Agglomération. Le rôle des vice-présidents est crucial car ils constituent les relais privilégiés de l'EPCI auprès des conseils municipaux, actuellement relativement éloignés des services de l'agglomération. Plus largement, l'ensemble des maires est concerné puisque désormais chacun est associé aux travaux du bureau communautaire. Ils participeront pleinement de la construction de la chaîne de conviction nécessaire au développement du projet.

Au-delà, l'identification d'un portage politique clair et élargi constitue un atout supplémentaire, notamment dans la mise en œuvre d'une tournée des conseils municipaux afin de présenter directement aux élus le schéma de mutualisation entre avril et juin 2015. Cette tournée pourra être renouvelée annuellement dans le cadre de l'actualisation du schéma de mutualisation.

4 TRANSFERT

Se mettre d'accord sur la définition de la mutualisation et l'adapter au contexte local

Au-delà du Code général des collectivités territoriales qui décrit la mutualisation, sans la nommer, comme des mises à disposition ou composition de services communs, des coopérations plus souples ont été prises en compte pour correspondre aux attentes des acteurs du territoire. Un travail de définition de la mutualisation et d'adaptation aux volontés politiques de Laval Agglomération a donc été mené.

Mener une démarche pragmatique au sein d'une stratégie globale

La mutualisation des services doit être menée en fonction de la volonté politique locale et des opportunités et contingences matérielles et humaines. Ces opportunités ponctuelles dont le décideur n'a pas toujours la maîtrise doivent être mises à profit au sein d'une stratégie globale qui leur donne de la cohérence. En d'autres termes, l'objectif doit être affiché sans l'ériger en dogme ; il doit s'adapter au contexte et les délais consentis ne doivent pas être considérés comme des échecs.

Se mettre d'accord sur les critères d'évaluation et les résultats de la mutualisation

Le parangonnage a révélé des difficultés unanimement partagées par les EPCI interrogés pour objectiver les apports de la mutualisation. Les retours qualitatifs sont en général positifs, mais peu de bilans quantitatifs ont été menés. Deux critères d'évaluation paraissent pertinents : l'évolution des masses salariales et celle des flux financiers entre les communes et l'EPCI. La mutualisation ne doit toutefois pas être une fin en soi, à la recherche de gains immédiats ; elle est un moyen d'améliorer – ou de maintenir – la qualité du service public.

Identifier le portage politique et administratif au sein de la gouvernance de projet

Il paraît essentiel de désigner, en amont du lancement du processus, un double portage, administratif et politique. Ainsi, une cheffe de projet sur la mutualisation a été nommée en binôme avec le directeur de projet (DGA ressources). Parallèlement, le portage politique a été clairement identifié à travers la désignation d'élus référents.

Mettre en place une démarche participative et transparente pour mobiliser les agents, les élus et les citoyens

La communication autour du projet de mutualisation est déterminante pour mobiliser et associer les agents, les élus et les citoyens. Par exemple, nous avons présenté l'avancée de nos travaux devant plusieurs instances : bureau communautaire, réunion de cadres, rencontres avec les organisations syndicales. L'accompagnement au changement s'incarne dans une démarche participative impliquant l'ensemble des directeurs et chefs de service concernés. Plus globalement, trois acteurs doivent être a minima informés, voire associés : les élus, les agents, les citoyens.