



Wandrille JUMEAUX

wandrille.jumeaux@administrateur-inet.org



Sarah GRESSET

sarah.gresset@administrateur-inet.org



Camille GUENEAU

camille.gueneau@administrateur-inet.org

VILLE DE LILLE



**APPROFONDIR
LES COOPÉRATIONS
ET MUTUALISATIONS
ENTRE TROIS
COMMUNES ASSOCIÉES**

Tutrice au sein de la collectivité :

→ Caroline REGNIER

Directrice générale adjointe Conseil juridique, Droit, Instances

COMMANDE

→ Une association de communes ancienne qui interroge les acteurs dans son fonctionnement actuel et son avenir

Au regard de son dynamisme économique et de son rayonnement, la ville de Lille est d'un poids démographique pourtant modeste au regard d'autres grandes villes. Des tentatives d'agrandissement de la ville par fusion avec des communes voisines ont été évoquées dans les années 1970. Le premier projet a abouti en 1977 avec Hellemmes, sous le régime de la fusion-association. D'autres propositions ont été faites aux communes alentour mais seule la ville de Lomme a accepté en 2001.

Issu de la "loi Marcellin" du 16 juillet 1971, le statut juridique de la fusion-association de communes fait disparaître la personnalité juridique des communes associées qui conservent toutefois un maire et un conseil communal consultatif, élus au suffrage universel direct.

Depuis l'association de communes, l'organisation des services a globalement peu changé. L'association avec Hellemmes (19 000 habitants), ayant eu lieu avant la décentralisation, de nombreux services, comme la police municipale, ont été construits en commun dès l'origine entre Lille et Hellemmes. Les fonctions support d'Hellemmes sont intégrées à celles de Lille.

En revanche, l'association avec Lomme (27 000 habitants) étant beaucoup plus récente, elle s'est construite sur la base de deux administrations préexistantes. C'est pourquoi aujourd'hui encore, les efforts de mutualisation n'ont que peu porté leurs fruits. Ainsi, une coordination est mise en œuvre pour les finances et l'ensemble de la commande publique, mais Lomme conserve sa propre direction des finances, des ressources humaines, des systèmes d'information, etc.

Du fait de cette asymétrie de situation entre Hellemmes et Lomme, il en découle une organisation à géométrie variable, certains actes étant effectués à Lille pour le compte des communes déléguées, comme la lutte contre l'habitat insalubre, tandis que d'autres compétences restent complètement autonomes, comme le sport, la culture ou encore la vie associative.

Les tentatives de mutualisation ont pourtant été nombreuses depuis 2008 : garages, espaces verts, systèmes d'information RH, etc. Cependant beaucoup se soldent par des échecs.

Les risques sont de différentes natures. D'un point de vue managérial, les projets de mutualisation « fatiguent » les cadres qui les portent et démotivent souvent les équipes des trois administrations. La ville de Lille porte seule la responsabilité juridique et financière avec une vision imparfaite des actes et de la gestion des communes associées.

L'alliance des trois maires repose sur une très bonne entente interpersonnelle et politique, qui pourrait être remise en cause par les urnes.

Enfin, le rapport de la Chambre régionale des comptes de mai 2018 pointe le paradoxe d'une situation peu mutualisée au sein d'une même et unique commune, à l'heure où la mutualisation a plutôt lieu au niveau des intercommunalités.

Ces risques remettent donc en cause le fonctionnement actuel de l'association de communes.

→ Un équilibre délicat entre autonomie politique et efficacité administrative

Du fait de l'alliance politique entre les maires, l'autonomie de chaque commune associée est plus grande que celle permise par la loi Marcellin et elle semble préférée à une version plus intégrée de l'association de communes. En parallèle, les administrations recherchent depuis de nombreuses années les voies d'un rapprochement permettant plus d'efficacité et d'amélioration du service public. Les projets de mutualisation se heurtent souvent à l'absence de cadre (objectifs, sens, priorités, gouvernance) donné à la fusion-association.

Dans ce contexte, la mission répondait aux objectifs suivants :

- permettre aux trois communes de prendre du recul, grâce à un diagnostic réalisé par des acteurs neutres et extérieurs ;
- établir des propositions réalistes et opérationnelles d'amélioration.

RÉALISATION

L'immersion dans chaque commune, moment clé pour saisir les perceptions et réalités quotidiennes des acteurs

La phase de diagnostic a reposé sur trois semaines d'immersion à Lille, Hellemmes et Lomme, pendant lesquelles ont été menés des entretiens individuels avec des élus et des cadres, ainsi que des ateliers collectifs avec des agents afin de recueillir leurs perceptions, envies et propositions.

L'objectif était de percevoir les préoccupations de chacun. L'information récoltée directement à la source est un gage de neutralité et d'équité dans une situation où la "ville centre" est parfois perçue comme imposant ses vues à ses partenaires.

La diversification des points de vue, à travers des entretiens, des ateliers d'intelligence collective et un questionnaire

Lors des ateliers, des techniques d'intelligence collective sont utilisées pour récolter le plus grand nombre d'informations auprès des participants :

- L'atelier commence par un brise-glace consistant à demander aux participants de se placer dans la pièce selon leur pointure de chaussures, afin de les « mettre en énergie » et d'initier la démarche participative ;
- Le débat mouvant vise à sonder l'état d'esprit ou les attitudes des participants sur les relations entre les trois communes. Chacun est invité à se positionner sur une ligne en fonction de sa réponse, avant de la développer plus longuement et susciter un partage de points de vue ;
- La "roue libre" permet de multiplier les idées dans un temps limité, puis de classer les difficultés suivant leur importance et leur facilité de résolution ;
- Enfin, en petits groupes, les participants formulent des propositions de résolution.

Quatre ateliers construits sur la même logique ont ainsi été conduits, rassemblant quarante-cinq cadres de différentes directions de chaque administration. Une trentaine d'entretiens individuels ont été menés auprès de l'ensemble des cadres et de certains élus. Enfin, un questionnaire en ligne a accompagné la phase de préconisations afin de préciser des informations recueillies lors de la phase de diagnostic.

L'ensemble de ces contributions a nourri l'étude.

Des préconisations à la fois top down et bottom up

Il ressort du diagnostic la nécessité d'une double approche en matière de préconisations :

- Une logique « par le haut », consistant à impulser une dynamique au plus haut niveau, tant politique qu'administratif.

Proposition :

- La réalisation d'un bilan de mandat et l'organisation d'un séminaire d'élus constituent les premiers pas en faveur d'un projet partagé et d'une remise à plat de la gouvernance de l'association.
- Une logique « par le bas », visant à améliorer la coopération quotidienne, faire évoluer les mentalités et avancer sur le rapprochement de services dans des domaines où l'enjeu politique est plus faible.

Propositions :

- La constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide de bonnes pratiques en matière de communication entre services ;
- L'organisation d'une réunion d'encadrement consacrée aux projets associant les trois communes pour valoriser l'association ;
- La mise en place ou la reprise de réunions de coordination sur le cadre de vie, la lecture publique, l'éducation et l'action sociale ;
- Une mutualisation de la maintenance des bâtiments entre Lille et Hellemmes (à l'étude).

BILAN

La convergence des visions administrative et politique, facilitatrice ou condition du changement ?

Une inflexion de trajectoire dans une collectivité territoriale requiert-elle un portage politique, ou peut-elle être engagée grâce au seul portage de la direction générale ? C'est là le principal questionnement qui a subsisté à l'issue de la mission.

Certains changements sont de nature administrative et peuvent donc être conduits indépendamment des élus, si la direction générale est suffisamment forte pour les porter. La réponse à la question réside donc peut-être davantage dans la nature du changement. S'il concerne les usagers ou l'image de la collectivité, les élus doivent guider le processus et en assumer les conséquences de manière à dépasser les résistances.

L'exemple lillois illustre les difficultés à faire évoluer la commune ?

Aujourd'hui, les communes de Lomme et d'Hellemmes sont des communes associées à Lille, et intégrées à la Métropole européenne de Lille (MEL). Elles ont des services mutualisés avec Lille, certaines de leurs compétences sont transférées à la MEL, mais les élus municipaux disposent toujours d'une grande légitimité sur leur territoire.

Cette expérience interroge sur le statut et le succès, depuis 2015, des communes nouvelles, qui pourraient engendrer une situation comme celle de Lille - Hellemmes - Lomme, où une triple administration persiste sur un territoire, pour une période indéterminée. Dans les communes nouvelles tout comme dans les communes associées, subsistent un maire délégué, élu par le conseil municipal et non plus au suffrage universel direct, et une mairie annexe pour les actes d'état civil. La commune nouvelle ne relève donc pas pleinement d'une fusion de communes.

L'équilibre des pouvoirs et la gouvernance seront très différents d'une commune nouvelle à l'autre dans les prochaines années, suivant la place qui aura été laissée aux anciennes communes. D'une véritable transformation en quartier ici, elles pourraient également conserver une grande autonomie ailleurs et ainsi complexifier encore plus le « bloc communal ».

TRANSFERT : LE REGARD EXTÉRIEUR ET LA LIBERTÉ DE TON, LEVIERS DE CHANGEMENT SUR DES QUESTIONS ANCIENNES

La mission a confirmé la plus-value d'un regard extérieur sur les situations complexes et enlisées, où la parole ne peut être libre entre les protagonistes.

La méthode d'immersion dans chaque administration a permis d'adopter une approche concrète et pragmatique, évitant la seule recherche d'économies et d'efficience.

Le résultat répond aux attentes d'une analyse franche et directe de la situation, mais sans braquer les équipes. Le diagnostic a notamment permis de faire remonter et pointer des risques managériaux, souvent minimisés. La méthode adoptée a donc permis de légitimer le diagnostic et les propositions formulées.

Les trois communes se sont retrouvées dans ce diagnostic, déjà connu mais en partie non-dit, ce qui constitue une première étape indispensable vers un possible changement.

A contrario, le positionnement extérieur a comme inconvénient de créer une intermédiation qui n'est que temporaire. Il peut lever des barrières, mais ne rapproche pas automatiquement les visions et les intérêts des acteurs en présence.

