

## Les aspects généraux de la mutualisation

Cyrille Devendeville

---

### Citer ce document / Cite this document :

Devendeville Cyrille. Les aspects généraux de la mutualisation. In: La Gazette des archives, n°232, 2013. Mutualiser, coopérer, partager : des enjeux pour les archives communales et intercommunales. pp. 33-40;

[http://www.persee.fr/doc/gazar\\_0016-5522\\_2013\\_num\\_232\\_4\\_5083](http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2013_num_232_4_5083)

---

Document généré le 15/03/2017

# Les aspects généraux de la mutualisation

---

Cyrille DEVENDEVILLE

La mutualisation représente aujourd'hui l'une des principales questions posées aux collectivités territoriales. En fait, c'est un peu comme les Tartares du désert : tout le monde en parle, s'en inquiète, s'y prépare, mais on ne voit au final rien venir et la mise en œuvre opérationnelle d'une démarche de mutualisation inter-collectivités reste relativement limitée ou variable d'un territoire à l'autre. Et comme la mutualisation ne constitue pas qu'une simple démarche technico-juridico-administrative, mais bien un acte de management en tant que tel, le recours à une méthode d'analyse de situation traditionnellement utilisée en management peut paraître judicieuse pour en présenter les aspects généraux, à savoir l'hexamètre mnémotechnique de Quintilien, plus prosaïquement connu sous l'acronyme QQQQCCP pour « Qui fait quoi ? Où ? Quand ? Comment ? Combien ? Et pourquoi ? ».

## Qui ?

La mutualisation s'adresse à deux niveaux de collectivités.

Tout d'abord, la loi du 16 décembre 2010, dite de réforme des collectivités territoriales, reformule les modalités de mutualisation des services au sein du bloc local et ouvre ainsi des perspectives nouvelles aux communes et intercommunalités, en particulier en instaurant la possibilité de créer des services communs.

Ensuite, l'article L. 5111-1-1 du Code général des collectivités territoriales (issu de l'article 68 de la loi précitée) instaure également un dispositif de mutualisation, dans un cadre contractualisé, entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes.

## Quoi ?

Pour donner une définition à la mutualisation, on pourrait dire qu'il s'agit d'envisager la mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières.

La définition proposée par le *Littre* de la mutualisation est la suivante : « partager des risques, des frais en les mettant à la charge d'une communauté, d'une collectivité ; partager des ressources au sein d'un réseau de solidarité ».

Dans ces deux approches sémantiques, les notions de partage, de coopération apparaissent en même temps qu'une vision purement économique ou financière de toute démarche de mutualisation.

## Où ?

Les contours de la mutualisation peuvent être très différents. En premier lieu, toute mutualisation peut être :

- ascendante, c'est-à-dire des communes vers l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ;
- descendante, c'est-à-dire de l'EPCI vers les communes ;
- verticale, c'est-à-dire entre des collectivités de rang différent ;
- horizontale, c'est-à-dire entre des collectivités de rang équivalent (ou transversale ou infracommunautaire).

Il existe ensuite trois formes de mutualisation qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais peuvent être conduites simultanément : pour les achats, les matériels et les personnels. La mutualisation des achats passe essentiellement par des groupements de commandes (article 8 du Code des marchés publics) permettant de réaliser des économies d'échelle. La mutualisation des matériels va au-delà de la mutualisation des biens meubles et immeubles mis à disposition gratuitement et de plein droit lors des transferts de compétences. Un EPCI peut en effet partager des moyens, quels qu'ils soient, avec ses communes membres (article L. 5211-4-3 du Code général des collectivités territoriales). La mutualisation des personnels, qui obéissait jusqu'alors à une

logique facultative, devra faire l'objet, à partir de 2015, d'un schéma de mutualisation. Elle peut également prendre la forme d'une mise à disposition de services.

Enfin, une mutualisation peut s'appréhender au sein d'un périmètre territorial distinct :

- des communes et un EPCI ;
- une seule commune (en général, la ville centre) et un EPCI.

## **Quand ?**

Une démarche de mutualisation peut s'envisager à plusieurs stades de l'évolution intercommunale :

- à la création de l'intercommunalité ;
- lors des transferts de compétences ;
- de manière expérimentale et progressive selon les besoins.

## **Pourquoi ?**

Deux logiques distinctes animent les démarches de mutualisation entre collectivités.

La première logique est une logique de projet, dont l'enjeu essentiel consiste à améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu. C'est l'entrée par le sens, par les valeurs qui peuvent naturellement développer des solidarités, des coopérations, des complémentarités. Dans ce cas, la question préalablement posée à la mutualisation est celle de la valeur ajoutée, de l'opportunité de repenser le service public local autour des préoccupations des habitants (en neutralisant progressivement les cloisonnements et autres frontières artificielles générés par des transferts de compétences subtils et progressifs). Dans cette logique la mutualisation doit permettre une certaine harmonisation (par le haut ?) des niveaux de service entre collectivités concernées, une (re)définition

du niveau de service attendu, notamment d'un point de vue géographique (maillage plutôt que saupoudrage des services publics locaux), ainsi qu'une meilleure lisibilité de l'action intercommunale.

La seconde logique est celle des moyens, dont l'enjeu réside alors dans la réalisation d'économies d'échelle, notamment en termes d'effectifs. En effet, le défi de la maîtrise des effectifs territoriaux au sein du bloc local se pose avec de plus en plus d'acuité et la mutualisation apparaît comme la solution à privilégier pour cela. Toutefois, en réduisant la mutualisation à ce seul aspect, il y a un risque véritable à la conduire à l'échec. En revanche, il faut garder à l'esprit que, depuis 2010, les dépenses des personnels mutualisés sont à intégrer dans le calcul de la dotation d'intercommunalité des EPCI, ce qui constitue un levier pour encourager financièrement la mise en œuvre concrète d'un processus de mutualisation.

## **Comment ?**

Même si beaucoup de démarches de mutualisation sont nées d'une approche empirique s'appuyant sur l'action, il s'avère opportun, voire indispensable, de disposer d'une méthode, certes adaptative, pour aller vers la mutualisation.

### *L'impulsion politique*

La mutualisation nécessite avant tout une volonté politique qui doit être présentée, expliquée le plus en amont possible aux agents.

Ce portage politique est alors un élément incontournable de la réussite d'un processus de mutualisation pour démontrer que celui-ci est un choix délibéré, éclairé, et non une contrainte subie.

Il doit ensuite être traduit par un plan de communication interne destiné à lever progressivement les inquiétudes légitimes.

L'idéal resterait que la démarche de mutualisation soit adossée à un véritable projet de territoire partagé et concerté.

### *La détermination des contours*

C'est l'application du principe de subsidiarité : il s'agit de définir, parmi les missions exercées par les communes, celles qui relèvent de la proximité et celles qui peuvent être exercées à une autre échelle de territoire. De cet état des lieux, découleront les fonctions et postes susceptibles d'être mutualisés.

### *La définition d'objectifs*

Il s'agit de répondre aux quelques interrogations ci-après :

- la mutualisation consiste-t-elle à mieux maîtriser la dépense publique ?
- la mutualisation répond-elle à une exigence d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public rendu aux usagers ?
- la mutualisation s'inscrit-elle dans un projet de meilleure adéquation entre les compétences et les fonctions occupées ?

### *Le choix du cadre juridique adapté*

Après ces trois premières réflexions, il convient d'examiner les différentes formes de mutualisation possibles et de faire le choix du cadre juridique idoine : mise à disposition de personnels, service ou création de services communs.

### *La conduite du changement*

La mutualisation entraîne de profondes évolutions dans les pratiques professionnelles des agents concernés. C'est pourquoi elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche de conduite du changement pour permettre aux agents (voire aux élus eux-mêmes) de passer du déni à la résistance, puis au marchandage, à la résignation et enfin à l'acceptation.

Des craintes sont alors à lever :

- la mutualisation peut être vécue comme une suppression à terme de l'échelon communal, une perte d'une identité ou une mise sous tutelle de la commune ;
- la mutualisation peut aboutir à la comparaison critique des modes de fonctionnement respectifs entre différentes collectivités ;
- la mutualisation peut être envisagée comme un rétrécissement des fonctions (spécialisation contre polyvalence), une réduction des initiatives et

prérogatives dans une logique de concurrence (comme par exemple entre les directeurs généraux des communes et de l'intercommunalité) ;

- la mutualisation peut conduire *in fine* à la suppression de certains agents en doublon (risques sur les contractuels) ;
- la mutualisation peut être perçue comme une surcharge de travail (en particulier si la mutualisation ne concerne que certains agents de la seule ville-centre) ;
- la mutualisation peut faire craindre un double éloignement à l'égard de la hiérarchie (lien fonctionnel nouveau et rupture du lien direct avec l'élu) et du terrain ;
- la mutualisation peut provoquer le déplacement de certains agents de leur lieu de travail habituel ou multiplier l'itinérance des services sur le territoire.

Un argumentaire est alors à construire en faisant de la mutualisation une voie inéluctable pour :

- rompre avec l'isolement des personnels, notamment dans les petites communes (complexité des dossiers, polyvalence, surcharge de travail, formations ponctuelles, etc.) ;
- harmoniser les rémunérations indemnitaires et autres avantages en vigueur ;
- mettre en adéquation les compétences et les fonctions (perspectives d'évolution de carrière, de missions, etc.) ;
- sécuriser les conditions de travail ;
- disposer de moyens supplémentaires ;
- engager une véritable politique de gestion des ressources humaines (plans de formation communs, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.).

Une mutualisation est enfin l'occasion d'engager une réflexion en profondeur sur les méthodes et relations de travail au sein des collectivités locales et, de ce fait, d'initier de nouvelles pratiques collaboratives entre les agents, les élus et les citoyens.

L'enjeu est finalement d'assurer la compréhension des agents, donc leur implication, notamment au sein de groupes de réflexion et de travail. Cela est d'autant plus important qu'un rapport du Sénat rappelait en 2010 que « l'adhésion des personnels représentait un préalable incontournable au succès de toute initiative de mutualisation de services ».

### *Le conventionnement*

L'un des points de vigilance des conventions de mutualisation concerne le financement des personnels et biens mis à disposition. Si la situation semble relativement simple en cas de transfert total de compétences (l'EPCI prenant à sa charge l'ensemble des coûts et leur évolution postérieure), il n'en est pas de même lorsque le transfert n'est que partiel : les modalités de remboursement ne portant que sur les dépenses de fonctionnement doivent être déterminées à partir d'une unité d'œuvre, comprise comme une unité mesurable de l'activité du service mis en commun (exemples : nombre d'agents, nombre de mandats ou titres, nombre de marchés, etc.). La situation est encore plus délicate quand la mutualisation intervient en-dehors de tout transfert de compétence (services communs pour les seuls services transversaux). Il n'empêche que cette solution reste encouragée par la loi (prise en compte dans le calcul de la dotation d'intercommunalité ou des attributions de compensation).

### *L'évaluation régulière*

Il s'agit de vérifier si les objectifs définis à l'origine de la démarche de mutualisation ont été atteints, de définir les éventuelles actions correctrices à mettre en place. Comme dans toute évaluation, des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs devront être identifiés, sans pour autant verser dans la quantophrénie. L'évaluation peut ainsi porter sur le travail des agents et sur la démarche globale de mutualisation (évolution de la masse salariale, des jours de formation, etc.). Une charte commune d'évaluation peut alors être un bon moyen pour prévoir le principe et les modalités d'une évaluation régulière.

### **Pour ne pas conclure...**

En matière de mutualisation, il n'y a pas de solution toute faite ou de méthode de référence, mais bien des solutions qu'il s'agit de co-construire localement en fonction de l'histoire, de la culture, des modes de fonctionnement des territoires concernés. On est bien dans une démarche relevant finalement plus de la haute-couture que du prêt-à-porter. Quoi qu'il en soit, il s'agira de placer l'humain au cœur de toute réflexion en la matière.



La mutualisation n'est pas une fin en soi (on ne mutualise pas pour mutualiser), mais bien un moyen d'organiser, sur un même territoire, certains services, personnels et matériels afin d'atteindre des objectifs prédéfinis.

Enfin, avec la réforme des collectivités locales, la mutualisation s'impose comme un chantier en devenir, à l'agenda de l'ensemble des territoires (des schémas de mutualisation seront rendus obligatoires dès 2015). C'est un chantier qui devra nécessairement s'inscrire dans la durée, ce qui pourra susciter incompréhensions, mécontentements, frustrations... En effet, le temps des coopérations et des partenariats est un temps long, difficilement compatible avec le temps des urgences sociales et économiques des territoires.

### **Et les archives dans tout ça ?**

Alors que la maîtrise du patrimoine informationnel est devenue pour les collectivités territoriales un enjeu d'efficacité et de qualité, les services des archives vont apparaître comme stratégiques dans les structures locales et devraient de ce fait s'inscrire pleinement dans les réflexions autour de la mutualisation. Cela suppose ou induit un positionnement hiérarchique ou organisationnel près de la direction générale afin de valoriser, légitimer la fonction transversale dont doivent inévitablement s'emparer (si ce n'est déjà fait) les archivistes autour des questions de l'archivage électronique ou numérique.

Cyrille DEVENDEVILLE  
Directeur général des services  
Ville et Communauté de communes de Parthenay  
[devendevillecy@cc-parthenay.fr](mailto:devendevillecy@cc-parthenay.fr)