



HAL
open science

Mutualisation et fusion : solution ou problèmes ?

David Carassus, Pierre Marin

► **To cite this version:**

David Carassus, Pierre Marin. Mutualisation et fusion : solution ou problèmes ?. ID efficience territoriale, 2014, 10. hal-02431112

HAL Id: hal-02431112

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431112>

Submitted on 9 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fusions, mutualisations, coopérations locales... solutions ou émergence de nouveaux problèmes ?

MARIN Pierre, CARASSUS David

Introduction :

Depuis près d'une quinzaine d'années, force est de constater que plusieurs évolutions légales privilégient le renforcement de la taille de l'ensemble des organisations publiques locales. Ce sont les mouvements de décentralisation engagés au début des années 1980 qui ont été le point de départ de cette tendance. En effet, la décentralisation, par nature, participe à l'accroissement du volume d'activité des collectivités locales à travers par le transfert de compétences assurées jusqu'alors par les services de l'Etat.

Ce mouvement, se renforçant ces derniers temps, semble faire suite à plusieurs autres évolutions montrant leurs limites dans un contexte de crise économique et financière. En effet, suite aux différentes évolutions légales et réglementaires transférant des compétences aux organisations locales, les collectivités ont eu souvent tendance à trouver des solutions, de nature financière, auprès de leurs partenaires principaux que sont les contribuables, l'Etat et les banques. Or, l'augmentation de la pression fiscale, l'accroissement des dotations de l'Etat ou le développement de l'endettement n'apparaissent plus constituer des portes de sorties à la crise actuelle. Pourtant, les problèmes à résoudre et les situations difficiles à gérer sont toujours présents pour les collectivités. Certains acteurs locaux, politiques et administratifs, indiquent même aujourd'hui que l'équilibre entre la demande et l'offre en services publics locaux est de plus en plus difficile à maintenir. Aussi, l'équation semble de plus en plus complexe à solutionner, que cela soit pour les élus locaux ou pour les fonctionnaires territoriaux.

Si la solution à cette équation contrainte ne semble plus être financière, face à la raréfaction des ressources, et exogène, en recourant aux partenaires extérieurs comme l'Etat ou les contribuables, les récentes évolutions légales évoquées ci-dessus mettent en évidence au contraire des solutions plus organisationnelles et endogènes. En effet, les récentes réorganisations territoriales privilégient la mise en commun des moyens, humains, techniques et/ou patrimoniaux entre collectivités territoriales et établissements publics, souvent à travers la construction de nouveaux établissements plus importants en taille¹. L'objectif est alors de maintenir la qualité du service public produit, tout en réalisant des économies, dites d'échelle, à travers des pratiques telles que la coopération, la collaboration, la mutualisation ou encore, bien que plus rare, la fusion. En deux mots, MIEUX DEPENSER. La solution serait donc DANS et ENTRE les collectivités, et non plus externe. La solution serait donc ORGANISATIONNELLE et MANAGERIALE et non plus financière.

Le renforcement la taille des collectivités locales, privilégié ces dernières années par les évolutions légales et réglementaires, permet-il une économie financière ? Quelle est l'incidence de ces mouvements sur la capacité de réponse aux besoins des usagers et citoyens ? Quelle est l'influence de la mutualisation ou d'une fusion sur les agents concernés ? Telles sont les questions auxquelles nous essayons ici de répondre, en envisageant ces réorganisations comme des solutions possibles à la crise actuelle ou bien

¹ Rappelons que la réglementation européenne percevait les mutualisations et accords entre collectivités, encore jusqu'à peu, comme des détournements des règles de la commande publique (Arrêt du 13 novembre 2008 de la cour européenne de justice (Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle", C 324/07).

comme de nouveaux problèmes à résoudre dans le futur pour les collectivités locales. Nous avons donc mis en avant dans cet article les effets parfois négatifs de ces nouvelles pratiques puis, dans un second temps, avancé quelques clefs méthodologiques pour une mise en œuvre réussie.

1. Des dysfonctionnements qui peuvent dépasser les avantages espérés

Les pratiques de mutualisation sont une solution fortement encouragée pour répondre à la crise actuelle. Souvent encensées, elles n'ont pourtant pas encore fait la preuve de leur efficacité. A cet égard le Premier Président de la Cour des Comptes, Philippe Seguin, faisait déjà état, en 2005, de l'inachèvement de l'intercommunalité. Dans son rapport annuel (2005) la Cour indiquait alors sa volonté de voir se développer rapidement l'intercommunalité qui « *mettrait en cause l'empilement des structures et des moyens, les regrouperait et les mutualiserait* » cela en favorisant un passage « *d'une logique d'accumulation de moyen à une approche de gestion inspirée par la recherche de la performance* »

Depuis, plusieurs rapports officiels² mettent en avant les lacunes de la mutualisation ou des fusions et de nombreux articles dans des revues professionnelles mettent en garde contre certaines pratiques qui seraient contre-productives voire néfastes pour le service public et ses agents.

Pour reprendre un tout récent article paru dans la Gazette des Communes³, il est aujourd'hui reconnu que « *la mutualisation se révèle un instrument de rationalisation de l'organisation plus délicat d'usage qu'il n'y paraissait* ».

1.1. Des avantages pouvant être positifs pour le service public et le territoire

En matière de service public, les premiers mouvements de décentralisation avaient pour objectif – du moins celui-ci était-il clairement affiché et revendiqué – de rapprocher le pouvoir de décision afin de pouvoir adapter l'offre de service public à la demande locale.

Concernant l'offre de service public, les nouvelles pratiques de gestion ont pour objectif d'offrir un service de meilleure qualité, plus technique et plus homogène. De nouveaux services ont alors pu apparaître pour les citoyens, dans les zones urbaines comme rurales. Pour illustrer notre propos, nous pourrions ici donner l'exemple de la Communauté de communes du Pays de Saint-Seine (Côte d'Or) qui mutualise depuis plus de 10 ans ses services de secrétariat pour répondre à l'ensemble des besoins des communes et s'assurer de la continuité du service public sur son territoire. C'est une avancée qui permet au citoyen d'avoir un nouveau service de qualité. D'autre part, ces pratiques de mutualisation ont permis ou pourront permettre de rendre un service moins cher et/ou plus efficace auprès des populations, nous pourrions à ce titre citer l'exemple de la création des cuisines intercommunales qui distribuent des repas pour l'ensemble des écoles et maisons de retraites par exemple, comme c'est le cas, pour ne citer qu'elle, de la Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées. Si nous restons au sein de cette communauté d'agglomération, nous pourrions aussi évoquer les possibilités rendues par les pratiques de mutualisation de rayonner

² C'est le cas, en particulier, du rapport Balladur, des rapports annuels de la Cour des Comptes depuis 2005 ou encore de certains rapports commandés par le Sénat (lire par exemple Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO , *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, 25 mai 2010)

³ *Les relations entre communes et communautés, entre continuités et ruptures*, la Gazette des Communes, 18 novembre 2013

sur un territoire. En effet, de nombreux investissements ont pu être faits pour créer de nouvelles infrastructures à dimension départementale voire régionales : stade d'eaux-vives (qui vont accueillir les prochaines rencontres internationales), médiathèque à dimension régionale, etc.

Toutefois, en lien direct avec la complexification des procédures, des circuits de validation,... et la recherche de rationalisation certains services, qui étaient rendus parfois même gratuitement auprès des usagers, sont aujourd'hui en voie de disparition voire complètement disparus, au profit certes d'autres services. Cela créé auprès de la population certains désagréments et mécontentements (nous prendrons en exemple, dans certains départements, l'arrêt de la prise en charge, par les sapeurs-pompiers, de la suppression des nids d'hyménoptères). Ajoutons que la perception des besoins, qui, par le passé, pouvait apparaître plus instinctive (car en lien quotidien avec le terrain) est plus complexe à mettre en œuvre. Ajoutons que, si les services se sont unifiés pour certains, il n'en est pas de même pour la gouvernance des instances politiques qui, elles, fonctionnent souvent en doublon avec un premier niveau de décision⁴. Afin de faire profiter au plus grand nombre d'une mutualisation raisonnée et efficace, le législateur a prévu au sein des réformes territoriales en cours la mise en place systématique d'un schéma de mutualisation (que nous pourrons aussi rapprocher du projet territorial). Il est à parier ou du moins à espérer que cela apportera une vision politique commune et donc du sens dans l'action publique des services.

Comme nous avons pu ici le constater, les impacts des opérations de fusion, de mutualisation,... peuvent être sous certains aspects assez positifs pour le service public et le rayonnement sur le territoire, toutefois certaines retombées peuvent aussi être négatives tant pour les agents, que pour le service public qui est rendu sans que pour autant les gains attendus (en particulier financiers) soit vérifiés et même parfois vérifiables.

1.2. Des avantages limités par des risques importants en terme de ressources et d'organisation de la collectivité

Si nous nous focalisons, tout d'abord, sur la dimension strictement financière, nous constatons sans difficulté que rares sont les cas où de véritables gains financiers sont à souligner. En effet, la création de nouvelles structures, par exemple comme les EPCI, a souvent entraîné des coûts inhérents à l'installation et au fonctionnement de celles-ci, en termes de locaux, matériel, ou de nouveaux frais de personnels. Certes, en mettant en commun des moyens, les établissements publics et collectivités ont atteint des budgets plus importants au total, par la mise à disposition d'incitations financières à se regrouper, et permettant des actions ciblées d'envergures plus importantes. Les dépenses des administrations publiques locales n'ont pourtant eu de cesse que d'augmenter depuis 1980 (à l'exception des années 2009 et 2010), passant de 7,9% du PIB à 11,3% du PIB en 2008 (source INSEE). Cela peut toutefois s'expliquer par de nombreux facteurs, le premier est évidemment le transfert des compétences exercées par le passé par les services de l'Etat et remis entre les mains des différents niveaux des collectivités territoriales.

La mutualisation des finances est chose complexe : comment savoir qui doit le plus financer les services communautaires ? Comment appliquer les règles de péréquation ?,... Autant de questions techniques qui laissent entrevoir les difficultés de réalisation, montage mais aussi de lecture et de compréhension de ces budgets devenus très importants pour l'ensemble des parties prenantes. Cela pourrait même parfois l'impression que la gestion du budget échappe à certains élus ou personnels administratifs, ce qui peut créer régulièrement des tensions entre les organisations partenaires.

⁴ Voir article Carassus, Baldé, Marin (2012), pré-cité

Les regroupements au sein d'organisations plus grandes ont souvent pour origine le vœu pieux de faire baisser les charges de personnels. Cependant, les mutualisations et regroupements ne génèrent pas, au moins sur une courte période, de diminution des dépenses en personnel, qui représente une charge de fonctionnement très importante des collectivités (environ 35% en 2012). Cela s'explique en particulier par l'incompressibilité de nombreuses charges (notamment de personnel) permettant de réaliser le service public.

Ainsi, les rapprochements entre collectivités n'ont pas véritablement donné lieu à des réductions d'effectifs, pourtant escomptés par les pouvoirs publics. Au contraire, les analyses menées en la matière depuis la décentralisation montrent une augmentation globale des effectifs (Etat et collectivités confondus), même si la croissance ralentit depuis 2008⁵⁶.

Force est aussi de constater que le climat social ainsi que l'engagement des agents n'est pas des meilleurs avec un accroissement notable d'un certains mal-être au sein de ces grandes collectivités (qui s'exprime par exemple par des arrêts maladie plus nombreux⁷ (dépression, burn-out,...)) ainsi qu'une montée en puissance des conflits entre les directions et les agents. Les origines de ces maux sont diverses. Nous trouverons entre autres la distance entre les agents et leur direction ou encore la distance entre ces mêmes agents et leur zone d'action (« le terrain »). En cause aussi, la taille de la collectivité (plus elle est grande, plus ces problèmes semblent se multiplier). Au cours de nos expériences sur le terrain de collectivités locales, il nous est apparu que, pour certains agents, il est parfois complexe de bien faire la distinction entre l'établissement de coopération et la municipalité, les frontières entre ces deux entités étant floues (en particulier pour les agents des villes-centres) Ainsi cela peut-il créer un manque d'appartenance à une structure et une perte de repères pour les agents.

Ces propos sont tout de même à nuancer sur différents points. En effet, selon le dernier baromètre social des collectivités territoriale réalisé par l'Observatoire Cegos en 2012, environ 46% des agents du service public se disent satisfaits du climat social (soit un point de plus que l'année précédente) et 61% motivés par leurs missions. Ces démarches à long-terme sont certainement permises par l'atteinte de tailles critiques des organisations publiques locales (nombre d'agents, finances,...), ce qui nous amène à nous interroger sur la dimension organisationnelle impactée par les mutualisations.

Le facteur taille de l'organisation est depuis longtemps dans la littérature sujet à débat⁸. On recherche depuis une taille critique qui permette d'atteindre un équilibre avantages/inconvénients le plus acceptable. En effet, avec l'accroissement de leurs tailles, les organisations publiques locales sont devenues à la fois plus harmonisées (besoin de contrôles) mais aussi plus complexes, cela entraînant nécessairement une perte de repères. Pour assurer l'harmonisation mais aussi le contrôle, le modèle bureaucratique s'est imposé. Aussi, un nouveau type de rigidité administrative s'installe et il devient complexe de s'adapter à ce monde, qui lui, pourtant change vite et souvent⁹. La recherche d'homogénéisation des processus entre les différentes organisations, si elle a permis une cohérence entre les pratiques

⁵ Voir en particulier le bulletin d'information statistique (BIS) de la DGLC N°89 – Juillet 2012

⁶ Charles Guené et André Laignel, *Les finances des collectivités locales en 2013*, Observatoire des finances, Juillet 2013

⁷ Voir en particulier : *La santé au Travail et les Risques professionnels des agents territoriaux en 2009, Synthèse N° 53, Décembre 2012, CNFPT ou encore Absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2010, in Analyse et Conjoncture, Décembre 2011 , Dexia Sofcap et Regard sur les absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales, Sofcap, Mai 2012.*

⁸ Baun dans les années 70, Mintzberg dans les années 80,...

⁹ On pourra lire à ce titre l'étude sur la gouvernance publique des EPCI, Carassus, Marin, Baldé, 2012)

des différents territoires, elle a parfois entraîné une complexification importante et on s'est parfois éloigné des attentes du terrain.

Afin de limiter les effets négatifs, ainsi que les déviations qui peuvent être liés à ce type de projets¹⁰, nous proposons ici un certain nombre de conseils issus de notre analyse du terrain et de notre expérience.

2. Une attention particulière sur leurs modalités de mise en œuvre

Nous verrons ici trois points clefs des modalités de mise en œuvre : la définition de la stratégie, le processus collaboratif du changement ainsi que la définition des nouvelles modalités organisationnelles.

2.1. La définition de la stratégie

En effet, tout d'abord une meilleure planification s'impose comme un pré-requis indispensable au succès de ces démarches. La mise en œuvre de nouvelles démarches qui vont changer l'organisation, telles que les démarches dites de performance, vont se traduire non-seulement par la définition d'indicateurs de performance et par la collecte d'information relative à ces derniers, mais aussi et surtout, par l'utilisation de cette information dans la prise de décision stratégique et budgétaire. La définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de lignes directrices, établissant un lien entre les actions à entreprendre et les résultats et effets espérés, est généralement présentée comme un élément clef (Carassus et al, 2012). La vision stratégique est par nature long-termiste ce qui impose aux collectivités un effort de projection collaboratif.

La diversité des parties prenantes et de leurs attentes ainsi que leur poids dans les processus de décisions et dans le fonctionnement des organisations publiques constituent une des caractéristiques fondamentales du secteur public. La construction de la stratégie, travail de longue haleine, doit nécessairement émaner d'une production collaborative entre l'ensemble de ces parties afin d'éviter toute déviation et ainsi construire une stratégie cohérente

Il doit se dégager de ce travail préalable un sens commun, une vision pour l'avenir qui soit le plus largement partagé. Nous parlerons alors de l'élaboration d'une stratégie commune pour mettre en place, sur le territoire, les moyens d'atteindre des ambitions fortes, uniquement atteignables par la mise en commun de ressources. La détermination préalable d'une stratégie globale

2.2. L'utilisation d'un processus collaboratif de changement

Les démarches de mutualisation sont nouvelles et introduisent donc du changement dans les organisations publiques locales que certains pourront avoir du mal à assimiler, mettre en œuvre. Nombreuses sont les études scientifiques dans le domaine qui ont montré les résistances naturelles au changement et ses impacts potentiellement très négatifs sur le changement espéré¹¹. La capacité de changement et d'innovation est en grande partie déterminée et contrainte par des facteurs contextuels environnementaux qu'ils soient de type

¹⁰ Carassus, Gardey, Favoreu et Marin (2012) ont mis en avant les déviations positives et négatives qui peuvent exister en lien avec des projets de changement au sein des organisations publiques locales. Les déviations sont les effets attendus ou non qui peuvent influencer l'organisation et ses membres.

¹¹ Moutot et Autissier, 2003 ; Cordelier et Montagnac, 2008 ;...

économique, financier, socio-politique ou institutionnel. De nombreuses recherches concourent à cette affirmation (théorie de la contingence, théorie néo-institutionnelle,...) Selon une récente étude précitée, il s'avère nécessaire que les démarches soient pilotées par une structure dédiée au sein de laquelle est impliqué l'ensemble des représentants des parties prenantes. Le management du changement, l'accompagnement méthodologique ainsi que le double pilotage, politique et administratif, apparaissent alors comme des éléments clés de la diffusion des innovations managériales en milieu public.

Le particularisme du secteur public induit une gestion du changement spécifique, c'est-à-dire une forme et un dispositif de management, à ce type d'organisation¹². Il conviendra d'expliquer le changement à l'ensemble des acteurs, de communiquer sur les caractéristiques de celui-ci, impliquer l'ensemble des acteurs et lutter activement contre les résistances.

Afin de réduire les risques de blocages liés aux incertitudes entourant le changement induit par les démarches de fusion, mutualisation,... une attention toute particulière doit être donnée à la communication.¹³

Pour finir, il ne faut pas sous-estimer le temps dans l'implantation de ces démarches. En effet, le changement est incrémental et progressif aussi prend-il du temps qu'il est indispensable de prendre pour éviter l'échec de la démarche.

2.3. La définition des modalités organisationnelles

Afin de pouvoir changer l'organisation via des démarches de fusions ou de mutualisation il convient de pouvoir projeter certes la stratégie dans le temps mais aussi son organisation. Il faut pour fixer le projet dans le temps et ainsi motiver l'ensemble des acteurs à s'engager pour la réussite du projet. Nous évoquons ici le projet. Au « plus haut niveau » nous parlerons du projet politique, qui se décline ensuite au sein des structures en projet stratégique puis en projets opérationnels. Voir l'organisation « en projets », c'est fixer, pour chaque action, chaque activité, des objectifs, une organisation (équipe, planning,...), des moyens (humains, techniques, patrimoniaux) et prévoir une évaluation¹⁴. Une évaluation qui s'étend sur chaque projet et chaque niveau de projet. Cela change, comme on peut s'en douter, la vision traditionnelle de l'organisation qui est principalement, dans les structures publiques locales, de forme hiérarchique.

En complément, nous pensons que la responsabilisation des acteurs est impérative à la réussite du projet. En effet, en s'engageant dans les projets, les acteurs se portent garant de leur finalisation, dans un cadre précis. Les moyens devant être clairement affectés à chacun des projets, une clarification du rôle de chaque acteur se met progressivement en place, les rôles deviennent plus clairs pour tous. Nait aussi, dans le même temps, une plus grande transversalité entre les différents services des organisations. Ceci dans l'objectif d'un travail collaboratif plus important (en levant les barrières psychologique du travail collaboratif entre différentes fonctions (RH, finances,...) et d'une meilleure réactivité pour s'adapter aux demandes externes, évoluant sans cesse. Pour un bon fonctionnement de nos collectivités et établissements publics locaux et de l'ensemble de leurs projets, il faut un engagement important, une responsabilisation forte, de l'ensemble des élus et des directeurs administratifs. Dans les résultats d'une étude portant sur l'innovation managériale, Carassus et al. (2013) ont

¹² Sminia et Van Nistelrooij 2006 ; Harenstam et al. 2004

¹³ Fernandez et Rayney 2006 ; Damanpour et Schneider 2006. Nous pourrions aussi citer l'exemple de la démarche réussie de mutualisation entre la ville de Nice et Nice Métropole (cf. article Gazette du 7 février 2014, *Pourquoi nous avons réussi la mutualisation et les transferts de compétences à Nice-Côte d'Azur ?*)

¹⁴ Les auteurs de cet article vous recommandent la lecture d'une de leurs publications : *Le management en mode projet : quel levier de la performance pour les collectivités locales ? Le cas des services d'incendie et de secours (2011)*

montré le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la conduite du changement. Les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication.

Enfin, travailler ensemble suppose bien sûr de savoir rendre des comptes, afin que l'ensemble des acteurs puisse s'assurer que les objectifs initiaux ont été respectés, que les moyens ont été utilisés à bon escient, c'est à dire, dans notre cas, dans l'intérêt du service public. C'est de l'évaluation de l'ensemble des projets que naît, non seulement l'apprentissage¹⁵,...) qui permet de s'améliorer régulièrement, mais aussi la confiance mutuelle entre tous les acteurs pour construire encore plus de solidarité et de projets communs. L'évaluation nécessite bien sûr la mise en place d'outils de gestion adaptés (tableaux de bord,...) qui conduiront progressivement nos organisations publiques locales à passer d'une logique de moyens à une culture de résultat, cela dans la perspective d'atteindre un niveau d'efficience pertinent.

Conclusion : Une solution, sous certaines conditions....

Comme nous avons pu le voir, la solution des regroupements, mutualisation, fusion apparaît comme une solution à un contexte difficile, en particulier pour réussir la rationalisation des services publics locaux. L'heure est à la mobilisation, la rationalisation, à la quête de performance publique locale. Toutefois, toute solution à un prix qui parfois se paie cher : perte de vue du terrain, mal-être des agents, absence de projet politique commun,... Et très vite, les projets peuvent devenir autant d'armes contre le service public. Aussi est-il nécessaire de réaliser ces changements dans un cadre global, autour d'une méthodologie claire et nécessaire mobilisatrice de l'ensemble des ressources humaines de l'organisation. Nous retiendrons la nécessaire planification, réalisée de manière collaborative, partagée, négociées avec l'ensemble des acteurs. Puis la clarification de l'organisation, source de rationalité. Sans perdre de vue la nécessaire évaluation de l'ensemble des projets qui est source de nombreux apprentissages pour poursuivre les efforts de rationalisation et l'amélioration du service public sur le territoire.

¹⁵ au sens de Nonaka et Takeuchi, 1997, Koenig, 2006