

La mutualisation : une reconnaissance et une opportunité



Patrick COUÉ

Directeur Général des Services de la C. A.
d'Angoulême - 16 Charente
Vice-président en charge des relations
avec la DGCL - Délégué régional ADGCF

Pas une revue professionnelle, pas un congrès sans que la mutualisation entre communes et intercommunalités ne soit au cœur des articles et des débats. Pour nos communautés, il s'agit à la fois d'une reconnaissance et d'une opportunité et pour cela, nous devons changer la position de notre association.

LA RECONNAISSANCE D'UN RÔLE BIEN ASSUMÉ PAR LES COMMUNAUTÉS

Hier, la mutualisation constituait un réel danger pour nos intercommunalités naissantes que les villes-centre auraient volontiers mises sous tutelle ; il est d'ailleurs significatif que les exemples de mutualisation qui sont traditionnellement cités ont été mis en œuvre dans des agglomérations où la ville-centre représentait un taux très important de la population agglomérée et l'intercommunalité n'était alors qu'un appendice de la ville. Et le plus souvent, dans ces exemples, les services intercommunaux n'ont jamais réellement existé. En fait, il ne s'agit pas d'une mutualisation réelle, mais d'une maîtrise totale des intercommunalités par la ville-centre.

C'était cette situation que, dans la période suivant l'adoption de la loi « Chevènement », il fallait éviter.

D'abord, parce que nos communautés étaient fragiles et qu'elles constituaient pour certaines villes-centre une opportunité financière. Ensuite, pour que les communes périphériques ne ressentent par la communauté comme une annexion tout simplement.

C'était le fondement de la position de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France qui nous a portés :

- À faire reconnaître le rôle potentiel des DGS de communautés (prise en compte de la population agglomérée dans le classement du poste).
- Et à être très prudent avant de s'engager dans une mutualisation que les villes-centre voulaient avant même que l'intercommunalité de projet ne trouve une existence réelle.

Aujourd'hui, elle devient possible et certainement souhaitable pour beaucoup de communautés. La mutualisation constitue une reconnaissance de la maturité des communautés, elle répond en cela à deux avancées majeures de cette dernière décennie :

- Le rôle de plus en plus important que les communautés jouent désormais sur le territoire, ce qui a rééquilibré le rapport entre les villes-centre et les intercommunalités.
- L'évolution de la position européenne qui clarifie le contexte juridique de la mutualisation.

Demain, la mutualisation permettra d'évoluer vers un projet de territoire porté par une équipe territoriale agissant sur toute l'agglomération avec des pôles de compétences sur lesquels toutes les communes pourront s'appuyer. En fait, c'est la première étape pour aller progressivement vers les « nouvelles communes » du rapport « Balladur ».

À Angoulême, comme dans la majorité des communautés, la question de la mutualisation s'est posée lors de la campagne des dernières élections municipales. Réponse aux difficultés budgétaires sans doute, mais aussi besoin de cohérence des politiques publiques, elle s'est invitée dans les débats et elle est devenue l'une des priorités politiques du mandat.

L'équilibre entre la ville et la communauté est une garantie qui s'est très vite imposée pour éviter tout risque de rejet par l'une ou l'autre des équipes. Là, nous vivons le constat d'une considération égale entre la ville et l'agglomération, résultat du portage par cette dernière des grands projets d'équipement et d'aménagement à côté des services importants qu'elle gérait déjà : l'eau, l'assainissement, les déchets ménagers, les transports urbains...

L'OPPORTUNITÉ DE REPENSER LE SERVICE PUBLIC LOCAL

Une manière de se rapprocher des préoccupations des habitants

La mutualisation est une formidable opportunité pour repenser notre organisation du service public local à partir des habitants. Comment sortir des frontières artificielles des transferts de compétences qui ont « saucissonné » le service public ? Comment communiquer avec les agents pour qu'enfin tous se considèrent plus comme territoriaux au service de la population que municipaux ou intercommunaux ? Dans un contexte où la complexité devient pour les collectivités locales la règle, comment mettre en commun les compétences présentes sur un territoire au service de tous ?

À Angoulême, un problème très concret de propreté urbaine se pose. La propreté relève de la compétence de la ville et la collecte des déchets de celle de la Communauté. Quand des habitants déposent leur sac après la collecte ou quand ce sac est déchiré ou le contenu répandu, nous passons d'une compétence communautaire (la collecte), à une compétence municipale (la propreté et le pouvoir de police du maire). Quand ces fonctions dépendent de hiérarchies différentes, alors commencent les difficultés d'articulation, de coordination et parfois d'incompréhension. Même si on peut comprendre ces difficultés, il n'en demeure pas moins que les habitants considèrent avec raison que le service public global (ville et communauté) n'a pas la qualité qu'il est en droit d'attendre.

Ceci n'est qu'un exemple, mais il illustre le travail que nous avons à mener pour réexaminer l'ensemble de nos politiques publiques à la vision que peuvent en avoir les habitants. Et c'est ainsi que nous nous attachons à analyser les services « espaces verts », les garages municipaux et communautaires, les services sport, culture...

Une rénovation du dialogue social

Si la réflexion sur le service public reflète la première priorité politique, par ricochet elle suscite une refonte du management de la collectivité. Le rapprochement de deux équipes, celle de la ville et celle de la communauté, oblige en premier lieu à un diagnostic des conditions de travail de part et d'autre, durée hebdomadaire, accord ARTT, congés, régime indemnitaire, primes, conditions d'avancement, notation/évaluation, fonctionnement des instances paritaires...

À Angoulême, nous avons choisi de mener ce diagnostic et les négociations en « intersyndicale », réunissant toutes les organisations représentées au CTP des deux collectivités. Le dialogue s'instaure progressivement entre les organisations syndicales de la ville et... celles de la communauté. La différence de culture, d'histoire rendent difficiles les rapprochement et la crainte de perdre certains avantages est un frein qu'il ne faut pas sous-estimer. L'alignement par le haut des conditions est certes une perspective dissuasive pour les finances publiques, mais est-ce vraiment évitable à terme ?

L'enjeu du dialogue social qui s'impose lors d'une opération de mutualisation porte sans doute plus sur un contrat entre les collectivités et leurs agents, sur une modernisation de la relation, sur un objectif social à terme sur les conditions de travail, la manière de servir et les rémunérations.

Un renforcement de la coopération intercommunale

Enfin, et peut-être surtout, si la mutualisation se comprend d'abord entre la communauté et la ville-centre, elle se doit d'être au service de tout le territoire, de tous ses habitants et de toutes les communes. Et c'est en cela, qu'elle répond à l'objectif de préparer l'avènement des nouvelles communes.

À Angoulême, le débat sur la mutualisation a ravivé l'intérêt de la conférence des directeurs généraux des communes de l'agglomération. Et nous travaillons ensemble à la manière d'appuyer l'action des services des communes en mettant en commun certaines compétences, cette fois-ci, dans le sens de connaissances.

C'est ainsi que nous nous dirigeons pour la commande publique vers une mutualisation à deux étages :

- Une structure commune ville-centre/communauté (un seul service commun).
- Des prestations (à la carte) à la demande des autres communes.

Cet exemple se dupliquera sur d'autres fonctions : ingénierie espaces verts, bâtiments, ressources humaines, informatique...

Nous espérons ainsi répondre à la crainte des communes d'une mutualisation au profit exclusif de la ville-centre.

Patrick COUÉ,
Directeur Général des Services de la C. A. d'Angoulême
Vice-président en charge des relations avec la DGCL
Délégué régional ADGCF

16 Charente