

SCHEMA DE MUTUALISATION

-

LAVAL AGGLOMERATION

Juin 2015

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	4
1^{ère} partie	6
Etat des lieux et attentes	6
en matière de mutualisation	6
1-1 LA MUTUALISATION AU SEIN DE LAVAL AGGLOMÉRATION EN 2014.....	7
1-1-1 Une mutualisation en apparence exclusivement conduite entre la ville de Laval et Laval Agglomération.....	7
a. Des conventions pour cadrer ces mutualisations	7
b. Des groupements de commande qui se développent.....	7
1-1-2 Des expériences de mutualisation entre des communes du territoire de l'agglomération	8
a. Entre communes de la première couronne	8
b. Des mutualisations en proximité entre communes de la seconde couronne	9
c. Des mutualisations territorialisées autour des communes de première couronne	9
1-2 LES ATTENTES EN MATIÈRE DE MUTUALISATION	10
1-2-1 La perception et l'appropriation de la mutualisation.....	10
1-2-2 Les convergences attendues	13
1-2-3 Les conditions de réussite	19
2^{ème} partie	22
Objectifs de la mutualisation.....	22
et plan d'action	22
2-1 LES OBJECTIFS DE LA MUTUALISATION.....	23
2-1-1 Assurer le maintien voire le développement du service public.....	23
2-1-2 Développer les solidarités intercommunales	23
2-1-3 Optimiser nos modes de fonctionnement et générer des économies.....	24
2-2 LE PLAN D'ACTION.....	24
2-2-1 Élaboration du plan d'action	24
2-2-2 Développer la mutualisation avec et entre les 20 communes.....	25
a. Le projet de constitution du service commun Autorisation du Droit des Sols	25
b. L'élargissement de groupements de commandes aux autres communes du territoire	26
c. D'autres coopérations ou services communs pour le territoire ?.....	26
d. Le développement de l'intercommunalité de proximité	27
2-2-3 Mutualiser les fonctions ressources de Laval agglomération et de la ville de Laval..	27
a. La mutualisation de la DGA Ressources	27
b. La mutualisation de fonctions support au sein de la direction du secrétariat général	28
c. Calendrier et organigramme cible.....	28
d. Perspectives: vers la mutualisation de la direction générale	29
3^{ème} partie	30
La conduite de la mutualisation	30
3-1 LE PILOTAGE DE LA MUTUALISATION.....	31
3-1-1 Le pilotage politique	31
3-1-2 Le pilotage administratif	32
3-2 UN TRAVAIL COLLECTIF.....	32
3-2-1 Les élus	32
3-2-2 Les agents.....	33
3-2-3 Les organisations syndicales.....	33
3-3 LES CONSEQUENCES FINANCIERES	34
3-3-1 Évaluation financière lors de la création de services communs	34
3-3-2 Évaluation permanente de l'impact financier de la mutualisation	34
Conclusion	36

Introduction

L'article L.5211-39-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'*"afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement"*.

L'obligation ainsi faite à Laval agglomération de présenter sa stratégie de mutualisation sur le mandat rejoint la volonté de faire évoluer la gouvernance de l'agglomération, de renforcer les solidarités avec les communes et de développer la performance de son action. Le schéma de mutualisation s'inscrit dans la continuité du projet de territoire adopté en janvier 2015. De plus, il participe d'une gouvernance participative et ouverte.

La mutualisation, au cœur du projet de territoire

A la suite du renouvellement de mars 2014, Laval agglomération s'est engagée dans un travail collectif de définition de ses orientations pour les prochaines années.

A partir d'un diagnostic partagé sur nos forces et nos points d'amélioration, sur les enjeux des prochaines années, les élus ont pu tracer le sens de l'action communautaire, dégager les grandes orientations du mandat pour dessiner l'avenir du territoire.

A la suite d'une démarche très participative ayant mobilisé les élus membres des commissions communautaires, le projet de territoire a été adopté par le Conseil communautaire du 26 janvier 2015.

S'il fixe les priorités et orientations des politiques menées, il donne une égale importance aux enjeux de gouvernance, de performance et d'organisation. Ainsi, la volonté de renforcer l'intercommunalité constitue une ligne directrice des prochaines années. Elle se traduira par de nouveaux transferts de compétences mais aussi par une approche plus intégrée entre l'agglomération et les communes, répondant à des enjeux démocratiques et de performance. Ainsi, la mutualisation s'inscrit pleinement dans le projet de territoire, dont elle constitue le volet organisationnel, tandis que le futur pacte financier et fiscal en constituera le volet financier.

Parmi les quatre axes structurant le projet de territoire, l'axe "gouvernance et performance" développe l'ambition d'un renforcement de l'intercommunalité via les transferts de compétences, le développement de l'esprit et l'identité communautaires et la mutualisation.

Une démarche ouverte et participative

L'ambition annoncée en 2014 a été concrétisée à travers le lancement d'un travail de diagnostic de l'existant et de recensement des attentes. De même, la mission menée entre novembre 2014 et janvier 2015 a permis d'élaborer, de manière participative et en recourant à une approche comparative, la stratégie de mutualisation.

Cette dernière comprendra plusieurs étapes et n'exclut a priori aucun domaine. Elle se veut ambitieuse et collective. Sa réussite dépendra de l'engagement de chacun, convaincu du sens donné à la démarche et de l'importance de l'association de tous, élus, agents et leurs représentants.

Le rapport et le schéma de mutualisation sont le fruit de ce travail collectif.

Le présent rapport présente l'état des lieux de la mutualisation au sein de Laval agglomération (**1^{ère} partie**).

Il en fixe ensuite les objectifs et le plan d'action (**2^{ème} partie**).

Enfin, la conduite du projet de mutualisation, essentielle pour sa réussite, fait l'objet de développements (**3^{ème} partie**).

1^{ère} partie

Etat des lieux et attentes en matière de mutualisation

La volonté politique forte d'une démarche de mutualisation ambitieuse et au service de toutes les communes et de leurs habitants a été accompagnée par un souci d'une association la plus large possible à son déploiement. C'est pourquoi, au stade de la définition même de la stratégie de mutualisation, une méthode très participative a été retenue. C'est le sens de l'étude confiée à quatre élèves administrateurs de l'INET entre le 17 novembre 2014 et le 30 janvier 2015.

La mission comprenait un état des lieux initial comprenant des entretiens avec des élus et agents ainsi qu'un questionnaire adressé à tous les maires des 20 communes de l'agglomération.

Ces travaux et échanges ont permis de dresser un panorama des pratiques de mutualisation existantes (1-1).

Ils apportent en outre des enseignements très riches sur les attentes exprimées et les perspectives de mutualisation (1-2).

1-1 LA MUTUALISATION AU SEIN DE LAVAL AGGLOMÉRATION EN 2014

Trois éléments sont saillants pour établir cet état des lieux arrêté en novembre 2014 :

- une mutualisation des services est entamée d'ores et déjà entre la ville de Laval et Laval Agglomération, de façon certes partielle et embryonnaire ;
- des expériences de mutualisation sont engagées de façon volontariste entre les communes de l'agglomération, avec des périmètres très variables tant en termes géographiques que de politiques publiques ;
- une volonté d'élargir la mutualisation menée entre la ville-centre et l'agglomération aux autres communes commence à poindre.

1-1-1 Une mutualisation en apparence exclusivement conduite entre la ville de Laval et Laval Agglomération

a. Des conventions pour cadrer ces mutualisations

Il existe plusieurs conventions dans des domaines variés qui organisent des mutualisations de services entre la ville de Laval et Laval Agglomération :

- Convention générale de prestation des services municipaux au bénéfice de la communauté d'agglomération ; signée en 2004, concernant essentiellement :
 - des prestations rendues par la Direction des systèmes d'information et télécommunications (logiciels, standard téléphonique, etc.) ;
 - et des prestations rendues par le service du Personnel pour l'établissement des fiches de paie des agents et la diffusion d'informations diverses ;
- Convention de mise à disposition partielle du service garage municipal, en date du 27 avril 2012.
- Convention de mutualisation de service et de matériel relative au gardiennage, à l'entretien et au fonctionnement des terrains de sport de Laval Agglomération, depuis le 1^{er} août 2012.
- Convention de mutualisation de service avec la Ville de Laval pour les archives, entrée en vigueur pour 3 ans à compter du 1^{er} janvier 2014.

b. Des groupements de commande qui se développent

Des groupements de commandes ont été organisés entre la ville de Laval et Laval Agglomération depuis plusieurs années, dès 2008, au point d'en compter 19 en septembre 2014.

Ils concernent avant tout le matériel informatique (postes et logiciels) et celui nécessaire à l'exercice de l'activité administrative. (cf. annexe 1: liste des groupements de commande jusqu'en 2014, tableaux 1 et 2)

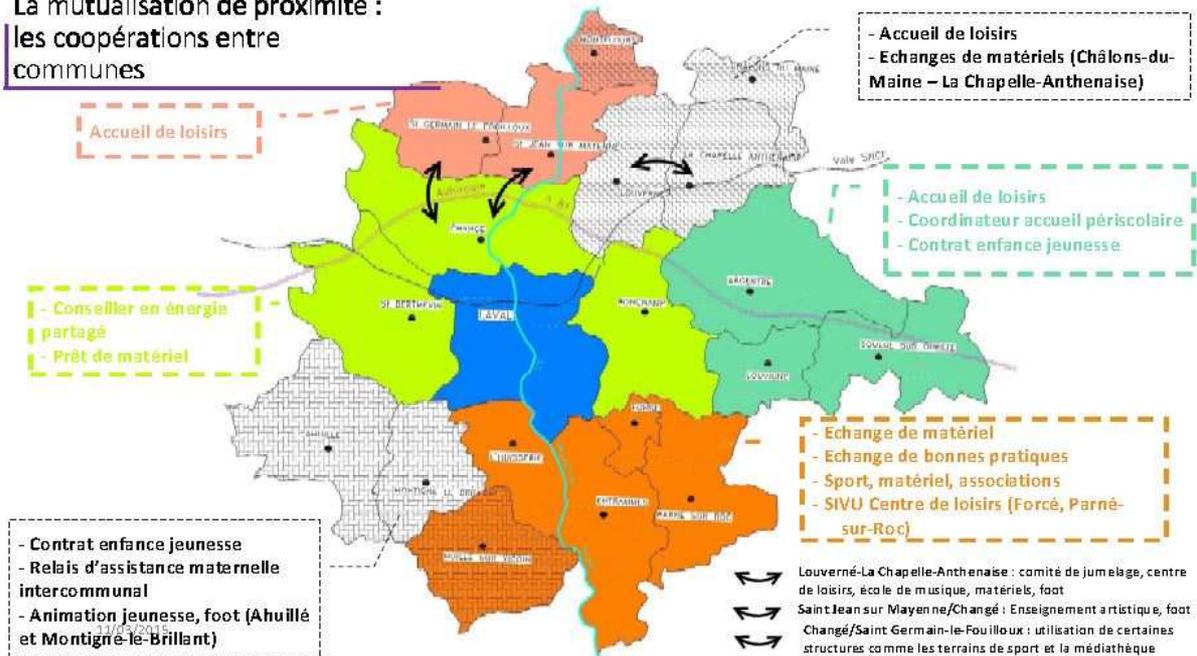
1-1-2 Des expériences de mutualisation entre des communes du territoire de l'agglomération

La carte ci-dessous présente la diversité des expériences de mutualisation menées entre les communes de Laval Agglomération.

On y descelle des coopérations intercommunales renforcées sur un niveau infra-communautaire, tant entre des communes de la première couronne, qu'entre communes de la seconde couronne. Par ailleurs, apparaît un rôle de relais vers les communes de seconde couronne joué de fait par plusieurs communes de première couronne, comme Changé, Louverné, L'Huisserie et Bonchamp-les-Laval.

Les informations représentées ne sont qu'un recensement partiel des coopérations infra-communautaires existantes. Les expériences présentées sont néanmoins marquantes dans la mesure où elles révèlent l'ampleur et la diversité des coopérations, qui se développent hors de toute intervention de la Communauté d'agglomération.

La mutualisation de proximité : les coopérations entre communes



Carte 1 : Représentation des coopérations entre communes sur le territoire de Laval Agglomération - novembre 2014.

Sont présentées ci-après quelques expériences qui apparaissent marquantes pour qualifier le degré avancé de cette coopération intercommunale qui se développe hors de toute action de la Communauté d'Agglomération.

a. Entre communes de la première couronne

Le recrutement d'un conseiller en énergie partagé entre les communes de Bonchamp-les-Laval, Saint-Berthevin et Changé s'est révélé une expérience très positive, selon les acteurs interrogés. Il a apporté des leviers d'économie de budget d'énergie. Au final, cette expérience de mutualisation débouche sur un contrat prorogé d'une année pour mener à terme les projets engagés.

De surcroît, il existe un réseau informel entre les DGS des communes de la première couronne (Changé, L'huisserie, Louverné, St-Berthevin, et Bonchamp) qui se développe par des échanges fréquents très pratiques, comme par exemple sur l'usage de la carte d'achat professionnel.

b. Des mutualisations en proximité entre communes de la seconde couronne

Ce dynamisme se retrouve au sein des communes de la seconde couronne.

Un Relais Assistantes Maternelles (RAM) intercommunal a ainsi été créé, regroupant Nuillé-sur-Vicoin, Montigné-Le-Brillant et Ahuillé, animé par une professionnelle de la petite enfance, payée par chacune des communes. Le Relais Assistantes Maternelles (RAM) est un lieu d'information, d'échange et d'écoute à l'adresse des parents et des assistantes maternelles. Il offre des services et met en place des actions dont l'objectif premier est de favoriser la qualité d'accueil du jeune enfant au domicile de l'assistante maternelle.

En ce qui concerne les politiques publiques d'éducation et d'animation en direction de la jeunesse, la mise en place de la réforme des rythmes scolaires a été propice au développement de la mutualisation entre des communes. Ainsi, Louvigné, Argentré et Soulgé-sur-Ouette ont un contrat enfance jeunesse (CEJ) commun. Elles ont recruté un coordinateur basé sur Argentré qui prend en charge le périscolaire du mercredi et le centre de loisirs aux petites et grandes vacances scolaires. Les Temps d'Activités Périscolaires ont de fait été mis en place ensemble sur les 3 communes. Les équipes et leurs interventions sont coordonnées. Les thèmes sont communs tout en laissant le choix du contenu à chaque commune, qui a recruté ses propres agents car les besoins s'expriment au même moment (15h45 à 16h30) dans les trois communes. Seul le coordinateur est mutualisé et son salaire est réparti entre les 3 villes, d'après un pourcentage prévu dans le CEJ. Cette mutualisation du CEJ existe depuis 10 ans : c'est le deuxième CEJ en cours.

c. Des mutualisations territorialisées autour des communes de première couronne

Il existe un premier niveau de coopération informelle.

Il y a par exemple un jumelage international commun de la part de Louvigné et Argentré depuis plus de 20 ans. Autre exemple, L'Huisserie, Nuillé-sur-Vicoin, Entrammes et Montigné-le-Brillant partagent l'accès à une école de musique et une médiathèque, et bientôt à une maison de santé.

Les écoles de musique sont un des exemples les plus aboutis de coopération intercommunale infra-communautaire. Une convention intercommunale pour accéder à l'école de musique est ainsi conclue entre L'Huisserie et Nuillé-sur-Vicoin et Montigné. Autre exemple encore plus large, l'école de musique et de danse Maurice Ravel, située à Bonchamp-les-Laval, est une école intercommunale, gérée par un SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique). Créée en 1990, elle ne regroupait que les communes d'Argentré et de Bonchamp. En 1996, quatre autres communes, Entrammes, Forcé, Louvigné et Parné-sur-Roc, ont rejoint la structure. Le comité de gestion regroupe des élus municipaux de chacune des communes adhérentes en fonction de leur nombre d'habitants, des représentants des associations "les Amis de la musique" et "Rêve d'Etoiles" et le directeur de l'école. Ainsi, les cours de solfège tournent sur les 6 communes.

De fait, la gestion des personnels de ces écoles de musique par l'agglomération pourrait être envisagée, selon plusieurs élus concernés, voire la compétence transférée à l'agglomération.

Un réel partenariat unit aussi les communes de Louverné et de La Chapelle-Anthenaise. Un comité de jumelage, un centre de loisirs et une école de musique sont accessibles à la population de La Chapelle-Anthenaise grâce la prise en charge du prix différentiel par la commune de La Chapelle-Anthenaise. Cela touche beaucoup de population.

1-2 LES ATTENTES EN MATIÈRE DE MUTUALISATION

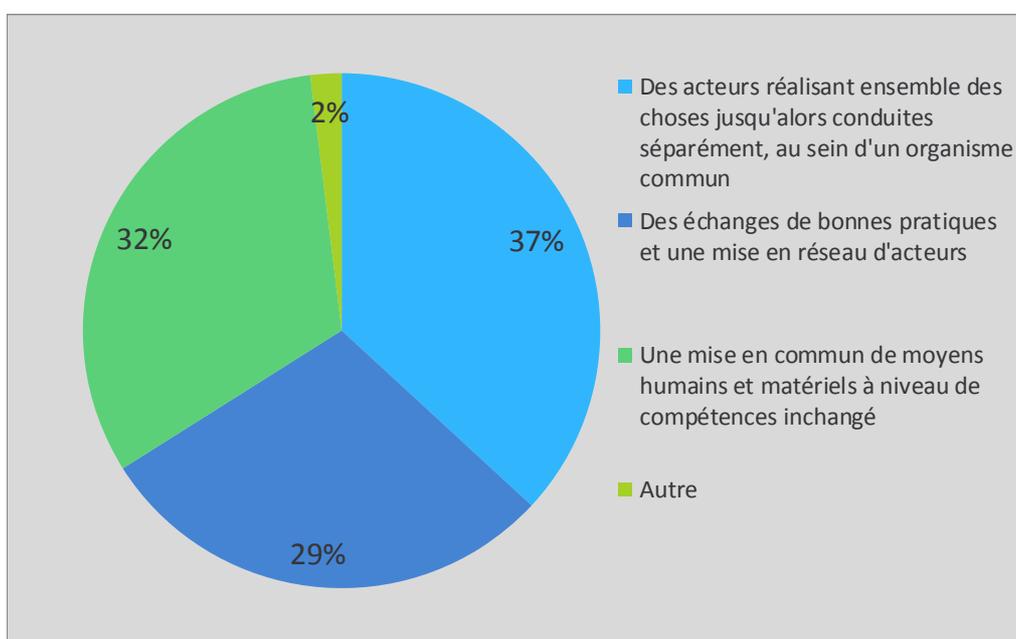
L'enquête auprès des 19 maires (hors Laval) de l'agglomération a été adressée le 26 novembre 2014. 18 maires y ont répondu. Elle avait plusieurs finalités :

- Obtenir les positionnements de l'ensemble des maires sur la mutualisation
- Mesurer les opportunités de mutualisation selon les communes
- Entamer un travail de sensibilisation et de communication auprès des élus

Les développements qui suivent présentent une synthèse des réponses aux principales questions posées. elles peuvent être regroupées en trois thématiques: la perception et l'appropriation de la mutualisation (1-2-1) , les convergences attendues (1-2-2) et les conditions de réussite (1-2-3).

1-2-1 La perception et l'appropriation de la mutualisation

Qu'est-ce que pour vous la mutualisation ?



Les maires étaient invités à choisir entre les trois propositions et à classer ces réponses par ordre de priorité.

Les réponses des maires se répartissent de façon équilibrée entre les différentes propositions. Cette disposition démontre la polysémie du terme "mutualisation", telle qu'il est perçu par les acteurs du territoire. La mutualisation évoque ainsi une diversité de coopérations, de la plus intégrée à la plus souple.

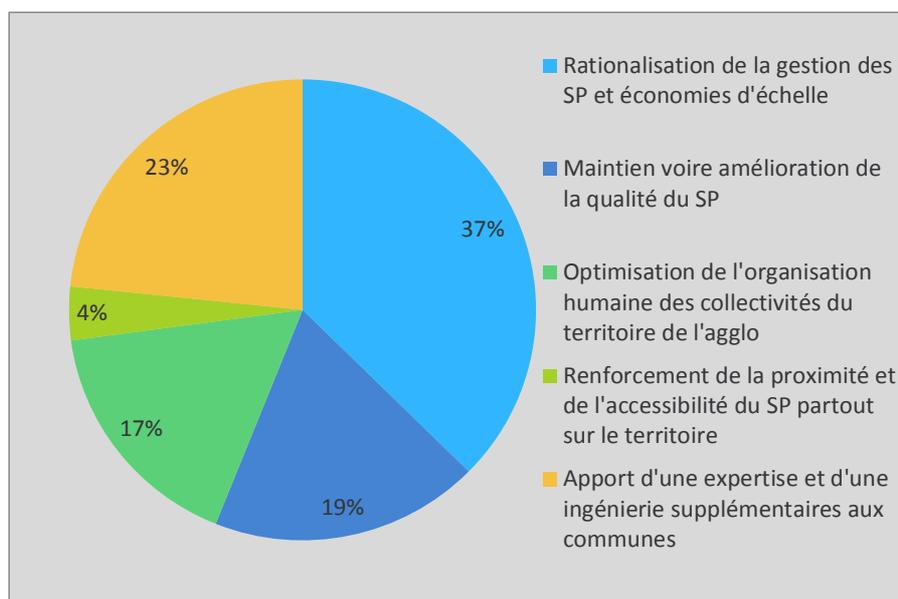
En termes d'enseignement pour la conduite du projet de mutualisation à Laval Agglomération, ces réponses indiquent qu'il est souhaitable d'envisager un large éventail de coopérations, au-delà de la définition stricte de la mutualisation. En effet, sans être désignée comme telle par le Code Général des Collectivités Territoriales, la mutualisation renvoie *stricto sensu* à la constitution de services communs ou à des mises à disposition de services, décrits dans l'article L5211-4-2 CGCT.

Ainsi, si les mises à disposition de service et la constitution de services communs sont des outils essentiels à prendre en compte pour mener la mutualisation, il semble nécessaire d'envisager des

formes plus souples de coopération afin d'inclure l'ensemble des communes de l'Agglomération au projet. Un ensemble d'outils est donc envisagé pour la suite de la mutualisation :

- Des formes souples de mises en commun : partages d'outils communs (groupement d'achats, site internet, plateformes de service), formes de coordination, modalités de dialogue et d'échange de bonnes pratiques.
- Des prestations de services.
- Des mises à dispositions et services communs.
- Des transferts de personnel.

Quels sont aujourd'hui les enjeux locaux autour de la mutualisation ?

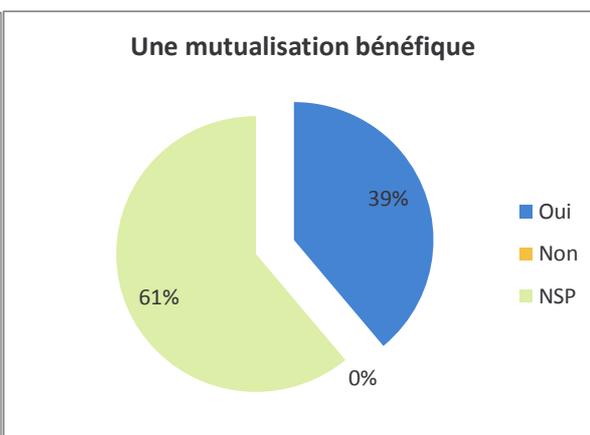
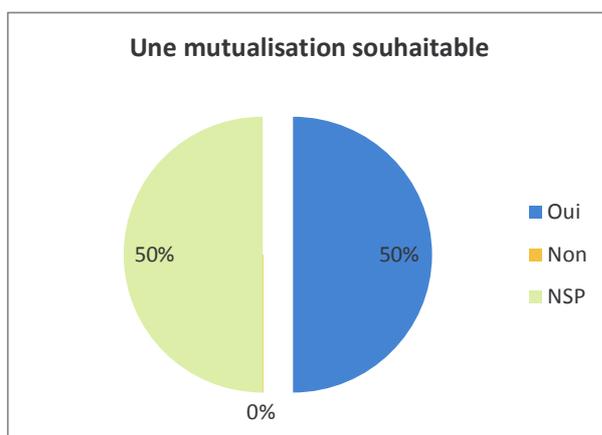
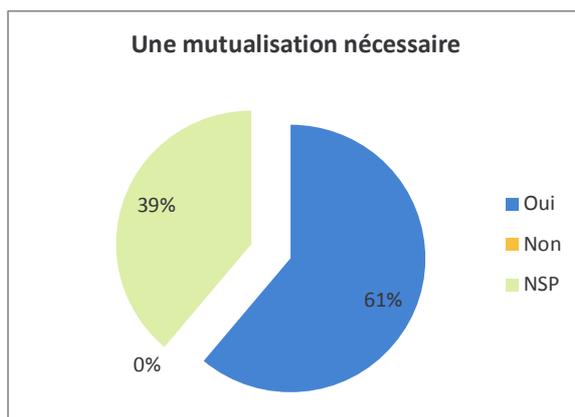


Parmi les enjeux locaux autour de la mutualisation qui étaient proposés, la rationalisation et les économies d'échelles ressortent comme la priorité des maires des communes de Laval Agglomération. Ce résultat est cohérent avec le contexte de rationalisation des moyens de l'action publique et la diminution en particulier des dotations de l'État.

La mutualisation peut en effet engendrer pas des économies d'échelles à terme. C'est surtout vrai pour les groupements de commande ou le partage de matériel pour lesquels des économies peuvent être obtenues rapidement. La mutualisation permet également de maintenir le niveau du service public dans un contexte de raréfaction des ressources.

À l'inverse, l'importance de l'enjeu d'apport d'expertise et d'ingénierie révèle une opportunité pour la mutualisation auprès des petites communes. Leurs besoins en termes d'ingénierie et d'expertise les incitent à envisager la mutualisation comme un bénéfice pour leur commune et à agir éventuellement en moteur de la mutualisation.

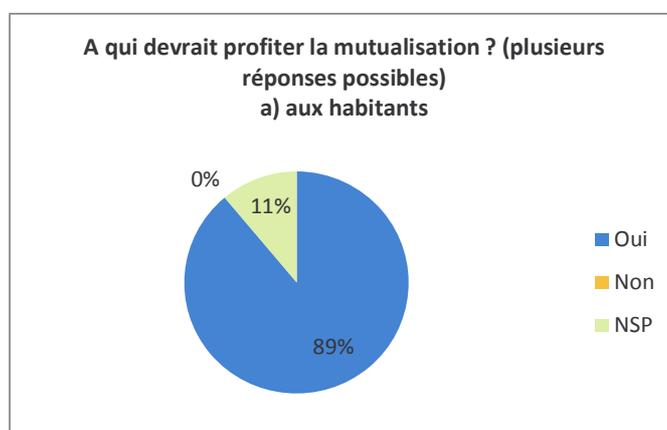
Pour votre commune, considérez-vous la mutualisation comme (*Plusieurs réponses étaient possibles*) :

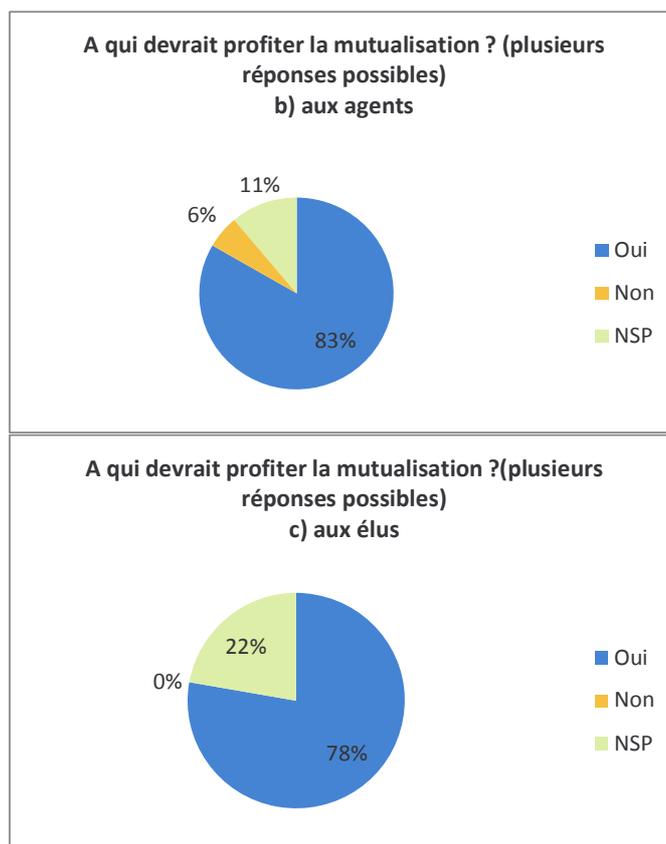


Les maires envisagent la mutualisation de façon relativement positive. La prépondérance de la réponse "nécessaire" par rapport aux réponses "souhaitable" et "bénéfique" rappelle le contexte contraint dans lequel s'inscrit la mutualisation et qui a déjà été évoqué dans la précédente question.

Les réponses qualitatives accompagnant le questionnaire confirment l'importance du contexte de baisse des dotations de l'État conjointe à une hausse des charges liées à de nouvelles réglementations comme les TAP (Temps d'activité périscolaire). L'harmonisation des pratiques sur le territoire et l'amélioration de la qualité du service public sont également des explications spontanément citées par les maires, ainsi que l'accès des petites communes à des compétences qu'elles ne peuvent développer en interne.

A qui devrait profiter la mutualisation ?





Les réponses des maires envisagent très majoritairement la mutualisation comme profitable à la fois aux habitants, aux agents et aux élus. On note cependant au sein de ces réponses positives, une gradation en faveur des habitants puis des agents, et un léger décrochage en ce qui concerne les gains envisagés de la mutualisation pour les élus.

Les réponses qualitatives qui accompagnaient le questionnaire évoquent pour les habitants une perspective de maintien voire d'amélioration de la qualité du service public sans hausse excessive de la fiscalité, et à condition que la proximité du service soit assurée malgré la mutualisation. Cette dernière est donc comprise au-delà de ses aspects organisationnels, internes.

En ce qui concerne les agents, la mutualisation offre des perspectives de montée en compétence pour ces derniers, de mobilité et d'évolution de carrière, et donc une valorisation des agents. La mutualisation permettrait également de résoudre des problèmes pratiques au quotidien avec des aides ponctuelles de matériel ou de personnes en favorisant les échanges et en diminuant ainsi l'isolement des professionnels. Les maires voient également une possibilité d'appui technique plus sécurisant pour le travail des agents.

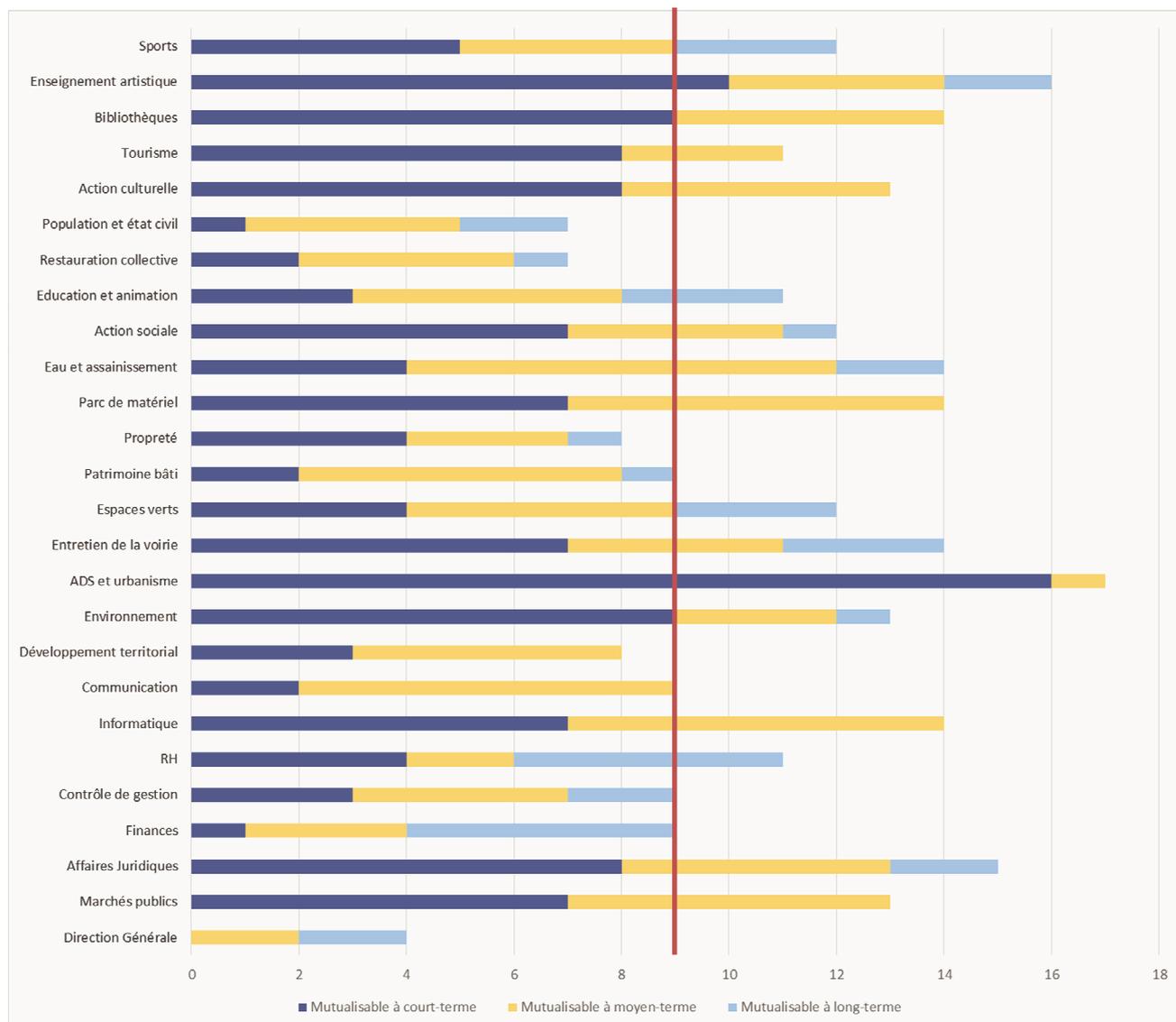
Pour les élus, si les réponses positives sont moins nombreuses, divers aspects leur paraissent profitables, avec notamment le développement de l'esprit communautaire et l'émergence d'une "intercommunalité de projet". La mutualisation permettrait également de mieux identifier les problèmes spécifiques des petites communes de deuxième couronne en favorisant les échanges. La mutualisation permettrait plus globalement une amélioration des savoir-faire et une sécurisation des actes, notamment lors de l'élaboration du budget.

1-2-2 Les convergences attendues

Le questionnaire adressé aux maires a offert l'occasion de poser une question très ouverte sur les convergences souhaitées à court terme (d'ici 2016), à moyen terme (d'ici 2020) ou à long terme (après 2020).

Les propositions faites dépassent le seul champ de la mutualisation au sens strict. Elles portent autant sur les compétence et la pertinence d'un transfert. En cela, elles rejoignent et complètent les débats ayant conduit à l'élaboration du projet de territoire.

Convergences à court terme, à moyen et à long terme



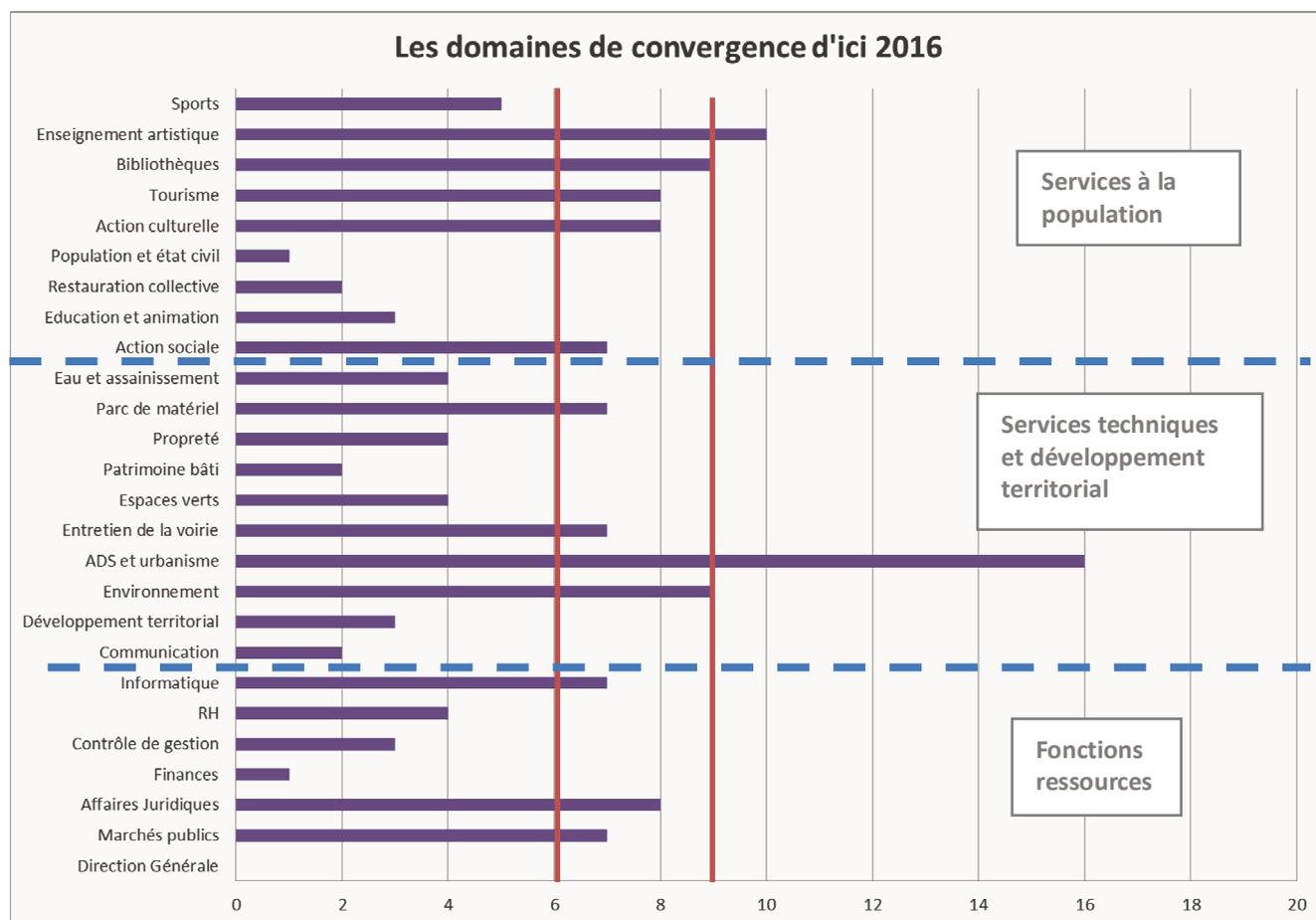
90% des domaines de politiques publiques ont été cités comme pouvant faire l'objet de convergences ou de mutualisations sur le temps du mandat (à court ou moyen terme) par au moins 50% (formalisée par le trait rouge) des répondants (9 communes).

Ces domaines de politiques publiques sont divisés en trois grandes catégories :

- Les services à la population : action sociale, éducation / animation, restauration collective, population / état civil, action culturelle, tourisme, bibliothèques, enseignement artistique, sports ;
- Les services techniques et le développement territorial : développement territorial, environnement, ADS et urbanisme, entretien de la voirie, espaces verts, patrimoine bâti, propreté, parc de matériel, eau et assainissement ;
- Les fonctions ressources : DG, marchés publics, affaires juridiques, finances, contrôle de gestion, RH, informatique, communication.

On note enfin que ce sont les fonctions ressources qui recueillent le moins de volontés de convergence, en-dehors des affaires juridiques et des marchés publics où il semble exister un besoin d'expertise. Les finances, les RH et la Direction générale ne sont pas mutualisables sur le temps du

mandat, voire pas du tout, du moins en termes de créations de services communs à l'ensemble des communes. Cela n'exclut pas une demande d'expertise dans ces domaines.



Les domaines cités par 50 % ou plus des répondants sont :

- Enseignement artistique
- Bibliothèques
- ADS et urbanisme
- Environnement

Ces domaines font l'objet, pour une majorité d'entre eux, de réflexions parallèles au projet de mutualisation. Il en va ainsi de l'ADS, de l'enseignement artistique et des bibliothèques. Pour ces politiques publiques, un transfert de compétences est envisagé, au-delà de la mutualisation. Elles sont ainsi bien identifiées par les maires comme faisant clairement partie du champ d'action de l'agglomération.

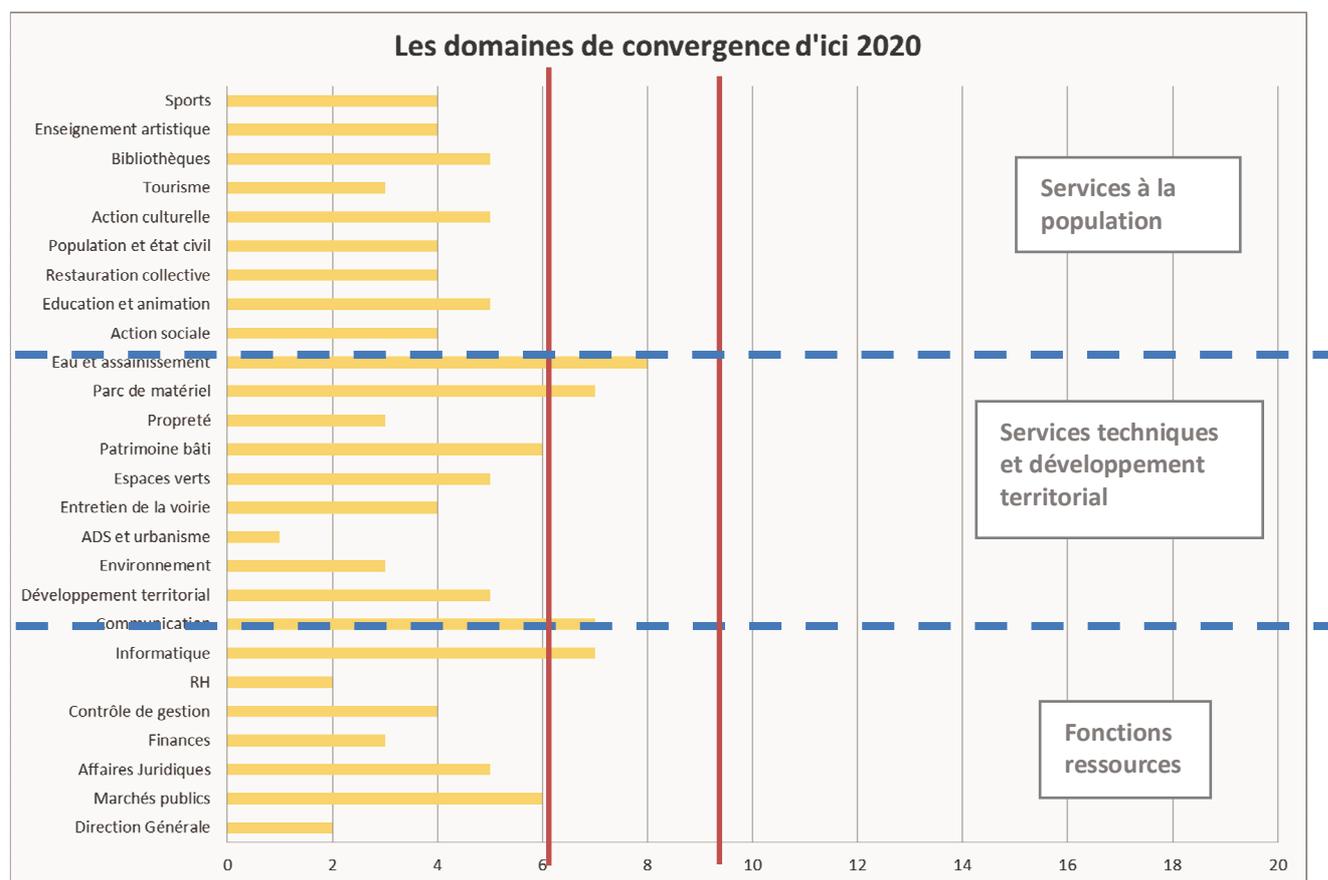
Les domaines cités par un 33% à 50% des répondants sont :

- Affaire juridiques
- Marchés publics
- Entretien de la voirie
- Parc de matériel

- Informatique
- Action sociale
- Tourisme
- Action culturelle

Ces réponses confirment les besoins d'expertise (affaires juridiques, marchés publics) et de partage de matériel (parc de matériel, entretien de la voirie). Deux portes d'entrée de la mutualisation, directement utiles aux communes pourraient donc être l'appui à l'ingénierie et le groupement de commandes (notamment pour le parc de matériel).

Enfin, on voit apparaître des sujets nouveaux, notamment dans le champ des services à la population. L'environnement (9 occurrences) regroupe les enjeux d'énergie, où des expériences de coopération existent déjà (conseiller en énergie partagée). Par ailleurs, une coopération plus poussée est souhaitée en matière d'action sociale et culturelle et de tourisme. Ces domaines n'ont pas fait l'objet d'une analyse plus poussée mais pourraient constituer des pistes de mutualisation à 20 communes, une fois les premiers chantiers stabilisés.



Les domaines cités par au moins un tiers des répondants sont :

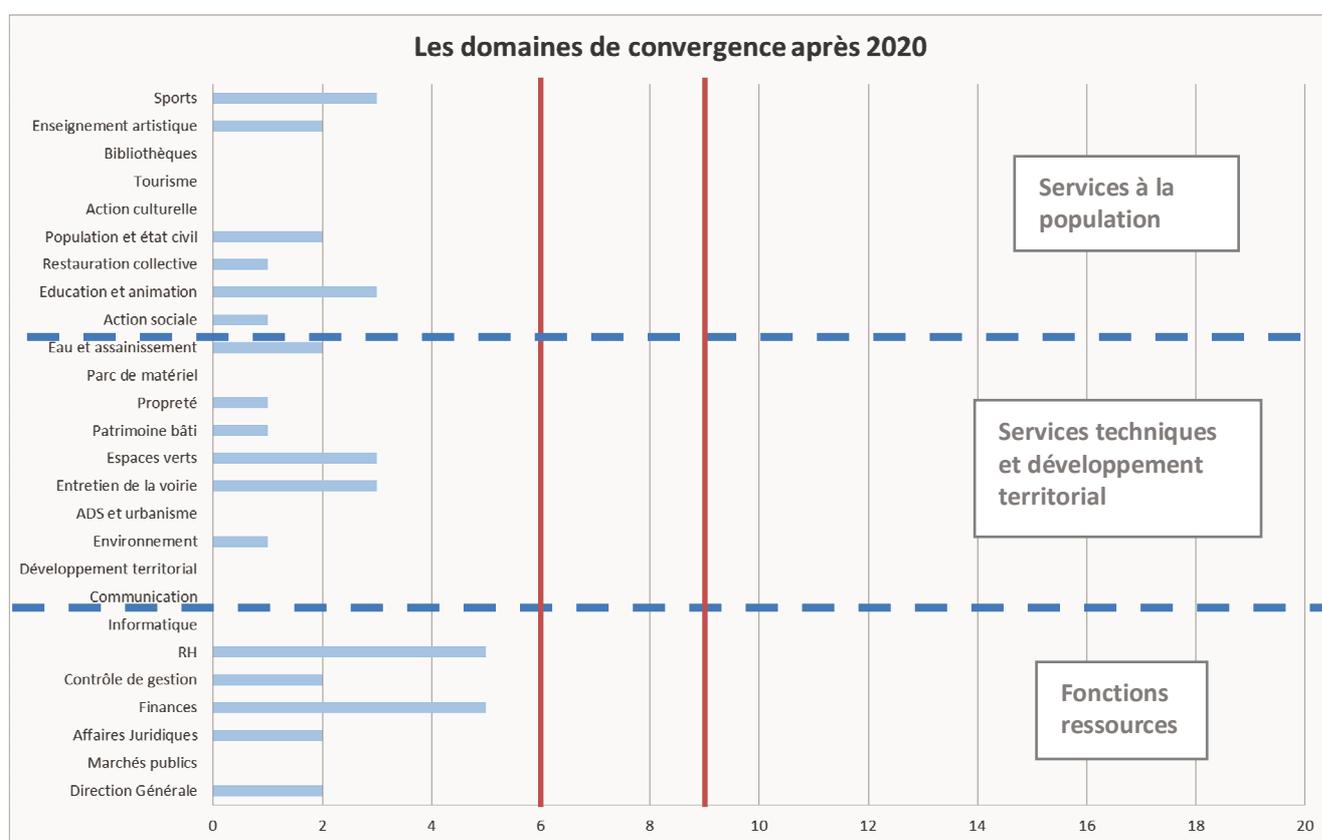
- Informatique
- Communication
- Parc de matériel
- Eau et assainissement
- Marchés publics
- Patrimoine bâti

Par ailleurs, les domaines fréquemment cités comme mutualisables à court-terme se retrouvent ici (affaires juridiques, enseignement artistique...).

Ces réponses confirment donc les volontés identifiées précédemment, en renforçant encore l'idée d'un besoin d'ingénierie et d'expertise (informatique). Les 7 occurrences de la communication laissent penser qu'une stratégie de visibilité accrue du territoire est souhaitée.

Enfin, les volontés de convergence ou de coopération sur le temps du mandat se traduisent à deux niveaux :

- Le registre du « oui, mais » : certains sujets sont identifiés comme potentiellement mutualisables mais présentant des difficultés techniques particulières ; qui justifient un délai de mutualisation plus long (eau et assainissement).
- Le registre du « pourquoi pas » : beaucoup de sujets sont évoqués sans recueillir de majorité nette (bibliothèques, action culturelle, éducation et animation...) ; ceci semble montrer que des volontés de faire en commun existent sans que les modalités précises de mise en œuvre soient claires ;

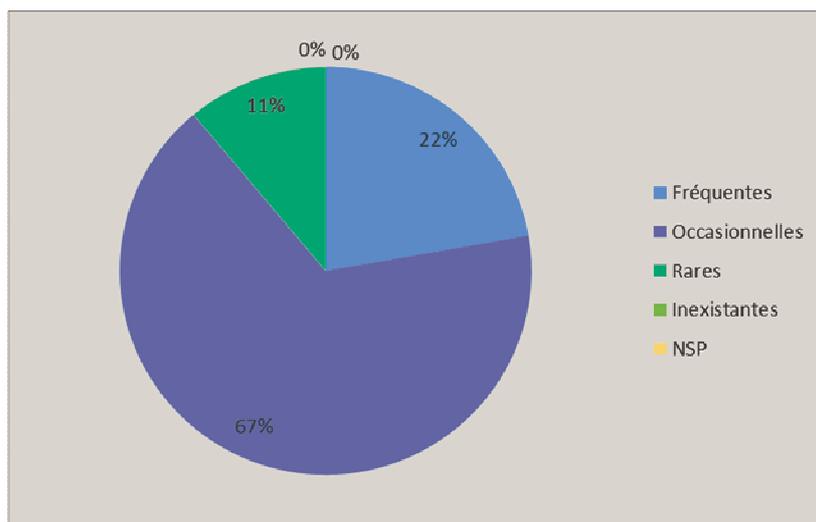


« Le long-terme est lointain » : le nombre de réponses positives plus faible peut ainsi s'expliquer par une difficulté – ou une réticence – à se projeter après le mandat. Il peut également montrer que beaucoup de chantiers peuvent être entamés sur le temps du mandat en matière de mutualisation.

A plus long-terme, les fonctions ressources deviennent des objets de mutualisation plus envisageables, notamment les questions RH et financières. Ainsi, sur 11 réponses favorables à une mutualisation des finances, 5 souhaitent que cette mutualisation intervienne à long-terme.

Se confirme par ailleurs une volonté de mutualisation technique et opérationnelle (notamment sur les espaces verts, l'entretien de la voirie ou encore l'eau et l'assainissement). Enfin, en matière de services à la population, la question du sport émerge.

Selon vous, les relations entre les services de votre commune et ceux de Laval Agglomération sont :



Près de 90% des répondants ont des relations occasionnelles voire fréquentes avec les services de l'Agglomération. Elle est donc réellement identifiée comme un acteur important pour les communes.

Ceci étant dit, les relations sont le plus souvent « occasionnelles ». Derrière ce qualificatif, on peut deviner un dialogue ponctuel, en cas de difficulté pour les services communaux sur une question ou à l'occasion de temps politiques particuliers, comme le Conseil communautaire ou la conférence des maires.

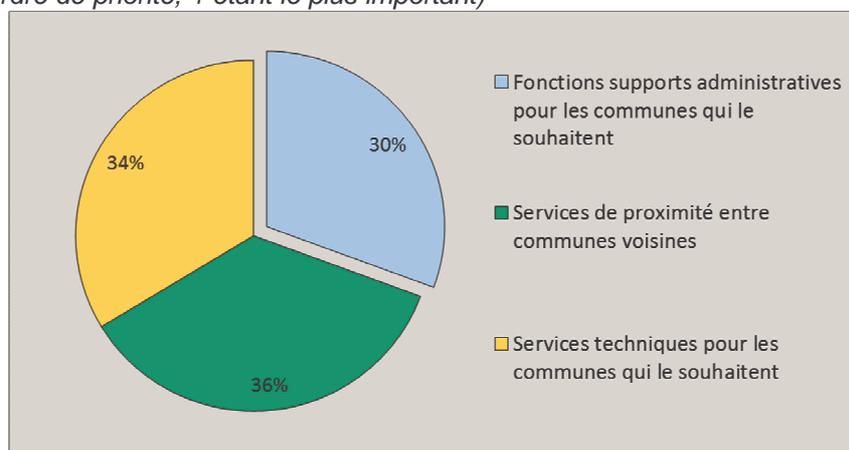
Il appartient aux acteurs de l'Agglo et des communes de décider si ces relations doivent devenir plus soutenues et/ou plus fréquentes – ce qui paraît souhaitable si l'objectif est de renforcer « l'esprit communautaire ».

Elles pourraient être développées pour différents publics :

- Les élus : par des temps d'information et/ou de participation plus réguliers, notamment dans le cadre de la mutualisation ;
- Les agents : par l'animation de « réseaux d'acteurs » (DGS, responsables des services techniques, informatique...) identifiés ;
- Les citoyens : par une stratégie de communication renouvelée, qui met l'accent sur les services de l'agglo aux citoyens et usagers.

Selon vous, la mutualisation doit-elle concerner prioritairement ?

(Classez par ordre de priorité, 1 étant le plus important)



On constate un grand équilibre dans les réponses données et leur classement par priorité. Toutefois, on peut faire une distinction plus « macro » entre politiques « support » et politiques opérationnelles (services de proximité et services techniques). Dans ce raisonnement, les priorités de la mutualisation pour les maires des communes sont clairement les politiques opérationnelles avec un rapport deux-tiers/un-tiers. Là résident les attentes des communes et notamment des communes de 2^e couronne.

Par conséquent, l'accent doit être mis, pour la mutualisation à 20 communes, sur les coopérations de proximité (qui existent déjà et pourraient être formalisées) et très concrètes (groupements de commande, animation de réseaux d'échanges).

On peut croiser les réponses à cette question avec celles de la question sur les convergences envisageables à court/moyen/long-terme. Les fonctions ressources sont majoritairement considérées comme mutualisables à long-terme, ce qui conforte l'idée selon laquelle elle ne doit pas être une priorité de la mutualisation à 20 communes. En effet, les fonctions supports ne sont pas véritablement identifiées comme « insuffisantes » : les entretiens qualitatifs confirment que les demandes se concentrent sur une expertise ponctuelle, lorsque les services communaux ne sont pas en mesure de traiter certaines questions (commande publique, expertise RH).

Enfin, il est à noter que les réponses comportaient les mentions « pour les communes qui le souhaitent » ou « entre communes voisines ». Ainsi, d'une part, les maires des communes ont pu soutenir, dans leur réponse, la thèse d'une mutualisation « à la carte » : les mutualisations ne se feront pas nécessairement toutes à 20 mais pourront être à géométrie variable, en fonction des besoins, en ménageant des portes d'entrée et de sortie pour les communes qui le souhaitent. D'autre part, la mutualisation dite « de proximité » reste essentielle pour des maires qui souhaitent conserver de la réactivité dans le service public : les services de l'agglomération n'ont pas forcément vocation à coordonner ces initiatives.

1-2-3 Les conditions de réussite

Quels sont les écueils à éviter pour mener à bien la mutualisation sur le territoire de Laval Agglomération ?

Les réponses à cette question n'étaient guidées par aucune indication du questionnaire : il s'agissait donc d'un espace de libre expression.

Après compilation et synthèse, les écueils à éviter sont de trois ordres :

- Oublier les objectifs affichés, notamment d'économies : quelques maires estiment que, même s'il ne faut pas en faire l'objectif premier à court-terme, l'idée est tout de même, dans un contexte budgétaire et financier très dur, de faire des économies via la mutualisation. Il est nécessaire de ne pas occulter cet objectif. Toutefois, cette opinion n'est pas majoritaire.
- « Construire une usine à gaz » : la mutualisation doit permettre aux communes de gagner du temps tout en disposant de plus de compétences humaines (notamment en s'appuyant sur les ressources et l'expertise de l'agglomération ou de la ville-centre) ; elle ne saurait se transformer en un empilement de dispositifs qui, finalement, seraient plus complexes que la situation actuelle. La mutualisation doit rester simple et lisible, sans être simpliste, pour emporter l'adhésion de tous.
- La non-prise en compte des communes, aussi bien de leurs territoires que de leurs élus : les maires des communes craignent que les spécificités de leurs territoires mais également leurs demandes et remarques ne soient pas prises en compte dans un processus descendant qui serait décidé par l'agglomération à son seul profit. Ils perdraient en proximité du service, qui s'éloignerait à Laval, et en réactivité. Il est donc nécessaire d'informer régulièrement les élus et de distinguer les besoins spécifiques des communes de première et de deuxième couronne (réactivité, proximité du service public, coopération avec les communes voisines). En d'autres termes, il s'agit d'ancrer la mutualisation dans le territoire de Laval Agglomération : pour cela, avoir une connaissance fine de l'ensemble des communes est nécessaire.

Quels sont les facteurs de réussite que vous identifiez ?

Très logiquement, cette question a donné lieu à des réponses en miroir par rapport à la question précédente. A nouveau, les facteurs de réussite peuvent être regroupés en trois catégories principales :

- Le facteur clé est celui de l'adhésion des élus, ce qui confirme bien la nécessité de créer une « chaîne de conviction », du Président de l'Agglomération jusqu'aux conseils municipaux de l'ensemble des communes. Pour cela, les élus sont d'une part en attente d'exemples précis et concrets leur montrant que la mutualisation « marche » : il sera à ce titre utile de capitaliser sur les « petites réussites » de la mutualisation. Par ailleurs, les élus soulignent tous l'importance de l'agglomération mais également le besoin d'une vision partagée quant à son avenir à plus ou moins long-terme. Le projet de territoire doit répondre à cette préoccupation et la mutualisation y a toute sa place, en tant que volet « organisationnel » du projet. Il paraît donc pertinent de communiquer largement auprès des élus communautaires, premiers relais vers leurs conseils municipaux... et les habitants.
- Sur le territoire de Laval Agglomération, le projet de mutualisation gagnera à respecter trois critères : simplicité, souplesse, communication. La simplicité se cristallisera dans des « petits projets » faciles à mettre en œuvre et qui amorceront des coopérations plus poussées par la suite (par exemple : un travail de recensement des besoins en formation ou la mise en place d'un réseau de référents informatiques) ; par ailleurs, la mutualisation de proximité garantira une certaine souplesse car elle se limitera à quelques communes voisines dans un premier temps mais pourra s'élargir progressivement à d'autres territoires intéressés. Simplicité et souplesse permettront d'éviter l'usine à gaz. En outre, la communication est nécessaire, à l'égard des élus comme des agents et des citoyens ; ses modalités précises, pour les trois types de publics et notamment les deux premiers, seront détaillées ultérieurement.
- La connaissance du territoire et la prise en compte de ses spécificités : elle est indispensable à la mise en place de dispositifs de mutualisation cohérents et réactifs, qui soient réellement utiles aux communes.

2ème partie

Objectifs de la mutualisation et plan d'action

2-1 LES OBJECTIFS DE LA MUTUALISATION

Ils s'inscrivent dans le projet de territoire, qui a fixé comme cap un renforcement de l'intercommunalité, des solidarités entre les communes et le développement d'une démarche de performance associant les élus et les agents au service du territoire.

Les objectifs de la démarche sont multiples. Ils ne sont pas d'abord organisationnels mais relèvent bien en premier lieu d'enjeux de service public.

2-1-1 Assurer le maintien voire le développement du service public

La contrainte budgétaire à laquelle les communes sont confrontées se double d'une demande sociale de plus en plus forte.

Dans de nombreux domaines, une approche strictement communale est financièrement inenvisageable. Partant de ce constat, les coopérations se sont déjà multipliées entre communes de 1^{ère} et 2^{nde} couronne, comme l'état des lieux l'a démontré.

Le projet de mutualisation et le plan d'action décrit ci-dessous entendent poursuivre et encourager ces coopérations, qu'elles prennent une forme très institutionnelle (services communs...) ou non (réseau d'acteurs, partage de matériel...).

Par ailleurs, les coopérations ou le regroupement des agents dans un service commun offrent à l'évidence une opportunité pour développer leurs compétences. Le partage de pratiques, la découverte de nouveaux modes d'intervention enrichissent la vision du métier de l'agent. Ils lui offrent de nouvelles perspectives d'évolution, de montée en compétence. Ils doivent l'inciter à l'initiative à être force de proposition, avec le soutien de l'encadrement.

La mutualisation n'est pas une fin en soi, mais doit être prise pour ce qu'elle est : un dispositif organisationnel au service d'un projet global, un outil d'amélioration des façons de faire et donc, *in fine*, du service rendu aux habitants, aux communes mais également aux agents en interne.

2-1-2 Développer les solidarités intercommunales

Le territoire de Laval agglomération présente une grande diversité de situations en termes de taille, de ressources et de compétences dans les communes. Les plus petites communes doivent singulièrement pouvoir s'appuyer sur des ressources extérieures pour mener à bien leur projet et sécuriser leur gestion.

Cet apport de compétences peut être le fait de communes limitrophes, comme c'est le cas aujourd'hui. Il peut être aussi offert par Laval agglomération. Le diagnostic réalisé a montré l'importance des attentes en matière d'expertise juridique et ressources humaines, d'informatique ou de services techniques.

La solidarité financière est historiquement forte entre les communes de Laval agglomération. Elle doit pouvoir se doubler d'un appui technique dans de nombreux domaines, grâce aux différentes formes de mutualisation.

A cet égard, la constitution, à court terme, de services communs avec la seule ville centre doit être également comprise comme le moyen d'offrir, à moyen terme, une expertise renforcée au profit de toutes les communes.

Au-delà de ces coopérations administratives ou techniques, la mutualisation se présente comme un levier précieux pour développer une véritable culture et une identité communautaires, entre élus et entre services. Les coopérations, les réseaux d'échange de pratique ne sont pas simplement des modes d'action opérationnels aux effets limités dans le temps ou l'espace ; ils contribuent, à terme, à forger une véritable culture communautaire, un sentiment d'appartenance à un même territoire supra-communal.

Cet esprit communautaire rendra alors plus naturelles des réflexions allant au-delà de la mutualisation et touchant au renforcement et à la mise en cohérence des politiques.

2-1-3 Optimiser nos modes de fonctionnement et générer des économies

La mutualisation ne peut certes avoir pour unique but de réaliser des économies. Elle doit s'inscrire dans le projet de territoire et concourir au développement du territoire, à la satisfaction des usagers et citoyens.

Pour autant, elle constitue, avec d'autres démarches (stratégie immobilière, politique achats, contrôle de gestion, évaluation...), une opportunité pour optimiser les modes d'intervention.

En premier lieu, si l'on songe aux regroupements de services tels que la création de services communs, le fait de rassembler les compétences et expertises en une seule entité doit conduire à supprimer à terme les doublons et à clarifier les responsabilités. Il en va ainsi des services ressources ou encore de l'instruction des autorisations d'urbanisme, où la centralisation au sein de Laval agglomération génère d'évidentes économies pour les communes.

Cela peut générer des économies directes, grâce, *a minima*, à une stabilisation des effectifs dédiés.

De manière indirecte ensuite, le rassemblement d'une expertise dans un service commun facilite le développement et le renforcement d'une offre d'expertise au profit d'autres communes non intégrées à ce service. Les économies profitent alors à l'ensemble du territoire.

En second lieu, la mutualisation offre des voies d'économies dans ses formes non institutionnelles. Il en va ainsi naturellement pour les groupements de commande. En rassemblant les besoins, on peut espérer obtenir des offres plus intéressantes. Une attention particulière devra être apportée aux risques d'une trop grande centralisation des commandes pour ne pas déstabiliser l'économie locale.

De même, le partage de compétences, les prêts de matériel ou de locaux, le conseil proposé pour l'acquisition d'un matériel ou pour le développement d'une politique génèrent des économies potentielles conséquentes, qu'il s'agisse d'économies immédiates ou de non dépenses.

2-2 LE PLAN D'ACTION

2-2-1 Élaboration du plan d'action

Comme indiqué précédemment, l'écriture de la stratégie de mutualisation fait suite à un important travail de diagnostic dont les principaux résultats sont reproduits et analysés dans la 1ère partie.

Cet état des lieux a par ailleurs été complété par une large analyse comparative permettant d'identifier les bonnes pratiques valorisables pour le territoire lavallois.

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

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

Les résultats du diagnostic et du parangonnage ont permis d'esquisser différents scénarii validés en janvier 2015.

Ces orientations ont permis d'initier la démarche de mutualisation dès janvier, sous une forme très participative. Au-delà des nombreux entretiens réalisés, 8 ateliers participatifs ont été organisés dans les domaines des fonctions ressources, domaines prioritaires conformément à la stratégie retenue :

- quatre ateliers réunissant les cadres des services ressources de la ville de Laval et de Laval agglomération : finances et contrôle de gestion, ressources humaines, commande publique, affaires générales et juridiques

- quatre ateliers ouverts à toutes les communes réunissant les personnels intéressés par les thématiques suivantes, identifiées grâce au questionnaire adressé aux maires : ressources humaines, commande publique, informatique, services techniques.

Ces ateliers, qui se poursuivent, ont permis d'engager la concrétisation des orientations prises, décrites ci-après.

Une double construction est suivie à Laval Agglomération avec un processus de mutualisation parallèle, promouvant, d'une part, une plus grande intégration des services de la ville de Laval et de la communauté d'agglomération et, d'autre part, la mise en place progressive de services communs pour tout le territoire dont le premier volet concerne le service « Administration des droits du sol ».

2-2-2 Développer la mutualisation avec et entre les 20 communes

Alors que bon nombre d'intercommunalités abordent la mutualisation via le couple Ville centre / intercommunalité, les élus de Laval agglomération souhaitent déployer les coopérations sur tout le territoire dès 2015.

Il est vrai que le désengagement de l'Etat en matière d'instruction du droit des sols constitue un élément déclencheur. Pour autant, au-delà de ce seul exemple s'imposant au territoire, la volonté est bien de renforcer et diversifier les modes de coopération avec les communes, selon une approche à géométrie variable.

a. Le projet de constitution du service commun Autorisation du Droit des Sols

C'est la première expérience concrète d'un service commun porté par l'agglomération et ouvert à l'ensemble des communes du territoire.

La loi 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové met fin à la mise à disposition des services de l'Etat pour l'application du droit des sols à compter du 1er juillet 2015. Ce désengagement a invité Laval agglomération et ses communes à étudier l'opportunité et les modalités éventuelles d'une mutualisation de l'instruction du droit des sols. Il est nécessaire de souligner ici l'intérêt exprimé par la communauté de communes de Loiron pour une approche mutualisée.

Seule la Ville de Laval était autonome en matière d'instruction du droit des sols, les 19 autres communes de l'agglomération recourant aux services de la DDT. Cette décision de l'Etat implique la fin de la gratuité du service apporté jusqu'alors par l'Etat au profit des communes rurales.

Dans ce contexte, le bureau communautaire du 10 novembre 2014 a acté la création d'un service commun d'instruction du droit des sols au sein des services de Laval agglomération. Ce service existe depuis le 1^{er} juin pour les communes de Laval agglomération et interviendra pour les communes du Pays de Loiron à compter du 1^{er} juillet.

Afin de réussir le transfert, c'est-à-dire de garantir l'efficacité et la sécurité juridique, une convention de transition a été signée avec l'Etat.

Pour les communes de Laval agglomération, le financement sera assuré par les dotations communautaires tandis qu'un paiement à l'acte sera instauré pour les communes du Pays de Loiron, dans le cadre d'une convention de prestation de services. Pour les communes de l'agglomération, un montant viendra en déduction des dotations communautaires. Autrement dit, après ce réajustement des dotations, le service sera gratuit, quelles que soient les fluctuations à la hausse ou à la baisse.

La mutualisation de l'instruction du droit des sols au niveau de l'agglomération présente aussi l'avantage d'offrir une expertise aux communes, une continuité de service et de générer des gains en termes d'efficacité et de sécurité juridique. Elle améliore également l'intégration financière et fiscale et ouvre la voie à des gains en matière de dotations.

b. L'élargissement de groupements de commandes aux autres communes du territoire

Le premier groupement de commandes ouvert aux communes, au-delà de la ville centre, est celui relatif aux contrats de téléphonie mobile (cf. annexe 1, tableau 3). Seules deux communes, Entrammes et Ahuillé, y ont adhéré à ce jour.

Le bénéfice retiré par celles-ci et présenté aux autres communes est de nature à développer cet axe de mutualisation.

D'autres groupements de commandes relatifs aux photocopieurs et aux fournitures administratives se sont constitués sur 2015, rassemblant réciproquement 13 et 15 communes. De même, un groupement de commandes réuni 10 communes de l'agglomération sur la rédaction d'un agenda accessibilité, Laval Agglomération ne pouvant être membre de ce groupement a néanmoins joué le rôle de facilitateur dans les échanges et d'expert.

Dans ce domaine de la commande publique, un recensement des marchés à passer dans les prochains mois et années, a été réalisé et présenté au réseau des responsables communaux en charge des marchés publics. Il a abouti à un calendrier partagé permettant à chaque commune d'anticiper son inscription à un groupement de commandes sur 2015. Un calendrier 2016 est en cours de finalisation.

A cet égard, la mutualisation peut dans ce secteur dépasser le périmètre de Laval agglomération. Des groupements de commande pourront ainsi être passés avec d'autres acteurs publics, et notamment avec d'autres intercommunalités ou avec le Conseil départemental de la Mayenne.

c. D'autres coopérations ou services communs pour le territoire ?

L'enquête conduite auprès des maires des communes du territoire de l'agglomération doublée des entretiens avec les cadres des services de Laval Agglomération ont permis d'identifier 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 ou moyen terme (certaines problématiques en ressources humaines, les marchés publics et l'expertise juridique, l'informatique, les services techniques) et quatre autres comme pouvant faire l'objet d'une étude à moyen terme (les politiques culturelles en complément des transferts de compétence également à l'étude, la restauration collective, l'action sociale, l'animation et la jeunesse).

Dans ces domaines, si la constitution d'un service commun élargi aux communes du territoire peut constituer un objectif à terme, il n'est pas la seule voie de mutualisation. Il convient d'inscrire la démarche dans une montée en puissance progressive s'appuyant sur les expériences initiées récemment en matière de groupements de commandes comme sur la mise en place de la DGA Ressources mutualisée.

Le développement d'une démarche de mutualisation à l'échelle du territoire de la communauté d'agglomération doit principalement s'appuyer sur le renforcement du dialogue entre les collectivités territoriales de l'agglomération et l'EPCI à l'image des rencontres périodiques existantes entre les DGS et secrétaires de mairie dont il conviendrait par ailleurs de renforcer le rythme.

La préconisation de trajectoire intègre donc la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs plus thématiques en complément du réseau des DGS autour, d'une part, des questions techniques avec un réseau des directeurs et responsables des services techniques des communes de l'agglomération, sous le pilotage d'un binôme DGST ville de Laval et DGST Laval Agglomération, et d'un réseau d'échanges autour des questions informatiques sous le pilotage du directeur des systèmes d'information communautaire. Sur ce dernier sujet, comme pour l'expertise en matière de marché

public ou de questions juridiques, la montée en puissance des services communs de la DGA Ressources mutualisée constituera un atout pour répondre aux attentes exprimées par les communes du territoire.

Ce sera un enjeu central à partir du second semestre 2015 pour Laval Agglomération dans le développement de la trajectoire de mutualisation avec les autres communes.

Au-delà de cette problématique, l'animation des réseaux d'acteurs contribuera à une meilleure définition des besoins qui seront à satisfaire au travers de la constitution de nouveaux groupements de commandes, voire à la mise en place de nouveaux services communs élargis, dans une approche « à la carte » autour par exemple de l'ingénierie technique, des prestations informatiques ou de ressources humaines dans la seconde partie du mandat.

A cet égard, la constitution d'une offre de service ponctuelle à destination des communes (en matière d'ingénierie technique ou de conseil administratif par exemple) est à l'étude. Il s'agit d'étudier la possibilité de mettre ponctuellement à disposition, sur une étude particulière, une mission de conseil, des agents expérimentés selon une tarification et une procédure la plus souple possible. L'offre de service pourra prendre également la forme de mise à disposition de documents ou formulaires sous la forme d'une banque de données et dans une logique de mutualisation des connaissances.

d. Le développement de l'intercommunalité de proximité

Si elle doit s'appuyer sur une intensification des échanges par une animation plus soutenue du réseau des acteurs, favorisant l'irrigation de l'expertise sur l'ensemble du territoire, la démarche de mutualisation entre Laval Agglomération et ses communes membres doit aussi s'inscrire dans des relations de proche en proche entre communes voisines largement évoquées, notamment entre les communes de 2^{ème} couronne.

Cette intercommunalité de proximité est déjà présente sur le territoire, sans formalisme particulier. Il convient de favoriser son développement, avec l'appui ou non de Laval agglomération.

Si ces initiatives sont et ont vocation à rester locales, il est important qu'elles soient largement connues afin de favoriser un partage d'expériences. Ce recensement, effectué pour la 1^{ère} fois à l'occasion de la préparation du présent schéma, doit être systématisé et structuré. Il pourra être envisagé que ces exemples d'intercommunalité de proximité soient systématiquement portés à connaissance de Laval agglomération, qui assurerait ainsi une sorte d'"observatoire des pratiques".

Les orientations présentées ci-dessus démontrent une volonté des communes de mettre en commun leurs compétences, de partager les pratiques et les matériels afin de rendre un service de qualité et de trouver des pistes d'économies. L'approche est bien pragmatique et adaptée au contexte local.

2-2-3 Mutualiser les fonctions ressources de Laval agglomération et de la ville de Laval

a. La mutualisation de la DGA Ressources

Dès le lancement de la démarche de mutualisation, l'"entrée" par les fonctions ressources est apparue prioritaire.

En effet, ce sont ces fonctions – et singulièrement les fonctions finances, contrôle de gestion, juridique, ressources humaines – qui porteront les autres étapes de la mutualisation.

De même, ce sont elles qui piloteront les futurs transferts de compétences.

Enfin, Laval agglomération et la ville de Laval entendent développer une démarche de performance ambitieuse. Cette dernière se veut globale et s'appuiera sur toutes les fonctions ressources.

Dans cette perspective, le périmètre de la DGA ressources se veut large, pour rassembler tous les acteurs concernés par ces démarches. Elle comprend donc, outre le pilotage de la mutualisation et des transferts de compétences : les ressources humaines, la communication interne, les finances, le contrôle de gestion, les affaires juridiques, les assurances, la commande publique, l'informatique.

Une réflexion devra par ailleurs être menée pour structurer la fonction immobilière et foncière.

b. La mutualisation de fonctions support au sein de la direction du secrétariat général

La DGA secrétariat général et prestations administratives comprend plusieurs services pour lesquels une mutualisation apparaît opportune.

Il en va ainsi du service des assemblées : bien que les instances ne soient pas toutes comparables, une harmonisation de cette activité s'avère pertinente.

Par ailleurs, un travail va être engagé sur les fonctions d'accueil et de courrier.

Enfin, le service des archives, qui fait l'objet d'une mise à disposition d'agents de la Ville de Laval, va voir le format de sa mutualisation modifié.

Au final, au-delà de la nouvelle DGA ressources, c'est une grande partie de la direction du secrétariat général de la Ville qui s'engage, par étapes, dans la démarche de mutualisation.

c. Calendrier et organigramme cible

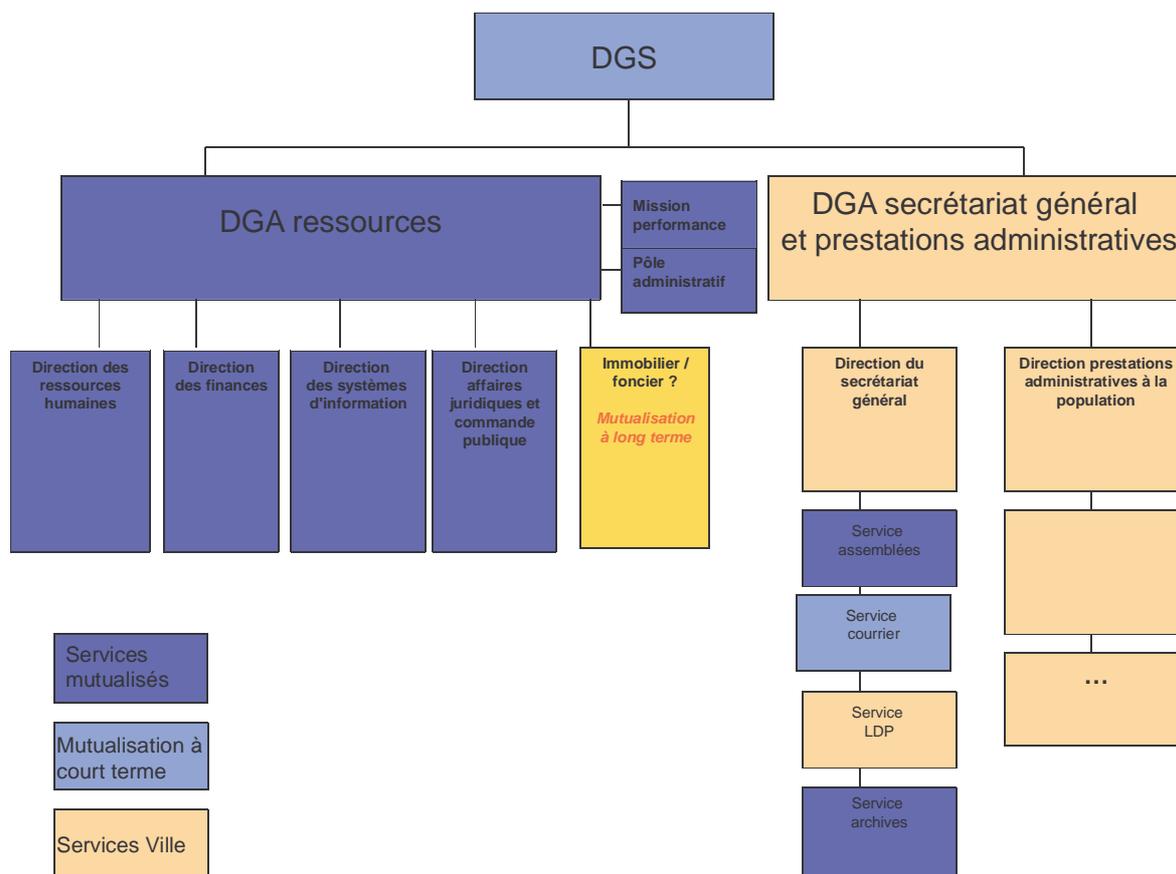
Certains services communs sont déjà constitués, ou en voie de l'être :

- au 1^{er} avril : la constitution d'une "entité DGA ressources", service commun composé d'une part, du directeur général adjoint, par ailleurs directeur de projet de la mutualisation et d'autre part, du chef de projet mutualisation, qui aura d'autres activités accessoires liées au transfert de compétences et à la mutualisation (au sein de la "mission performance")

- au 1^{er} mai : la création du service commun "affaires juridiques et commande publique" et du service commun des assemblées

- au 1^{er} juillet : la création des services communs pour les directions des finances, des ressources humaines et des systèmes d'information et des télécommunications, et enfin extension des missions de "l'entité DGA ressources" via la création d'une mission performance (pilotage de la mutualisation, des transferts de compétences, de la démarche de performance, contrôle de gestion, communication interne et managériale) et d'un pôle administratif regroupant les assistantes de directions en charge notamment du secrétariat de l'ensemble de la DGA ressources

Dans l'organigramme ci-dessous, les services déjà mutualisés, ou en voie de l'être au 1^{er} juillet 2015, sont indiqués en bleu clair. Les services concernés par la mutualisation à court terme sont représentés en vert. Les services de la ville centre non mutualisés sont en couleur orange clair.



Parallèlement, la réflexion est engagée sur la mutualisation des fonctions immobilières, du courrier, de l'accueil. Le calendrier de mise en œuvre reste à arrêter.

d. Perspectives: vers la mutualisation de la direction générale

L'"entrée" dans la mutualisation de services via les fonctions support présente des avantages évidents décrits précédemment.

Elle ne clôt pas la démarche mais l'initie. D'autres créations de services communs pourront être envisagées sur le mandat (services techniques par exemple). Elles seront étudiées selon le mode de travail retenu pour les fonctions ressources, à savoir une méthode participative, associant les agents des directions concernées.

Dès le début de la démarche, il est apparu indispensable à la réussite de la mutualisation que le poste de Directeur Général des Services soit lui-même mutualisé.

Cette orientation a été mise en œuvre dès avril 2015, le DGS de Laval Agglomération devenant également DGS de la ville de Laval. Depuis cette date, les comités de direction hebdomadaires sont unifiés.

Plus largement, cette mutualisation "par le haut" permet une clarification du pilotage administratif de la mutualisation et favorise le développement d'une culture commune entre les services de la ville centre et ceux de l'EPCI.

3ème partie

La conduite de la mutualisation

3-1 LE PILOTAGE DE LA MUTUALISATION

La mutualisation a été annoncée dès 2014 comme un axe stratégique du mandat. Elle a été naturellement inscrite dans le projet de territoire.

Elle va d'abord avoir un impact sur les services, leur organisation et leur mode de fonctionnement.

Elle relève néanmoins de la gouvernance, de la performance et de la construction d'une solidarité communautaire et, à ce titre, s'appuie nécessairement sur un pilotage politique fort.

3-1-1 Le pilotage politique

Le portage politique par le Président de l'agglomération est effectif depuis le lancement de la démarche. Il s'est poursuivi durant l'étude menée entre novembre 2014 et janvier 2015.

Le pilotage politique est toutefois collectif et entend associer les différentes strates de commune, conformément au souhait d'une mutualisation à géométrie variable.

Le pilotage de la mutualisation est double:

- un **comité de pilotage mutualisation** se réunira plusieurs fois par an afin de donner les orientations à la stratégie de mutualisation, dans le cadre du présent schéma.

Il est composé de 6 élus, dont 2 élus lavallois, 2 maires (et vice-présidents) de "1^{ère} couronne" et 2 maires (et vice-présidents) de "2^{nde} couronne":

- François ZOCCHETTO, Président de Laval agglomération et maire de Laval
- Jean-Jacques PERRIN, adjoint au maire de Laval en charge de l'administration générale et de la qualité, conseiller communautaire
- Alain BOISBOUVIER, vice-président de Laval agglomération en charge des finances, du contrôle de gestion, des affaires juridiques et du foncier, maire de Louverné
- Jean-Marc BOUHOURS, vice-président de Laval agglomération en charge du personnel et de l'administration générale, maire de L'Huisserie
- Jean BRAULT, vice-président de Laval agglomération, en charge de la recherche et des nouvelles technologies, maire de La Chapelle-Anthenaise
- Michel PEIGNER, vice-président de Laval agglomération en charge de la politique de l'habitat, maire de Montigné-le-Brillant

- un **pilotage spécifique des services communs** a été identifié, afin d'organiser un suivi de cette nouvelle organisation, sur les plans financiers et ressources humaines notamment.

Il portera d'abord sur les services communs entre Laval agglomération et la ville de Laval.

Il rassemble donc les élus en charge de ces thématiques, à savoir :

- pour le volet financier : *COPIL DE SUIVI FINANCIER DES SERVICES COMMUNS*, en charge de l'application des règles de répartition financières entre les collectivités adhérentes à un service commun :

- Alain BOISBOUVIER, vice-président de Laval agglomération en charge des finances, du contrôle de gestion, des affaires juridiques et du foncier,
- Jean-Marc BOUHOURS, vice-président de Laval agglomération en charge du personnel et de l'administration générale,
- Jean-Jacques PERRIN, adjoint au maire de Laval en charge de l'administration générale et de la qualité, conseiller communautaire
- Philippe HABAULT, adjoint aux finances de la Ville de Laval

- pour le volet ressources humaines : *COMITE EMPLOI MUTUALISE*, en charge du pilotage de la masse salariale des services communs et du suivi des aspects humains et organisationnels de la mutualisation :

- Alain BOISBOUVIER, vice-président de Laval agglomération en charge des finances, du contrôle de gestion, des affaires juridiques et du foncier,
- Jean-Marc BOUHOURS, vice-président de Laval agglomération en charge du personnel et de l'administration générale,
- Danielle JACOVIAC, adjointe aux ressources humaines de la Ville de Laval
- Philippe HABAULT, adjoint aux finances de la Ville de Laval
- Samia SOULTANI-VIGNERON, adjointe au maire à l'emploi, au développement économique, à la jeunesse, au commerce et à la démocratie
- Jean-Jacques PERRIN, adjoint au maire de Laval en charge de l'administration générale et de la qualité, conseiller communautaire

Enfin, le **bureau communautaire**, auquel sont invités tous les maires, constitue une instance privilégiée pour aborder l'avancement de la mutualisation.

De même, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, un état d'avancement de la mise en œuvre du schéma sera présenté par le président au Conseil communautaire.

3-1-2 Le pilotage administratif

De manière cohérente avec le niveau de portage politique, la mutualisation est portée par le directeur général des services de Laval agglomération.

Le directeur général des services de la Ville de Laval est associé à ce pilotage, en raison des formes spécifiques que prendra la mutualisation avec la ville centre (création de services communs).

De même, les réunions, au moins trimestrielles, avec les directeurs généraux des services ou secrétaires de mairie, constituent des lieux privilégiés pour partager la démarche.

De façon opérationnelle, le pilotage spécifique de la mutualisation a été confié au directeur général adjoint aux ressources de Laval agglomération, mutualisé avec la Ville de Laval à compter du 1^{er} avril 2015. Il assure donc le rôle de directeur de projet.

Il est accompagné d'un chef de projet mutualisation qui conduira au quotidien la démarche, au sein de Laval agglomération et de la Ville, animera les groupes de travail avec les communes de l'agglomération et spécifiquement avec la ville de Laval.

Ces deux agents ont vocation à constituer, après approbation des conventions correspondantes, le 1^{er} service commun entre Laval agglomération et la ville de Laval.

Ce pilotage administratif associera, en fonction des sujets, les cadres concernés et de manière permanente la direction des ressources humaines, la direction des finances et la communication interne et managériale.

3-2 UN TRAVAIL COLLECTIF

3-2-1 Les élus

Comme indiqué précédemment, la conduite de la mutualisation est collective et doit associer les élus de toutes les communes.

Le lieu privilégié d'association des élus est le bureau communautaire mensuel. Outre le président et les vice-présidents, membres de droit, y sont en effet conviés tous les maires. Cette instance joue donc un rôle spécifique dans le renforcement de la culture et de l'identité communautaires, objectif inscrit dans le projet de territoire et que la mutualisation permet de développer.

Par ailleurs, il est essentiel que la mutualisation soit évoquée au sein de chaque commune et singulièrement dans chaque conseil municipal. Le maire est évidemment le 1^{er} vecteur et promoteur de la démarche.

Toutefois, afin de renforcer les liens entre l'agglomération et les communes, il est proposé d'organiser des présentations périodiques au sein de chaque conseil municipal. L'élaboration du schéma de mutualisation constitue une opportunité pour engager ce dialogue direct qui a permis de percevoir et prendre en compte les attentes exprimées dans chaque commune.

Ces présentations ont été faites par les élus membres du comité de pilotage mutualisation.

3-2-2 Les agents

La connaissance et la compréhension de la démarche, l'association des agents constituent évidemment une condition de la réussite du projet. La mutualisation est d'abord une démarche humaine. Elle apportera une valeur ajoutée si chacun en perçoit le sens, se sent concerné et entend contribuer à son succès.

L'objectif premier est de donner une information périodique à tous les agents, qu'ils soient directement concernés ou non par la mutualisation. D'ores et déjà, la lettre d'information aux agents ainsi que l'intranet sont utilisés pour faire un point d'étape sur la démarche. D'autres pistes sont à l'étude, telles que la création d'une lettre d'information sur la démarche.

Naturellement, une attention particulière doit être portée aux agents concernés par la création de services communs. Une information régulière leur est adressée sur l'organisation future. Eux-mêmes sont invités à contribuer à son élaboration, aux côtés de leurs encadrants. Ces derniers jouent un rôle central et constituent les premiers interlocuteurs des agents. C'est pour cette raison que des réunions d'information ont eu lieu dès décembre 2014 avec les cadres de l'agglomération et de la ville de Laval.

En termes d'accompagnement, l'offre se veut diverse. Elle prend notamment la forme d'un document d'information – guide de la mutualisation - , répondant essentiellement aux questions statutaires liées à l'intégration dans un service commun.

Au-delà de l'information générale, une information et un accompagnement individuels ont été proposés par le service des ressources humaines aux agents intégrant un service commun. Des formations pourront être proposées.

Enfin, au-delà des questions individuelles, l'enjeu est la cohésion d'équipe au sein d'un ensemble nouveau, rassemblant des cultures et des pratiques parfois hétérogènes. Des temps d'échange professionnels et conviviaux seront indispensables pour construire ce sentiment d'appartenance à une nouvelle entité, qui ne peut être ni la simple addition de services ni l'absorption d'un service par un autre. A cet égard, l'harmonisation des pratiques ou la recherche de nouveaux modes d'intervention, si elles doivent être annoncées comme un objectif indissociable de la mutualisation, doivent s'inscrire dans le temps.

C'est pourquoi une évaluation périodique de la démarche sera faite auprès des agents afin d'en mesurer la compréhension, l'appropriation et d'apporter les adaptations nécessaires.

3-2-3 Les organisations syndicales

La mutualisation a été naturellement inscrite à l'agenda social au sein de Laval agglomération et de la ville de Laval.

Les représentants du personnel sont en effet amenés à se prononcer sur la création des services communs à l'occasion des comités techniques. De même, ils veillent naturellement à la réussite humaine de la mutualisation.

Alors que la démarche de mutualisation a été engagée en novembre 2014, dès le mois suivant, une 1^{ère} rencontre a été organisée avec les organisations syndicales de Laval agglomération et de la ville de Laval, afin de présenter l'objet de l'étude sur la mutualisation sur tout le territoire et de faire connaître les premières orientations, à savoir la création d'une DGA ressources mutualisée.

Par ailleurs, les organisations syndicales ont été conviées à participer à un comité de suivi de la mutualisation. Ce comité est conjoint entre les deux administrations, c'est-à-dire qu'un représentant de chaque syndicat, à Laval agglomération et à la ville de Laval, y participe.

Le comité de suivi conjoint est une instance d'échange permettant de donner une information préalable aux comités techniques et d'échanger sur tout point relatif à la mutualisation, lié notamment à l'organisation, l'accompagnement des agents, leurs conditions de travail et leur situation statutaire dans le nouveau service commun.

Les rencontres de ce comité de suivi vont permettre de partager des points de vigilance sur la conduite de la mutualisation. Elles alimenteront également le guide de la mutualisation évoquée précédemment.

Une première réunion a eu lieu le 25 février 2015. Dans un premier temps, la périodicité de réunion est mensuelle.

3-3 LES CONSEQUENCES FINANCIERES

3-3-1 Évaluation financière lors de la création de services communs

La création d'un service commun impose l'adoption d'une règle de répartition de la charge entre les collectivités concernées. Cette répartition est fixée dans chaque convention de création de service commun.

En ce qui concerne la DGA ressources et le service commun assemblées, une charte financière entre Laval Agglomération et la ville de Laval a été rédigée, détaillant les principes de participation. Elle a été pensée en :

- définissant des modalités de partage durable dans le temps
- répondant à un besoin d'équité,
- garantissant une répartition non pénalisante pour les parties signataires,
- prenant en compte les spécificités des parties au moment de la signature.

Pour le service ADS, la convention d'adhésion comporte le tableau de répartition arrêté par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

La CLECT, composée d'un représentant par commune, n'est pas compétente en matière de mutualisation mais de transfert de compétence. Il a toutefois été décidé d'y recourir afin de calculer la répartition des charges entre les participants au service commun.

C'est ainsi la CLECT qui a arrêté une proposition de répartition en matière de droit des sols. Elle a également été saisie de manière globale pour déterminer la répartition financière globale entre la ville de Laval et Laval agglomération, notamment pour la DGA ressources et le service commun assemblées.

Quelle que soit la méthode retenue, le remboursement par les communes à Laval agglomération sera effectué via une minoration des dotations communautaires.

3-3-2 Évaluation permanente de l'impact financier de la mutualisation

La mutualisation n'a pas pour premier objet de générer des économies. Elle vise d'abord à maintenir ou développer le service aux usagers.

La recherche d'optimisation et d'économies d'échelle est néanmoins facilitée dans le cadre d'un regroupement de services. Il en va ainsi de la création d'un service commun d'instruction du droit des sols, génératrice d'économies pour les communes qui auraient dû organiser le même service.

Pour d'autres services, des économies substantielles ne pourront pas intervenir à court terme.

En revanche, d'autres formes de mutualisation telles que les groupements de commande ou le prêt de matériel ont naturellement - et c'est leur objet même - vocation à réduire certaines dépenses.

En tout état de cause, qu'il s'agisse de services communs ou d'autres formes de mutualisation, un suivi financier sera réalisé, intégrant à la fois les coûts et les économies générés par la démarche.

Ce suivi sera présenté devant le comité de pilotage mutualisation.

Conclusion

Laval agglomération est engagée dans une démarche ambitieuse et soutenue de mutualisation. Le modèle retenu se veut mixte, abordant dans le même temps le couple ville centre / agglomération d'une part, les coopérations avec toutes les communes d'autre part.

Cette concomitance constitue sans doute une des originalités du projet lavallois. Elle traduit la volonté de mener une démarche résolue et tenant compte des situations locales. Cette mutualisation à géométrie variable est apparue comme une clé du succès de ce projet. L'enjeu relève bien du service public et de la capacité à trouver de nouvelles solutions pour rendre un service public de qualité et de manière optimisée.

La mutualisation n'est pas une fin en soi mais constitue un puissant levier pour renforcer les solidarités, développer l'esprit communautaire et trouver des voies d'optimisation. En ce sens, le schéma de mutualisation s'inscrit pleinement dans les objectifs et dans la méthode qui a présidé à l'écriture du projet de territoire. Il confirme et concrétise le souhait d'une gouvernance ouverte et participative, associant les élus et les agents.

De même, la mutualisation fera l'objet d'une information permanente à destination du citoyen. Plus qu'une réorganisation de services, elle est bien un projet politique et démocratique.

Annexe 1 : Liste des groupements de commandes

Tableau 1 : Liste des groupements de commande, à deux, à la date du 11 septembre 2014

OBJET	MEMBRES	DATE CREATION
Acquisition –maintenance des logiciels GFI RH et Finances	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire	02/04/13
Fourniture de fioul domestique	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire	11/04/13
Solution logicielle de gestion du temps de travail pour le personnel du théâtre et de la salle polyvalente en horaire atypique.	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire	25/04/13
Location Nettoyage des vêtements de travail	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire	06/03/12
Acquisition et maintenance d'une solution logicielle pour la gestion des subventions reçues	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire	Août 2013

Certains groupements de commande ont été progressivement élargis au CCAS de Laval, dans les mêmes domaines :

Tableau 2 : groupements de commande élargis au CCAS de Laval avant fin 2014

OBJET	MEMBRES	DATE CREATION
Fournitures administratives	Laval Agglomération CCAS de Laval Ville de Laval : Mandataire	Fin 2008
Location maintenance de copieurs	Laval Agglomération : mandataire CCAS de Laval Ville de Laval	07/03/11
Maintenance informatique	Laval Agglomération CCAS de Laval Ville de Laval : Mandataire	06/06/11
Assurances	Laval Agglomération CCAS de Laval Ville de Laval : Mandataire	01/06/12
Étude d'optimisation de la fonction Achat	Laval Agglomération CCAS de Laval Ville de Laval : Mandataire	27/03/13
Acquisition de l'infrastructure du système d'information	Laval Agglomération : Mandataire CCAS de Laval Ville de Laval	10/10/13

Acquisition de matériel informatique	Laval Agglomération : Mandataire Ville de Laval CCAS de Laval	02/01/14
Fourniture de services de télécommunications de téléphonie fixe.	Laval Agglomération : Mandataire Ville de Laval CCAS de Laval	20/03/14
Mise à jour et maintenance logiciel Archives AVENIO	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire CCAS de Laval	31/07/14
Mise à jour et maintenance du système de gestion des bases de données relationnelles ORACLE	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire CCAS de Laval	31/07/14
Mise à jour et maintenance logiciel Courrier (dématérialisation)	Laval Agglomération Ville de Laval : CCAS de Laval	31/07/14
Mise à jour et maintenance logiciel pour exploitation des fichiers fiscaux OFEA	Laval Agglomération Ville de Laval: Mandataire CCAS de Laval	10/04/14
Mise à jour et maintenance Plateforme de gestion électronique des documents ALFRESCO	Laval Agglomération Ville de Laval : Mandataire CCAS de Laval	31/07/14

Tableau 3 : Groupement de commande élargi aux communes de Laval Agglomération avant fin 2014

TELEPHONIE MOBILE	Laval Agglomération : mandataire Ville de Laval CCAS de Laval ENTRAMMES AHUILLÉ COMMUNE	7 mars 2011 et modifié début 2013
FOURNITURES ADMINISTRATIVES	LAVAL AGGLOMÉRATION : MANDATAIRE VILLE DE LAVAL CCAS DE LAVAL Entrammes Ahuillé CHALONS DU MAINE CHANGE LOUVERNE MONTIGNE LE BRILLANT NUILLE SUR VICOIN PARNE SUR ROC L'HUISSERIE LOUVIGNE LA CHAPELLE ANTHENAISE BONCHAMP	7 octobre 2014

Tableau 4 : Groupement de commande élargi aux communes de Laval Agglomération depuis 2015 et nouveaux groupements de commandes

<p>LOCATION ACQUISITION MAINTENANCE DE PHOTOCOPIEURS</p>	<p>LAVAL AGGLOMÉRATION : MANDATAIRE VILLE DE LAVAL CCAS DE LAVAL ENTRAMMES AHUILLÉ CHALONS DU MAINE CHANGE LOUVERNE MONTIGNE LE BRILLANT NUILLE SUR VICOIN PARNE SUR ROC SAINT BERTHEVIN SAINT JEAN SUR MAYENNE L'HUISSERIE</p>	<p>26 janvier 2015</p>
--	---	------------------------

Tableau 5 : Groupement de commandes entre les communes de l'Agglomération, Laval Agglomération, non membre, a facilité la constitution du groupement

<p>REDACTION D'UN AD'AP</p>	<p>ST JEAN SUR MAYENNE : mandataire CHALONS DU MAINE ENTRAMMES NUILLE SUR VICOIN PARNE SUR ROCE AHUILLE ST GERMAIN LE FOUILLOUX LOUVIGNE MONTIGNE SUR MAYENNE LA CHAPELLE ANTHENAISE</p>	<p>6 février 2015</p>
-----------------------------	--	-----------------------

Annexe 2: Impact des services communs en terme d'effectifs

Nombre d'agents et masse salariale de la DGA ressources, du service assemblées et du services ADS

SERVICES COMMUNS au 1er juillet 2015	AVANT MUTUALISATION		APRES MUTUALISATION	
	Nombre agents	Masse salariale	Nombre agents	Masse salariale
Entité DGA Ressources	6	324 000	8	399 600
Affaire juridique et commande publique	6	227 200	8	575 650
Assemblées	3	101 450	5,3	193 780
ADS	3	126 800	7	317 800
Ressources Humaines	5	221 100	34,1	1 232 000
Finances	5	213 500	14,1	599 676
Systemes d'information et des télécommunications	1,5	90 500	21	951 135
TOTAL	29,5	1 304 550	97,5	4 269 641