

PILOTER ENSEMBLE

# 01

MUTUALISATION,  
TERRITORIALISATION,  
GOUVERNANCE :  
ÉVOLUTIONS EN  
PERSPECTIVE  
COMPARÉE

BORDEAUX MÉTROPOLE



# LES AUTEURS



**Fanette PEYRATOUT**  
fanette.peyratout@administrateur-inet.org



**Xavier LEIBAR**  
xavier.leibar@administrateur-inet.org



**Nathalie BOUCHAIN**  
nathalie.bouchain@ingenieurchef-inet.org



**Matthieu HUSSON**  
matthieu.husson@conservateur-inet.org

## TUTRICE AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ

**Claire LE MERRER**  
Directrice générale des territoires

# CONTEXTE

**Bordeaux Métropole a développé depuis le 1er janvier 2016 un modèle ambitieux et innovant de mutualisation « à la carte ». Le schéma de mutualisation adopté en novembre 2014 permet ainsi la participation de l'ensemble des 28 communes au projet avec des cycles annuels, au cours desquels elles choisissent librement les domaines à mutualiser. Le champ de mutualisation ouvert est très large, il concerne 14 domaines et 130 activités sous la forme du service commun. Cette mutualisation d'ampleur s'est accompagnée d'une forte territorialisation des services, comprenant notamment les fonctions supports mutualisées (RH, finances). Le modèle financier choisi fait supporter la dynamique des charges des services mutualisés par la métropole, il est en ce sens très favorable aux communes. Quinze communes se sont inscrites dans la démarche dès le premier cycle de mutualisation en 2016 et 21 communes sur 28 seront impliquées dans au moins un domaine mutualisé au 1<sup>er</sup> janvier 2020.**

# PROBLÉMATIQUE

L'ambition initiale ayant été concrétisée, la métropole a souhaité opérer une analyse comparative des modèles de mutualisation, de territorialisation et de gouvernance territorialisée des autres métropoles françaises pour enrichir la construction de son schéma de mutualisation.

## DES CLÉS POUR AGIR

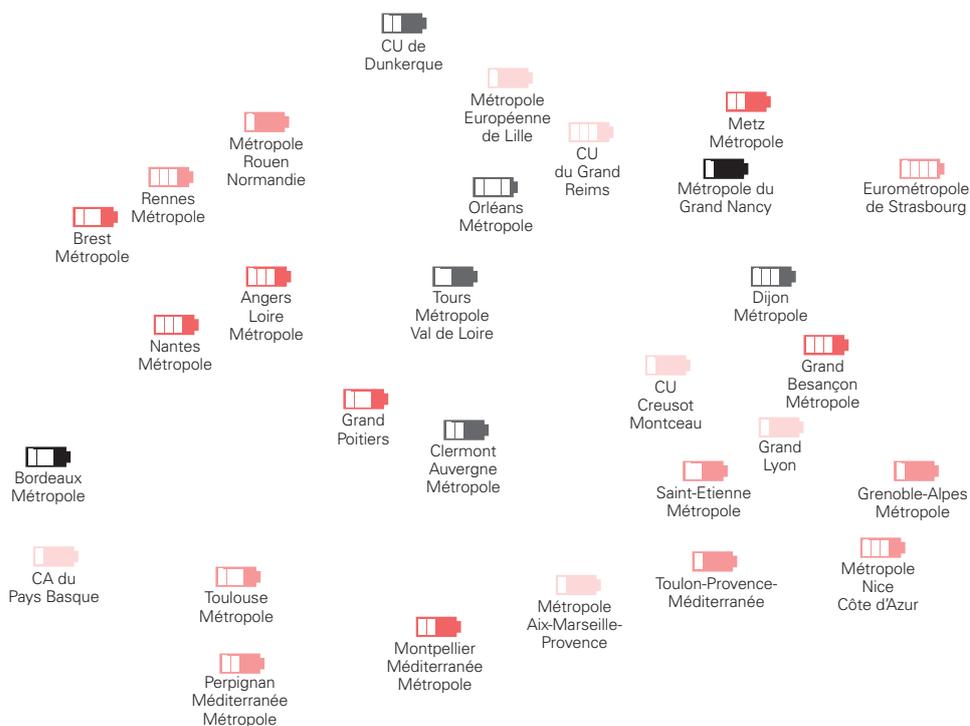
La cartographie réalisée par la mission vise à permettre une analyse globale des modèles de mutualisation des métropoles françaises, cette étude n'ayant jamais été réalisée de manière exhaustive sur le territoire. L'analyse comparée vise à comprendre quelles sont les tendances existantes, leurs facteurs de réussites et à recenser les bonnes pratiques mises en place.

**Cinq modèles de mutualisation ont été identifiés :**

- **le modèle coopératif** : peu ou pas de services communs et essentiellement de la prestation de service portée par une ingénierie métropolitaine,
- **le modèle central** : services communs uniquement entre l'EPCI et la ville centre et peu ou pas de prestations de service aux autres communes,
- **le modèle classique** : services communs uniquement entre l'EPCI et la ville centre et prestations de services et / ou coopérations proposées aux autres communes,
- **le modèle hybride** : services communs sur un double périmètre : domaines réservés ville centre et domaines ouverts à toutes les communes,
- **le modèle inclusif** : tous les services communs ouverts à toutes les communes.

# TYPOLOGIE

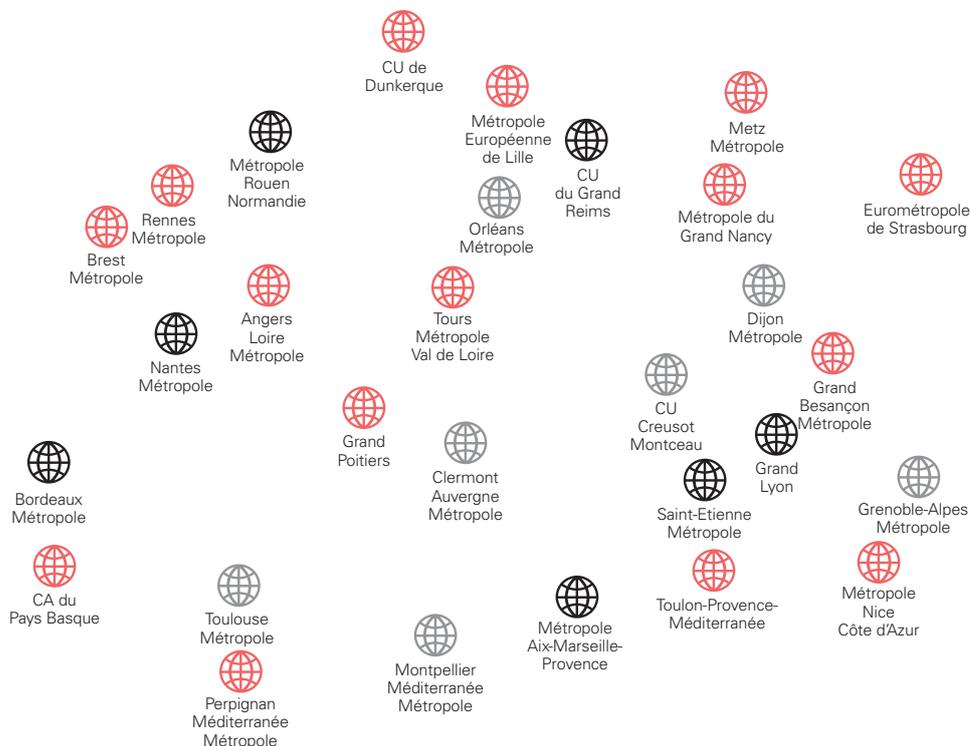
En complément de cette typologie une intensité de la mutualisation a été définie. Elle correspond au nombre de thématiques qui font l'objet d'un service commun.



**SYNTHÈSE**    ■ Coopératif    ■ Central    ■ Classique    ■ Hybride    ■ Inclusif

# LES MÉTROPOLES

Trois modèles de territorialisation ont été observés : **la sectorisation** concerne les métropoles qui n'ont pas territorialisé leurs services, **le modèle espace public** celles qui l'ont en général mise en place pour la compétence voirie, espaces verts, propreté et enfin **le modèle élargi** permet de regrouper les métropoles qui ont territorialisé l'espace public mais également d'autres compétences.



## MODÈLES DE TERRITORIALISATION



**Sectorisation**  
Pas de territorialisation des services en pôles, seulement une sectorisation du territoire pour les interventions sur l'espace public



**Espace public**  
Territorialisation de la gestion de l'espace public



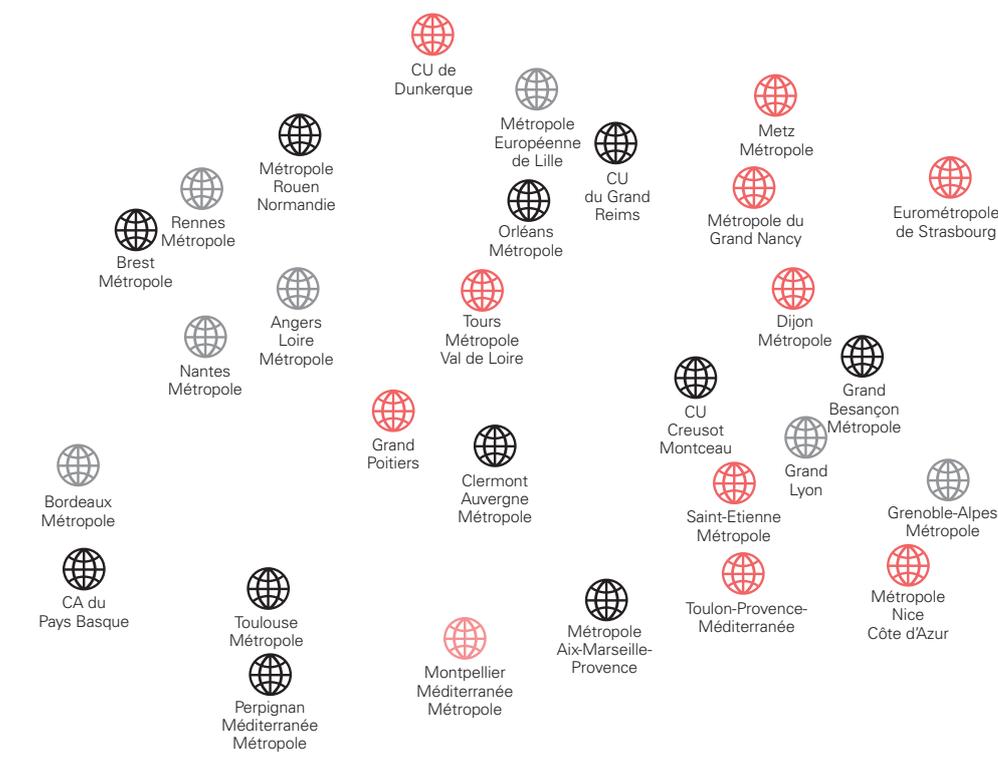
**Elargi**  
Territorialisation espace public + autres compétences

# LA GOUVERNANCE

Sur la question de la gouvernance politique territorialisée, trois modèles ont pu être identifiés.

Le premier modèle traduit soit l'absence, soit l'émergence d'une gouvernance de la mutualisation. Le modèle appelé consultation intègre une gouvernance territoriale simple, soit sous la forme d'une information des membres de la conférence, soit par un processus de consultation. Le troisième modèle est le plus abouti en matière d'animation territoriale.

Les conférences territoriales sont ainsi en charge non seulement de l'information, mais également de la consultation et de la concertation.



## MODÈLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALISÉE



### Absence ou émergence

Gouvernance réalisée en central



### Consultation

Instances territoriales consultées



### Animation

Information, arbitrage décisionnel et concertation dans la mise en œuvre des politiques publiques réalisés au niveau territorial.

# SYNTHÈSE

En synthèse, les tendances principales qui se dégagent sont les suivantes :

Les métropoles ont généralement produit des schémas de mutualisation très ambitieux en 2015 / 2016, mais les réalisations opérationnelles sont souvent assez limitées. En effet, le passage rapide en métropole pour certaines communautés d'agglomérations les a poussées à se concentrer sur les compétences transférées plutôt que sur les mutualisations. Certaines métropoles recon-

naissent avoir été contraintes de revoir leurs ambitions de mutualisation à la baisse face aux réticences politiques et / ou administratives.

Lorsque la mutualisation est effectivement mise en œuvre par les métropoles, elle concerne essentiellement la ville-centre, avec éventuellement de la prestation de service aux autres communes. Comme mis en évidence dans la cartographie, les modèles central et classique regroupent 17 / 29 collectivités soit près de 60% des métropoles françaises.

Dans ce contexte, Bordeaux Métropole présente un modèle unique du fait du très grand nombre de domaines ouverts à l'ensemble des communes sous la forme la plus aboutie de mutualisation, le service commun. Bordeaux Métropole se distingue également des autres métropoles françaises par l'adéquation forte qui existe entre le schéma de mutualisation adopté en novembre 2014 et les mutualisations effectivement mises en œuvre dès 2016.

Lorsqu'elle existe, la territorialisation concerne essentiellement les compétences relatives à la gestion de l'espace public. Lorsque la mutualisation des fonctions support concerne plusieurs communes, les services communs ne sont jamais territorialisés (à la seule exception de Bordeaux Métropole).

La gouvernance territorialisée des métropoles se traduit généralement par des conférences territoriales dont le rôle reste limité à de la consultation. Cependant, plusieurs EPCI se distinguent, souvent du fait de leur histoire politique, par le rôle important qu'occupent les instances de gouvernance territorialisée.

Chaque projet métropolitain est unique avec cependant une constante partagée par tous qui est celle de la nécessaire prise en compte de l'entrée communale dans les trois axes analysés (mutualisation, territorialisation et gouvernance territorialisée). Cet enjeu est la garantie de l'appropriation du modèle par les acteurs et un gage de son efficacité.

