

PILOTER ENSEMBLE

# 03

**SCHÉMA DE  
MUTUALISATION À L'ÉCHELLE  
DES 37 COMMUNES :  
CONCEPTION ET  
MÉTHODOLOGIE  
DE DÉPLOIEMENT**

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE



# LES AUTEURS



**Xavier GARRIGUES**

xavier.garrigues@administrateur-inet.org



**Olivier MANIN**

olivier.manin@ingenieurchef-inet.org



**Morgan JACQUEMIN**

morgan.jacquemin@administrateur-inet.org



**Jérémy PALOTY**

jeremy.paloty@administrateur-inet.org

## TUTEUR AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ

**Jérôme LENOIR**

Directeur général des services

# CONTEXTE

A l'approche d'une nouvelle mandature, le Grand Narbonne a souhaité la réalisation d'une étude prospective sur la mutualisation entre l'agglomération et ses 37 communes, à travers 2 axes :

- Rapprochement intercommunalité et ville-centre ;
- Mutualisation à la carte avec les communes.

Un premier schéma de mutualisation a été élaboré de manière volontariste pour le mandat 2014-2020 sur la base de groupes de travail thématiques pilotés chacun par un DGS de commune et un cadre du Grand Narbonne, mais ses résultats sont limités. La mutualisation a concerné essentiellement des chantiers entre l'EPCI et ses petites communes, et des thématiques restreintes (groupement de commandes permanent, service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme...). La démarche est en sommeil depuis 2 ans.

Cette question majeure de la mutualisation n'a pas été traitée avec Narbonne, ville-centre qui représente 40 % de la population. La CRC a récemment souligné ce manque.

# PROBLÉMATIQUE

L'enjeu principal de la mission a été de **déterminer les gains pouvant résulter d'un rapprochement des services support entre l'EPCI et la ville-centre** (en termes de temps de travail, de finances, d'accroissement des structures).

Les marges de manœuvre ainsi dégagées doivent s'intégrer dans la **proposition de nouveaux services au bénéfice des 37 communes** et les renforcer : des fiches-action pragmatiques, opérationnelles et autonomes ont été réalisées. Chaque fiche a fait l'objet d'une triple cotation selon son niveau de priorité, de faisabilité technique et d'acceptabilité politique.

Enfin, au-delà de la conception de la démarche et de la priorisation des actions, le dernier enjeu-clé tient à la capacité à **piloter une telle démarche** dans la durée.

# DES CLÉS POUR AGIR

La mise en œuvre d'une démarche de mutualisation nécessite un préalable intangible : **un contexte politique favorable**. Le retour d'expérience montre que les administrations mutualisées ont le même exécutif, ou au minimum des exécutifs sur la même ligne politique. Quelques cas de démutualisations ont été enclenchés quand les exécutifs ont souhaité disposer de services fonctionnels proches d'eux.

Les élus sont par ailleurs attachés à ce qu'ils qualifient de « **leurs dernières prérogatives** », comme les pouvoirs de police ou le pouvoir de décision sur l'urbanisme (PLU, permis de construire). Un dispositif de mutualisation doit s'appuyer sur les mesures qui ont déjà montré leur efficacité. L'intercommunalité ne doit pas non plus imposer la mutualisation « d'en haut » mais doit **recenser les besoins des communes** et laisser la place aux initiatives locales. Les actions de mutualisation ainsi

proposées aux communes doivent être **refacturées** selon des critères objectifs (tarification à l'acte, à l'heure, au nombre d'habitants, etc.), compte tenu du travail de coordination engendré et des contraintes financières actuelles.

Les avantages de la mutualisation sont difficiles à quantifier et aucun retour d'expérience n'est formalisé à ce jour. La mutualisation ne permet pas d'économies à court terme car il faut intégrer les coûts de mise en œuvre des nouveaux dispositifs. Mais la mutualisation **évite des surcoûts à l'avenir** en rationalisant l'efficacité de l'action publique, en dégageant des marges de manœuvre pour développer d'autres services.

Les gains de la mutualisation ne sont pas seulement d'ordre financier : elle a aussi pour effet **d'harmoniser les services rendus** aux habitants du territoire, d'harmoniser les pratiques managériales au sein des administrations qui font l'objet d'un rapprochement, mais elle constitue aussi un levier managérial qui favorise la transversalité (ex : les SIG qui permettent de communiquer sur les travaux menés par les directions opérationnelles dont la voirie).

La mutualisation permet donc de développer et d'uniformiser de nouveaux services à l'usager, de créer de l'activité et des richesses, de resserrer les liens au sein du bloc communal et de contribuer à un pilotage consolidé des ressources et des dépenses à cette échelle : elle permet de **faire plus et faire mieux**, avec les moyens dont on dispose. Elle constitue donc un levier pour une meilleure efficacité du service public au profit du citoyen. Il relève donc de chaque acteur de se saisir de cette opportunité pour inventer et dimensionner son propre schéma de mutualisation.

## Témoignage de la collectivité

*Jérôme Lenoir, Directeur général des services du Grand Narbonne.*

« L'équipe d'élèves a su rapidement mobiliser autour de la démarche : 40 acteurs représentatifs du territoire ont fait l'objet d'un entretien person-

nalise, dont l'encadrement de la ville de Narbonne, avec qui la mutualisation était jusqu'alors limitée. 20 fiches-action opérationnelles ont été concertées et présentées aux parties prenantes : elles donnent un cadre pour l'action de la prochaine mandature, soulignant la pédagogie dont ont su faire preuve les élèves, qui a contribué en soi à faire progresser la prise de conscience vers une nécessaire accélération de la mutualisation. »

## Les chiffres



## Aller plus loin

AdCF, CNFPT, FNCDG, [La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation](#), déc. 2015

Ministère de la Décentralisation et AMF, [La mutualisation au service des communes](#), des intercommunalités et de leurs établissements, mai 2015

Ministère de la Cohésion des territoires, [Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements](#), juill. 2019

Le Grand Narbonne, Charte de la mutualisation, déc. 2016