



HAL
open science

L'instrumentation de gestion au service de la mutualisation de services publics communaux : quels enjeux pour quels effets ?

Aurélien Bargain, Christophe Maurel

► To cite this version:

Aurélien Bargain, Christophe Maurel. L'instrumentation de gestion au service de la mutualisation de services publics communaux : quels enjeux pour quels effets ?. Accountability, Responsabilités et Comptabilités, May 2017, Poitier, France. pp.cd-rom. hal-01907611

HAL Id: hal-01907611

<https://hal.science/hal-01907611v1>

Submitted on 29 Oct 2018

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

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

L'instrumentation de gestion au service de la mutualisation de services publics communaux : quels enjeux pour quels effets ?

Aurélien BARGAIN

Christophe MAUREL

Résumé :

La littérature montre que la mutualisation des services entre collectivités territoriales est une démarche recommandée par les institutions et le courant du New Public Management, alors que des enquêtes empiriques présentent des résultats nuancés et très rarement mesurés. Ce papier s'intéresse aux effets de mutualisations entre communes en mobilisant la notion de découplage des outils de gestion pour étudier les effets annoncés, mais aussi les effets directs et indirects sur le fonctionnement de ces organisations. A l'aide d'une étude de cas, nous montrons que les objectifs ne portent pas sur le respect d'une obligation légale et sur la conservation de services publics de qualité mais sur un besoin de maîtrise de l'organisation et une recherche d'économies financières. Enfin, les effets directs mesurables se révèlent faibles, et des effets indirects apparaissent pour valider la théorie du découplage organisationnel.

Mots-clef : collectivité, mutualisation, effets, découplage, instrumentation

Abstract :

The review of the research literature shows that sharing services between local authorities is promoted, both by institutions and New Public Management, whereas empirical studies underline mostly nuanced and uncalculated results. This paper deals with sharing services between local authorities, using the concept of decoupling to study intended outcomes, but also direct and indirect effects on the organizational functioning. Through a case study, this paper shows that purposes are not just that the respect for the law and the maintenance of high level of public services'quality but a need to control the organization and make savings. Lastly, measurable and direct effects prove to be small, and indirect ones show up to demonstrate the decoupling's theory.

Key-words : local authorities, sharing services, effects, decoupling, instrumentation

Depuis 2016, en France, les communes et leurs intercommunalités ont réalisé un schéma de mutualisation des services, prévu par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

A défaut de définition juridique ¹, en s'appuyant sur les pratiques, la mutualisation consiste à mettre en commun des moyens entre différentes structures. Elle se rapproche aussi de la coopération ou plus globalement du reengineering (Marin, 2014). D'après le guide sur « *la mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements* » (Lebranchu et Baroin, 2015) sont concernés : la mise à disposition individuelle, la mise à disposition de services, le service commun, la mise en commun de moyens, l'entente et la gestion de commandes. En ce sens, la démarche de mutualisation, à travers l'outil « *schéma de mutualisation* », relève de la restructuration administrative, un des trois objectifs du courant du New Public Management (NPM), au côté de l'intensification de la productivité et de la réduction des coûts (Hood, 1991).

Ainsi, le schéma de mutualisation invite les collectivités à réfléchir à leur fonctionnement en visant, selon le guide Lebranchu - Baroin (2015), à réduire les doublons voire les supprimer, à réaliser des économies en mutualisant les achats et renforcer l'efficacité des services dans les intercommunalités ou en coopérant avec d'autres organisations. Aussi, la mutualisation est présentée par le législateur dans la logique du NPM comme un moyen de réduire les charges de fonctionnement des communes et leurs intercommunalités grâce à l'organisation de nouveaux modes de gestion. Ces dernières gardent tout de même leurs compétences et leur relation de proximité avec les habitants et doivent donc concilier de nombreux impératifs. Nous nous interrogeons alors sur les effets directs et indirects des premiers schémas de mutualisation mis en place : Dans quelle mesure une démarche de mutualisation génère-t-elle des effets directs et indirects dans le fonctionnement des organisations du bloc intercommunal ? Ce questionnement amène à étudier les effets annoncés de la mutualisation et les impacts directs et indirects de la démarche. Pour y répondre, nous mobilisons le cadre

¹Les lois du 12 juillet 1999, 27 février 2002 et 13 août 2004 abordent la mutualisation en précisant les modalités du cadre juridique mais sans définir le terme, également absent du Code Général des Collectivités Locales.

de la théorie néo-institutionnelle à travers l'approche du découplage pour analyser les discours tenus sur la mutualisation, les instruments de gestion utilisés² et les pratiques associées.

Après avoir exposé le contexte institutionnel et théorique des effets de la mutualisation, nous présentons un cas de grande ville régionale française, pour finalement discuter des impacts nuancés de la mutualisation et expliquer les intérêts à mutualiser des services.

1 Les démarches de mutualisation : d'un a priori positif à une confrontation contrastée avec les enquêtes empiriques

À un discours favorable sur la mutualisation font échos des résultats d'enquêtes plus nuancés mettant l'accent sur des effets multiples peu évalués et parfois dissociés de la mutualisation.

1.1 La prédominance d'un discours laudateur...

Les travaux de recherche portant sur la mutualisation de services entre localités ne sont pas récents. Si, depuis le début des années 1970, des études existent au niveau international, Dollery et Akimov (2007, p.7) montrent une dissymétrie : « *le trait frappant de la littérature internationale est le manque d'études empiriques dans la littérature de recherche* ».

Les premières études menées aux Etats-Unis suggèrent des effets positifs : Price (1977) cite l'action de l'agence de mutualisation Coastal Plains pilotée par la Ville-centre de Valdosta dans l'État de Géorgie portant sur les équipements informatiques et permettant une utilisation commune avec les villes proches. Stackler (1983) indique le cas de sept comtés dans l'État du Missouri ayant eu recours à des appels d'offres groupés pour l'acquisition de matériaux et permettant une économie de 45 000 \$. Ces exemples s'insèrent dans le courant libéral des politiques économiques du début des années quatre-vingts aux États-Unis (« *Reaganisme* ») et en Royaume-Uni (« *Thatchérisme* ») servant de socle au développement de la première version du New Public Management. Or on observe au niveau international, un discours largement laudateur au travers d'études, que ce soit en Australie « *où les mesures de mutualisation des services sont promises à un grand succès selon tous les rapports menés* (Dollery et Akimov, 2007, p.3), en Angleterre, en France, aux États-Unis, au Canada

² Nous mobilisons la définition d'Hatchuel et Weil (1992) sur l'instrument de gestion, lequel recouvre trois dimensions : le substrat technique, la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée des relations organisationnelles. En l'espèce, les pratiques s'insèrent dans cette définition.

(Honadle, 1984 ; Ruggini, 2006), en Nouvelle-Zélande (McKinlay Douglas Limited, 2006) et en Allemagne (Dollery et Robotti, 2008).

Les économies budgétaires constituent le principal argument. Par exemple, les comtés anglais du Northamptonshire et de Cambridgeshire ont économisé sept millions de livres dans l'acquisition de progiciels de gestion intégrés et ont pu de 2006 à 2011 réduire les coûts de fonctionnement induits sur les services de 26 % (Local Government Group, 2011).

En France, la mutualisation de services s'impose comme une des réformes majeures des collectivités territoriales, Marin (2014) rajoutant que cette pratique fait l'objet d'un recours intensif ces dernières années. Ainsi, un rapport de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation (Lambert et al., 2010 ; p. 53) met en exergue la mutualisation comme « *un impératif catégorique* » afin de relever les défis des évolutions démographiques, sociologiques et économiques des collectivités.

En synthétisant le Guide sur la mutualisation de 2015, les raisons d'un tel discours sont quadruples : la non compensation intégrale des dotations de l'État aux collectivités territoriales pour financer le transfert de compétences depuis les lois de décentralisation, l'accroissement des charges de personnel, la baisse des recettes fiscales (par la conjoncture économique et l'existence d'un plafond d'imposition standard à ne pas dépasser par les élus afin de ménager leur base électorale) et la demande croissante de services locaux.

De nombreuses recherches sur la mutualisation et les services publics locaux pointent d'ailleurs l'intérêt de réaliser des économies d'échelle. Honadle (1984) observe des coopérations intercommunales en Angleterre et indique que les mutualisations fournissent des services de manière plus efficiente. Dollery et Byrnes (2005), en basant leur investigation sur la localité de Walkerville en Australie, confirment les économies budgétaires non négligeables et l'intérêt gestionnaire de la mutualisation dans l'amélioration de la qualité des services. Derman et Gates (1995) montrent, quant à eux, sur une base d'étude de 400 services intercommunaux, que si les démarches de mutualisation sont recherchées par les collectivités, c'est que ces dernières peuvent concerner quasiment l'intégralité des services.

1.2 Les limites aux démarches de mutualisation

Les recherches menées sur les processus de mutualisation montrent des démarches avec peu de mesures des résultats et une possible utilisation politique pouvant amener une déconnexion entre la pratique et son discours.

Le discours promouvant la mutualisation des services se heurte à la faible présence d'indicateurs chiffrés des impacts économiques, que constate par exemple Dollery (2007) dans ses différents travaux à l'échelle australienne. Il précise que très peu d'études apportent des « preuves incontestables » que les mutualisations génèrent des avantages, et que les effets indirects (sur l'organisation et les individus) ne sont pas abordés en management.

Lawson (2007), étudiant un panel de trente-quatre conseils municipaux dans le Sud de l'Australie conclut lui aussi qu'en dépit de fortes attentes en termes d'économies, peu de localités ont pu chiffrer ces dernières. Cette difficulté à faire ressortir des données quantitatives concerne également les cabinets de conseil. Ainsi le rapport 2005 de Price Waterhouse Coopers (PWC) présente une intervention auprès d'une organisation de bienfaisance anglaise ayant créé un centre mutualisant une offre de prestations à deux collectivités rurales, qu'il qualifie de succès sans pouvoir mobiliser de mesures (seul est mentionné que la mutualisation permet « *d'atteindre le dernier quartile de la performance, tout en obtenant des économies significatives*³ »).

La seconde difficulté est politique, mais nourrie par des considérations budgétaires. En effet, les maires et élus des petites communes sont souvent réticents à supporter des charges qu'ils jugent inéquitables, en cas de prestations dont ils ne bénéficient pas à la même hauteur que les communes avoisinantes (Dollery et al ; 2007). La conséquence en est un sentiment de perte de pouvoir de ces élus sur des compétences significatives (par exemple la voirie, le transfert de cette compétence étant une des conditions règlementaires du passage de la communauté d'agglomération à la communauté urbaine en France). Ainsi selon Dollery (*op.cit.*), la mutualisation, du fait de sa mobilisation significative de ressources (humaines, financières, temporelles et organisationnelles) nécessite un audit approfondi, car les obstacles à une telle démarche doivent être considérés avec attention avant toute conclusion de conventions.

En mettant en évidence la contingence aux contextes locaux des démarches de mutualisation, cette observation milite pour un intérêt particulier porté aux acteurs de la démarche et à leurs

3 Notre traduction de : « *The study contends that both councils achieved top quartile performance along with significant savings* ».

discours afin que celle-ci soit effectivement mise en pratique et entraîne des effets pour les organisations participantes.

En s'intéressant aux réponses que peuvent mettre en œuvre les organisations face à des pressions institutionnelles, la théorie néo-institutionnelle a suggéré l'approche du découplage comme comportement rationnel (Meyer et Rowan, 1977). Les outils de gestion peuvent poursuivre des objectifs différents de ceux préalablement définis (Brignall et Modell 2000), les pratiques peuvent être déconnectées des discours tenus (Fiss et Zajac, 2006). Zelinschi et al. (2013) précisent que les pratiques affichées peuvent permettre aux organisations d'acquiescer ou de conserver une légitimité essentielle à leur survie dans le cadre d'environnements incertains ou parcourus de logiques institutionnelles contradictoires (Lounsbury 2008). Les pressions institutionnelles sur les collectivités pourraient alors expliquer les discours vantant les économies financières ou un service de meilleure qualité alors que les pratiques et impacts sont plus nuancés. Le discours, en apparence déconnecté des pratiques, est alors un moyen d'inspirer de nouvelles conditions d'organisation, telle une pré-condition à la mutualisation ou l'aspiration à la mutualisation.

Ces comportements stratégiques des organisations face aux pressions institutionnelles ont fait l'objet d'une typologie par Oliver (1991), indiquant qu'elles peuvent accepter ces pressions, les éviter, ou développer d'autres formes de réponses. Chacune de ces dernières peut entraîner une forme de découplage. Par ailleurs, Zelinschi et al. (2013) rappellent que ces différentes réponses sont interdépendantes : « *Une organisation peut, par exemple, agir par imitation, tout en cherchant à équilibrer les pressions des stakeholders, [...] tout en faisant du découplage, soit en masquant sa non-conformité, soit en l'éloignant des points d'inspection* ». De plus la complexité des situations de découplage peut également provenir de la période d'observation. Dans une situation de déconnexion apparente à un moment donné, cette dernière peut s'adapter progressivement voire disparaître. Ainsi, des auteurs utilisent des termes moins forts en référence au loose-coupling (Orton et Weick, 1990) pour préciser le degré de découplage. Power (1999) parle, quant à lui, de colonisation pour l'ajustement progressif, ce qui s'apparente à l'approche par aspiration évoquée précédemment pour l'utilisation d'un discours a priori déconnecté d'une pratique mais pouvant être considéré comme une condition préalable à la mise en œuvre de ladite pratique. A l'opposé il est possible d'envisager tel Brunsson (1993) que le découplage est une approche cynique du dirigeant, une hypocrisie organisationnelle, pour afficher un discours à des parties prenantes

externes et en tenir un autre auprès des parties prenantes internes. Cette posture permet alors un fonctionnement organisationnel rationnel auprès de chaque partie prenante, en affichant notamment une image conforme aux exigences institutionnelles.

En nous interrogeant sur les effets des démarches de mutualisation, prônées par l'environnement légal, nous pouvons être confrontés à une absence d'effets observables avec des discours tenus favorables à la mutualisation, de par une politique sans mise en pratique, ou une politique qui sera mise en pratique ultérieurement, ou bien un couplage outils-pratiques.

L'étude de la démarche de mutualisation, à travers la rédaction de son schéma directeur, rendu obligatoire à partir de janvier 2015 par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, nous paraît un bon exemple d'analyse des impacts d'une législation concernant les collectivités territoriales. En effet, son application ne va pas de soi, et « *la mutualisation n'est pas déterminée automatiquement, ni dans son principe, ni dans ses modalités selon les caractéristiques des communes ou de leurs intercommunalités* » (Lebranchu et Baroin, 2015, p.16). De plus, un tel processus a suscité des réactions de la part de ces collectivités territoriales : « *les mutualisations suscitent parfois des craintes d'insuffisante réactivité des services ou d'un éloignement de l'utilisateur, plus prompt à interpeller son maire qu'à se tourner vers un service communautaire* » (*ibid.*,p.23). On peut donc s'attendre à des phénomènes de découplage entre les discours et les pratiques, avec une potentielle absence d'effets non mesurés.

Nous avons donc retenu une méthodologie de recueil de données permettant d'obtenir des discours, d'observer des instruments de gestion et leurs pratiques, et d'étudier leurs effets.

2. Un cas français illustrant des effets multiples

Cette section explicite en premier lieu la méthodologie et l'intérêt du cas avant d'étudier le processus de pilotage de la mutualisation et de mettre en avant les impacts observés.

2.1 La méthodologie retenue

Cette recherche s'appuie sur une étude de cas car ce choix se révèle tout particulièrement adapté à l'analyse d'évènements actuels et complexes. En effet cet outil méthodologique sert une vision idiographique (Tsoukas, 1989), processuelle et contextuelle. En outre, « *l'étude de*

cas constitue une stratégie de recherche empirique adaptée à des questionnements sur les interactions plus ou moins implicites liées à un phénomène » (Wacheux, 1996, p.89). C'est d'ailleurs ce que nous cherchons à faire émerger via l'analyse des impacts, attendus comme inattendus, la place prise par chacun des acteurs, directs comme indirects dans une telle démarche, et les enjeux qui la sous-tendent. A ce titre, le choix de notre bloc intercommunal (Ville-centre, communauté urbaine et centre communal d'action sociale) est motivé par la pratique pionnière de sa direction du conseil de gestion mutualisé dans l'évaluation des impacts financiers du dit processus, couplée à son évaluation qualitative. Ce choix a été confirmé par le caractère innovant en matière de contrôle de gestion de cette Ville-centre depuis le milieu des années quatre-vingts (Bargain, 2014), principalement avec une comptabilité analytique en coût complet depuis 1986 et son articulation avec le système d'information des ressources humaines (SIRH).

Le cas présente aussi l'intérêt d'être un mode d'investigation privilégié des travaux sur la mise en place d'outils et de procédures comptables (Kaplan, 1983 ; Carpenter et Feroz, 2001 ; Touron, 2004). La collecte des données primaires et secondaires s'est faite respectivement par des entretiens semi-directifs et de l'analyse documentaire. Les entretiens ont été menés en deux temps. Nous avons d'abord conduit nos entretiens avec les membres du comité de pilotage de la mutualisation : le directeur du conseil de gestion mutualisé, le responsable du SIRH, la chargée de mission recrutée pour le projet de mutualisation et le directeur du pôle Finances, Évaluation, Appui aux Politiques Publiques (FEVAP). Nous nous sommes ensuite entretenus avec la chargée de mission rattachée à la direction générale des services, responsable de l'évaluation du bilan qualitatif de la mutualisation. Si un tel ordre a été respecté, c'est pour mieux comprendre grâce à la chronologie des faits et des responsabilités les enjeux d'un tel processus (tableau 1). Ainsi, l'entretien avec l'actuelle chargée de mission auprès du DGSM s'est révélé d'autant plus riche, au regard de notre connaissance antérieure de la genèse de la démarche, des objectifs, moyens, limites et acteurs de la mutualisation. Ce mode de sélection a également recoupé un autre critère retenu, en l'occurrence, le degré d'implication décroissant des acteurs dans la démarche de mutualisation, afin d'avoir, dans un premier temps, une vision précise et globale du projet et pour, dans un second temps, compléter les données recueillies jusqu'à saturation théorique (Glaser et Strauss, 1967).

Tableau 1 : Liste des personnes interviewées (membres du comité de pilotage).

Statut	Mode d'entretien	Durée de l'interview
Directeur du conseil de gestion mutualisé (DCGM) - ville-centre, communauté urbaine et centre communal d'action sociale (CCAS)	Vis-à-vis et téléphonique	4 heures
Chargée de mission de la mutualisation (CDMM)	Vis-à-vis et téléphonique	2,5 heures
Responsable du SIRH (Système d'information Ressources Humaines)	Vis-à-vis	1 heure
Directeur du pôle Finances, Évaluation, Appui aux Politiques Publiques (FEVAP)	Vis-à-vis	2 heures
Chargée de mission à la direction générale des services (bilan qualitatif de la mutualisation...)	Vis-à-vis et téléphonique	2,5 heures

En outre, pour renforcer cette précision, nous avons consacré une part de chaque guide à des questions similaires afin d'infirmes et/ou de confirmer certains faits. Une telle méthode s'est révélée légitime au regard de la diversité des acteurs et de leurs enjeux respectifs.

Les données secondaires internes sont principalement constituées des rapports annuels et des fichiers de travail de la direction du conseil de gestion mutualisée et de la direction générale, mais aussi des supports de présentation d'acteurs du comité de pilotage de la mutualisation. Les données secondaires externes sont composées de rapports institutionnels et professionnels.

Le cas étudié porte sur une mutualisation entre une Ville-centre, un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) et un Établissement Public à Caractère Administratif, soit en l'espèce, une grande ville régionale, une communauté urbaine (anciennement communauté d'agglomération) et un centre communal d'action sociale. La mutualisation traitée concerne, au sens du rapport Lebranchu - Baroin (2015, p.15), une mutualisation

classique cherchant à « *définir un cadre de gouvernance ad hoc qui assure la bonne liaison entre toutes les communes et l'EPCI et mesurer l'impact en termes d'organisation et de gains* ». L'EPCI analysé comprend 34 communes, rassemblant près de 275 000 habitants autour de la Ville-centre, cette dernière atteignant pour sa part presque 155 000 habitants.

2.2 Une mutualisation contrastée pourtant accompagnée par des outils et des acteurs

Sont présentés l'avant-projet de la mutualisation et les effets anticipés, la démarche retenue pour éviter les risques de rejet, les outils transversaux mobilisés ainsi que leurs impacts.

2.2.1 Un avant-projet révélateur des différentes dimensions de la mutualisation

La démarche de mutualisation a été initiée en 2007 pour maîtriser le bloc intercommunal et réaliser des économies budgétaires, alors qu'elle a été affichée comme un moyen d'améliorer la qualité du service public en situation budgétaire tendue. En parallèle, le but était aussi de répondre à la législation avec l'obligation annuelle d'un schéma de mutualisation à partir de 2015.

Le projet débute officieusement par de nouvelles attributions de responsabilités. Le premier service concerné par la mutualisation est la Direction générale avec le départ du Directeur Général des Services (DGS) de l'agglomération, par décision du Président du conseil communautaire (également maire de la Ville-centre). Ce dernier confie alors au DGS de la Ville, le poste de Directeur Général des Services Mutualisés (DGSM), soit la responsabilité des trois collectivités (Ville-centre, Communauté d'Agglomération et Centre Communal d'Action Sociale). Le maire est également à l'origine de la promotion peu de temps après du Directeur du Conseil de Gestion de l'agglomération. En effet, ce dernier voit son périmètre étendu au même bloc que celui du DGSM, en devenant Directeur du Conseil de Gestion Mutualisé (DCGM), rendue possible avec le départ du directeur du conseil de gestion de la Ville-centre. Or ces décisions ne sont pas neutres : elles témoignent d'une anticipation du maire et de son directeur général des résistances futures de la coalition de trois « grands élus locaux » (deux députés-maires de ville d'importance et un sénateur) et de quelques autres élus de l'agglomération envers la mutualisation. La chargée de mission recrutée pour la mutualisation indique en effet : « *on pressentait avec le directeur général des services que les*

élus de l'agglomération n'iraient pas plus loin dans le transfert de compétences. Et donc on s'était dit il faut que les administratifs se rapprochent » (CDMM).

Pour les deux députés-maires, leur réticence s'explique par l'appréhension de devoir dépenser plus dans les prestations de services fournies et facturées par l'agglomération par rapport à celles internalisées dans leur commune. Cette perte de contrôle ressentie par le transfert de compétences amplifie également leur résistance, tandis que la position du sénateur s'explique par des choix de gestion et politiques opposés.

Cependant, en juin 2008, la démarche de mutualisation est affichée officiellement par la constitution d'un comité de pilotage, suite à un séminaire rassemblant le maire, le DGSM, les directeurs généraux adjoints et le DCGM. Si une telle mesure est prise rapidement en créant un groupe formé de praticiens - comité constitué du DCGM et trois autres acteurs, interviewés (supra) - c'est que plus globalement *« la logique du maire et du directeur général est d'accélérer les relations entre la ville et l'agglomération par différents moyens dont la mutualisation des services » (CDMM).*

En outre, le maire décide de nommer un des deux députés-maires réfractaires au projet Président du comité de pilotage, stratégie d'évitement qui se révèle payante car l'élu fera preuve de moins en moins de résistances au cours de la démarche.

La mutualisation a été un processus continu : de 2008 à 2015, 25 services sont mutualisés pour un total de 553 agents, soit 15 % du personnel global. Dans la mise en œuvre de la mutualisation, le comité de pilotage a sélectionné en premier les services stratégiques : la direction générale (qui porte la démarche) et le conseil de gestion (qui anime la démarche). En effet, *« La direction générale, c'était indispensable qu'elle y passe, c'était un message fort et puis les économies sont là... et le conseil de gestion bien sûr on était concerné » (DCGM).*

2.2.2. Modalités de mise en œuvre

Le modèle instrumental : les conventions et le calcul des coûts

En 2008, dans la mesure où la législation n'était pas précise sur les modalités de mutualisation, comme l'indique un membre du comité de pilotage, l'agglomération *« a un peu forcé la main aux textes » (CDMM).* La première étape a été le conventionnement définissant les prestations et le coût de ces dernières entre les services de chaque collectivité. Le conventionnement est traduit dans un compte d'exploitation analytique avec les ressources et

emplois. En effet, le DGCM souligne : *« j'ai reconstruit les comptes d'exploitation avec une approche holding : je suis allé par exemple récupérer les équipes Rh de l'agglomération, les équipes Rh de la ville et les équipes Rh du CCAS. On a fait un total avec tous les cas qu'il y avait là-dedans, en évitant de mettre des coûts hyper complets »*.

Dès le départ, le DGCM souhaite une méthode simple : *« on a pris le nombre de bulletins de paye retenu sur 12 mois, et on répartissait la facture entre les 3 collectivités en fonction du nombre de bulletins de paye géré par chacune d'elle »*. Or le contenu des conventions est capital car *« c'est le seul moyen avec lequel le maire puisse me donner l'aval »* (DGCM). En effet, selon l'article L.5211-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, *« une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service »*. Afin d'évaluer les économies financières de la mutualisation, une étude ad hoc pilotée par la Direction du Conseil de Gestion Mutualisé est menée en retenant comme périmètre les charges de personnel et assimilées, la masse salariale étant le principal poste budgétaire des communes. De plus, cette méthode est pionnière car elle s'appuie sur une logique *« avec/sans mutualisation »*, contrairement aux méthodes classiques qui comparent la situation avant/après mutualisation (Gillard, 2015). *« L'objectif est de pouvoir simuler deux situations parallèles sur une même période de référence, en ne faisant varier que le seul élément organisationnel »* (ibid. p.284).

Techniquement, le service bénéficiaire (de moyens techniques ou humains) rembourse à l'autre service la quote-part du coût réel de fonctionnement de chaque service mutualisé, sur la base d'une clef de répartition déterminée par un compte d'exploitation analytique et par un indicateur d'activité, conclu d'un commun accord par les conventions. Cette approche permet d'intégrer différents services mutualisés et de mesurer l'effet sans les variations de charges de personnel qui ne relèvent pas de la collectivité.

Le travail de mesure issu de la comptabilité analytique est valorisé à l'extérieur en 2014 par le rapport de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire (CRCPDL) indiquant que la DGCM fait des études intéressantes et incite l'agglomération à suivre ses recommandations, et par le prestataire du nouveau progiciel de comptabilité analytique et générale qui a souhaité enrichir son offre avec l'approche par politique publique unique développée sur les trois structures considérées comme des centres de responsabilité.

L'accompagnement de la mutualisation

L'équipe de direction issue des élections de 2014 poursuit la démarche pour les mêmes raisons que les deux équipes précédentes. Les conventions de mutualisation sont systématiquement appliquées dès le départ d'un directeur : « *Quand vous aviez deux directeurs et un qui s'en va, alors vous aviez une convention de mutualisation car c'était l'occasion de rationaliser, de retravailler le projet de service avec l'organisation et d'avoir un seul chef pour l'ensemble* » (DCGM). L'application de ces conventions s'explique par les économies significatives sur les rémunérations des directeurs de service et directeurs généraux adjoints, à l'inverse de celles des agents.

La progressivité de cette démarche s'est exprimée également par des élus ne souhaitant pas brusquer la transformation notamment auprès des agents. Ainsi, « *Il faut que les agents réintègrent la communauté urbaine mais là ils sont tellement éclatés sur différents sites que dans un premier temps ce qui a été annoncé par le président c'est de laisser les gens là où ils sont. C'était une demande des communes de voir comment ça marche d'abord, et on verra après* ». Cette limite à la bonne conduite de la mutualisation a été quelque peu compensée par la forte attente des petites communes qui souhaitaient continuer à bénéficier de l'expertise de la Ville-centre⁴. Dans cette perspective, le comité de pilotage a pris en compte cette volonté en créant les « plateformes de services », c'est-à-dire des agents « volants » répondant à des besoins ponctuels des communes n'ayant pas les moyens d'embaucher des profils spécialisés.

La progressivité de la démarche de mutualisation a induit des effets directs comme indirects.

2.2.3 Les effets directs et indirects de la mutualisation

Si la mutualisation a généré des impacts directs financiers, elle a aussi généré des effets indirects au niveau des ressources humaines et du système d'information.

Ainsi, en ce qui concerne les effets directs, la comptabilité analytique, outil-phare du conseil de gestion de la Ville-centre, a servi de catalyseur. En effet, dès 2010 « *on hébergeait déjà des*

⁴Par exemple, les prestations du technicien de secteur étaient gratuites pour les petites localités, puis ont donné lieu à des facturations inférieures au coût complet.

gens du CCAS qui étaient en train de faire quelque chose sur la comptabilité analytique. On avait déjà, même si c'était une relation fonctionnelle, l'idée que nous puissions nous rapprocher, la ville et le CCAS » (DCGM). Cependant, et par souci de simplicité, le calcul de coûts de revient par la méthode en coût complet a été progressivement écarté pour favoriser l'approche en coûts directs, en retenant une ventilation des charges indirectes selon une clé de répartition simple. Or, ce changement partiel de méthode a contribué à initier une étude quantitative des impacts financiers de la mutualisation. Il s'avère que les résultats de l'étude attestent d'économies modestes (970 000 €), ces dernières représentant moins de 1% (0,69 %) du budget des ressources humaines cumulé des trois collectivités (145 M€), et correspondant environ à l'effet GVT annuel.

Plus précisément, il s'agit non seulement des postes de direction mais des postes réellement mutualisés, soit « leur suppression nette » au budget de fonctionnement. Ainsi, pour le DCGM « *Les grosses économies, c'est surtout quand les directeurs s'en vont. Exemple, dans l'agglomération dans les services techniques, prenons « Environnement et cadre de vie », c'est beaucoup d'économies car un directeur est parti et il était en fin de carrière. Le but, c'est qu'il soit sur des vrais postes, pas des postes pour réutiliser des agents. Ca a été un vrai sujet aussi : je disais au DGS, si c'est pour prendre quelqu'un et le mettre sur un autre poste, moi je ne le compte pas en économie* ». Globalement, si le bloc intercommunal n'a pu réaliser d'économies importantes par la suppression des postes, c'est que la majorité de ces derniers concernait des emplois d'agents titulaires.

Si non seulement les économies sont modestes, la mutualisation a en plus généré des coûts directs non négligeables au niveau des rémunérations : une chargée de mission a été recrutée (tableau 1), la réévaluation à la hausse du régime indemnitaire du personnel⁵, et le coût de mise en place des « plateformes de services ». Or le recrutement des agents concernés a fait augmenter la masse salariale de manière non négligeable en raison du poids important de l'avancement par échelon sur la rémunération, car ces derniers étaient jeunes et recrutés sur un statut de titulaire.

⁵ Une décision comme le font les autres collectivités d'après les interlocuteurs... Cette mesure est une contrepartie pour faire accepter aux agents de la communauté urbaine l'accroissement de leur charge de travail lié à l'adoption de nouvelles pratiques générées par la mutualisation (alimentation des systèmes de facturation inter-collectivités...)

Un autre effet direct concerne le renouvellement du progiciel de comptabilité analytique et de comptabilité générale. En effet, le coût des services et des prestations ne pouvait plus s'appréhender collectivité par collectivité du fait des facturations inter-collectivités. Ainsi le nouveau progiciel permet une comptabilité analytique sur l'ensemble des structures concernées et enrichit le système d'information de gestion. Il y a donc à la fois renouvellement et enrichissement de l'instrumentation comptable de gestion.

Les effets indirects de la mutualisation ont concerné le champ des ressources humaines, avec une certaine appréhension chez les agents à subir une perte de flexibilité opérationnelle en partageant ses équipements. La mutualisation concerne également les directeurs de service, ces derniers voyant leur périmètre de pilotage non seulement étendu, mais aussi de fait, soumis dorénavant à une double autorité fonctionnelle (un élu référent à la ville et un autre à l'agglomération). Se sont également ajoutés à ces coûts indirects, ceux relatifs aux réaménagements de postes nécessaires car la fourniture de nouveaux équipements et de formations concernait des agents et cadres titulaires.

Par ailleurs, la direction générale a souhaité évaluer les effets qualitatifs de ce processus en recueillant les perceptions d'élus, d'agents syndiqués et non syndiqués. L'étude a été menée dans un souci de neutralité par un cabinet de conseil, auprès de 1400 personnes (les 553 agents mutualisés et 847 agents non mutualisés appartenant à des directions mutualisées ou non) et une synthèse publiée dans le journal interne en décembre 2014. Il en ressort un bilan mitigé. En effet, l'objectif global de la mutualisation a été bien compris en termes d'objectifs et d'enjeux, 58% des répondants estiment que la mutualisation contribue à créer une culture commune, et pour 49 % d'entre eux, la mutualisation a généré de la complexité dans les procédures et dans les circuits de décisions. Ce sentiment de manque de flexibilité, recueilli par l'audit qualitatif a été confirmé et précisé par nos entretiens avec la CDDAM, cette dernière attribuant cette critique aux cadres et agents de l'EPCI. Le problème soulevé était celui de supporter des coûts de collaboration avec leurs collègues des autres collectivités. L'exemple le plus parlant est celui d'équipements mutualisés, et le temps nécessaire pour remplir les fiches de facturation interne. Aussi, l'enquête indique que seulement 25 % des interviewés considère la mutualisation comme source de simplification.

Concernant le pilotage de la mutualisation, le constat global est plutôt négatif, globalement nourri par un sentiment de frustration. Cette perception prédomine principalement chez les agents non mutualisés au niveau de l'accompagnement que ces derniers jugent insuffisants.

Enfin, la communication faite par la direction du conseil de gestion mutualisée a été jugée adaptée seulement par 42 % des répondants.

2.3 Discussion

Les résultats de notre recherche confirment la littérature critique sur la mutualisation en montrant que cette dernière génère peu d'économies budgétaires⁶. En outre, nous mettons en exergue la difficile harmonisation des pratiques, ce qui enrichit la littérature sur le sujet, car une telle conséquence n'a, à notre connaissance, pas été relevée.

Or, ces deux résultats apparaissent paradoxaux au regard de l'importante consommation en ressources (humaines, temporelles, financières, managériales et matérielles) dont a bénéficié la démarche de mutualisation. En effet, sur le plan temporel, le processus technique, débuté à partir de 2008 se poursuit encore aujourd'hui, soit une période de plus de huit ans. Dès lors, l'animation managériale par le comité de pilotage a nécessité le maintien d'une forte stimulation des services et une présence nécessaire de plusieurs acteurs (DGA, DGSM, chefs de services, comité de pilotage, DCGM, DGS et maires des communes de l'agglomération) principalement via des réunions fréquentes de dialogue de gestion appuyées par des rapports de situations, évalués par le maire et le DGSM. En outre, le financement de la mutualisation n'a pas été non négligeable (recrutement d'une chargée de mission, d'agents des plate-formes de services, honoraires du cabinet de conseil pour l'audit qualitatif, coûts de formation et d'équipements des agents titulaires réaffectés...) alors que bien souvent une majorité des agents devant intégrer des directions mutualisées sont restés physiquement au sein des services de la Ville-centre et du CCAS. De plus, certains services ont refusé d'adhérer au projet de mutualisation. Par exemple, le directeur du service archives-documentation-photothèque pressenti pour être le directeur mutualisé des deux services (ville et agglomération) n'a pas souhaité cette promotion. En effet, ce dernier a mis en lumière un biais matériel et managérial car le local de la ville était insuffisant pour satisfaire cette mesure.

La DCGM a entrepris à la fin du mandat du 1^{er} maire d'évaluer les effets du processus d'un point de vue quantitatif, tandis que le 3^{ème} (et actuel) maire a souhaité compléter cette dernière par un bilan qualitatif. Ces évaluations, bien que concluant sur des effets modestes, ont

⁶Le DCGM s'attendait à des impacts financiers permettant seulement d'annuler l'effet GVT.

néanmoins permis de stimuler davantage la mutualisation. Le rapport positif de la CRCPDL a également joué ce rôle en pointant l'initiative, la méthode originale d'évaluation et les quelques résultats positifs : « *c'était l'argument qui m'a permis de pousser, de tourner la roue* » (DCGM). D'ailleurs, un tel avis a nourri davantage le discours institutionnel de la CRCPDL valorisant la mutualisation en citant depuis cet exemple. L'évaluation financière menée en interne a d'ailleurs été réalisée pour se défaire du discours faisant de la mutualisation une « solution miracle » aux problématiques gestionnaires des collectivités et de celui sceptique privilégiant le statu quo.

On a pu aussi souligner que le découplage apparent avec la colonisation du discours gestionnaire (garantir des services de qualité en situation budgétaire difficile) a incité au développement de pratiques répondant à des besoins non négligeables. L'exemple le plus pertinent est le développement des plateformes de services, fortement utilisées et appréciées par la quasi-totalité des communes de l'agglomération. En outre, au niveau des directions mutualisées, un avantage majeur a été un pilotage plus global des missions en amenant des éléments de dialogue supplémentaires à la direction générale et aux élus. Le DCGM parle même de « stratégie de territoires ».

Le discours institutionnel répondait ainsi à l'obligation légale d'un schéma annuel de mutualisation et une meilleure qualité des services publics. Or le découplage a révélé un objectif d'économies budgétaires et de maîtrise de l'organisation. On illustre ce dernier par la non-obligation de transférer une partie des agents dans les directions mutualisées, renforçant la déconnexion entre discours et pratiques liées à la mutualisation. L'explication vient du champ politique via les trois maires concernés, ces derniers souhaitant le minimum de résistances à la confrontation entre les agents de la ville et de la communauté urbaine. L'étude montre aussi une permanence du discours institutionnel : le maire actuel continue la promotion de la mutualisation en la considérant comme un des dispositifs les plus importants pour rationaliser les différentes collectivités. Néanmoins, sur le plan des pratiques, le constat est celui d'une démarche qui s'essouffle, la plupart des services fonctionnels ayant déjà été mutualisés ; d'où le peu de marges de manœuvres.

Limites et perspectives de la recherche

Cette recherche sur les effets de la mutualisation de services communaux met en évidence les déconnexions entre discours (effets annoncés) et pratiques (effets observés), et l'intérêt de mesurer les effets directs pour faire évoluer ces pratiques et discours vers un couplage à terme. En outre, elle expose des effets indirects dont il faut tenir compte par un accompagnement de la démarche pour éviter des effets pervers sur le fonctionnement organisationnel. Ces résultats complètent les recherches menées sur les réorganisations de service dans les organisations publiques lors de démarches de performance. Si la mutualisation s'apparente à un processus de reengineering pour les effets directs en termes de ressources financières, humaines et matérielles, elle comprend une portée plus large avec les dimensions stratégique et territoriale. Alors que la revue de littérature suggérait des impacts positifs sur les ressources, notre cas met en exergue des résultats contrastés (faible gain financier, difficile harmonisation des pratiques, et pilotage territorial plus pertinent) quand bien même le contexte était favorable au processus. En effet, la démarche a bénéficié d'une expérience antérieure forte en contrôle de gestion et de l'engagement des élus.

Au-delà de ces contingences liées à toute étude de cas, pour compléter cette étude, deux perspectives de recherche sont envisageables. La première consiste à poursuivre l'analyse de notre cas afin de mieux cerner les effets dans le temps et apprécier le découplage apparent. La seconde voie porte sur l'analyse de la démarche de mutualisation au sein d'autres collectivités, notamment celles souhaitant s'inspirer du processus présenté.

Bibliographie

- Bargain, A. (2014). Les trajectoires de la comptabilité analytique dans les communes françaises : les cas d'Angers et de la Roche-sur-Yon. Doctorat en sciences de gestion, Université de Nantes.
- Brignall, S., Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector. *Management Accounting Research* 11(3): 281-306.
- Brunsson N. (1993). *The necessary hypocrisy*. The International Executive, Vol. 35, N° 1, p. 1-9.
- Carpenter, V., Feroz E. G. (1990). The decision of the state to adopt GAAP : a case study of the Commonwealth of Kentucky. *Accounting Horizons* : 67-78.
- Carpenter, V., Feroz, E. G. (2001). Institutional theory and accounting rule choice : an analysis of four state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles. *Accounting, Organizations and Society* 26 : 565-596.
- Derman, H., Gates, B. (1995). Local Government Shared Services and Municipal Consolidation: A Report and an Agenda. New Jersey, Department of Community Affairs, August.
- Dollery, B. (2007). Critical review of the empirical evidence on shared services in local government, Working Paper.
- Dollery, B., Akimov, A. (2007). Are shared services a panacea for Australian local government ? A critical note on Australian and international empirical evidence. *International Review of Public Administration*, 12 (2) : 89-102.
- Dollery, B., Byrnes, J. (2005). Alternatives to amalgamation in Australian local government : the case of Walkerville, *UNE Working Paper Series in Economics* (2005-4).
- Dollery, B. E., Johnson, A. (2007). An Analysis of the Joint Board or County Model as the Structural Basis for Effective Australian Local Government. *Australian Journal of Public Administration* 66 (2) : 198-209.
- Dollery, B., Robotti, L. (2008). *The theory and practice of local government reform*. Edward Elgar Publishing.
- Fiss, P. C., Zajac, E. J. (2006). The symbolic management of strategic change : Sensegiving via framing and decoupling. *Academy of Management Journal* 49 (6) : 1173-1193.
- Gillard, F. (2015). Évaluation de la mutualisation des services : de la mesure des impacts financiers à la facturation inter-collectivités. *Revue française de finances publiques* (130) : 283-299.
- Glaser, B., Strauss A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*, Aldine Publishing Company. Hawthorne, NY.
- Hatchuel A. Weil B., (1992). *L'Expert et le Système*. Paris : Economica.
- Honadle, B.W. (1984). Alternative service delivery strategies and improvement of local government productivity. *Public Productivity Review* 8 (4): 201-313.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons ? *Public Administration* 69 (1): 3-19.

Kaplan, R. (1983). Measuring manufacturing performance: a new challenge for managerial accounting research. *The Accounting Review* LVIII oct: 686-705.

Lambert, A., Détraigne Y., Mézard, J., Sido B. (2010). Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens. Rapport de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Lawson, T. (2007). Review of South Australian Local Government Joint Service Delivery Opportunities : Analysis of Council Responses to a Survey and Options for Implementation of Various Resource Sharing Measures, Tony Lawson Consulting, Adelaide.

Lebranchu-Baroin, (2015). La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique ; Association des Maires de France ; Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration.

Local Government Group (2011). Shared Services and Management : A guide for councils.

Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society* 33 (4) : 349-361.

Marin, P. (2014). Analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance des organisations publiques locales : le cas des Services départementaux d'incendie et de secours. Doctorat en sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

McKinlay, Douglas Limited (2006). Local Government Structure and Efficiency, A report prepared for Local Government New Zealand, McKinlay Douglas Limited, Tauranga.

Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review* 16 (1): 145-179.

Orton, J. D., Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems : A reconceptualization ». *Academy of Management Review* 15 (2): 203-223.

Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press.

Price, E. L. (1977). The Coastal Plains Computer Cooperative, Valdosta, Georgia. *Public Management* LIX: 5-16.

PriceWaterhouseCoopers (PWC) (2005). *Shared Services for Even Greater Efficiency in Local Government*. PriceWaterhouseCoopers, London.

Ruggini, J. (2006). Making local government more workable through shared services. *Government Finance Review* 22 (1): 30.

Stackler, L. M. (1983). Innovative Shared Services Among Small and Medium Sized Communities : A Chance to Change. Paper prepared for the American Society for Public Administration Annual National Conference.

Touron P. (2004). L'adoption de principes comptables américains par Saint-Gobain-Pont à Mousson: de la théorie de l'agence à la légitimité institutionnelle. *Comptabilité-Contrôle- Audit* 10 (3) : 161-191.

Tsoukas H. (1989). The validity of idiographic research explanations. *Academy of Management Review* 14 : 551-561.

Wacheux F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Paris, Économica.

Zelinschi, D., Levant, Y., et Berland, N. (2013). Les motivations au découplage : l'exemple de l'introduction de l'IFRS 8. *Finance Contrôle Stratégie*, 16 (1).