

MAIRIE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL LOCAL

Rapporteur général : Guy Sorman

AVIS
Assemblée Générale
27 janvier 2017

Le projet de fusion des communes de Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux

Les conditions de la réussite

Rapporteurs et rapporteurs adjoints : Anne Rouet, Jacques Miara, Thomas Filleur, Freddy Bitan, Philippe Alessandrini, Arnaud Jutier, Laurianne Rossi.

Rédacteurs délégués : Claude Eliazewicz, Freddy Bitan, Thomas Filleur, Arnaud Jutier, Jacques Miara.

Participants aux groupes de travail : Alain Chemel, Alain Louvier, Anne Molard, Anne Rouet, Anne-Charlotte Leconte, Anne-Violaine Vignon, Arnaud Jutier, Catherine Papillon, Christelle Nau, Christian Perret, Claire Pieraggi, Claude Eliazewicz, Claude Gasné, Corinne Flutre, Delphine Palatin, Didier Forêt, Dominique Desjonquères, Elisabeth Cremieu, Fanny Letourneux, François Chartier, Françoise Poudret, Freddy Bitan, Gérard Rouzade, Jacques Jacob, Jacques Miara, Jean-François Petit-Jean, Jean-Pierre Bel, Jean-Yves Cuny, Jean-Yves Cuny, Laurent Noreils, Laurianne Rossi, Luc Monnet, Lydia-Marie Scemama, Marie Laure Mauron, Marie-Emmanuelle Roy, Mireille Kombet, Nicole Marchand, Philippe Alessandrini, Pierre Boutet, Pierre Saragoussi, Sébastien Ignaciuk, Thomas Filleur, Yves Marrec

Prologue

Les groupes de travail et les rapporteurs du CESEL ont tenté de répondre de manière précise à la question du maire, avec objectivité et en se fondant sur les expériences de fusion sur tout le territoire, en particulier à Cherbourg et Annecy.

Il ressort de nos préconisations que la fusion entre Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux aurait des effets bénéfiques pour la population, à condition de faire l'objet d'une communication positive et que la gestion de la fusion soit accompagnée sur au moins cinq ans : les économies de gestion n'apparaissent que dans la durée.

Il apparaît aussi que la prime aux fusions n'est nulle part en France, une garantie de réussite : le bénéfice d'une fusion est certes d'économiser sur la gestion, mais plus encore de réaliser des projets collectifs qui ne se feraient pas sans fusion.

La question du référendum n'a pas été abordée parce qu'elle n'est pas apparue au cours de nos travaux comme un élément important dans la fusion : les référendums sont rares, généralement en milieu rural, inadaptés à la situation de nos villes, avec de surcroît, un risque de dérive populiste étrangère à la question posée.

Guy Sorman

Sommaire

Première partie : Constat et contexte

- Remarques préliminaires
- Controverses et réalités des économies de gestion

Seconde partie : Les projets communs

- Définir des projets en amont du processus de fusion permettra de légitimer une fusion
- Alternatives de méthodes

Troisième partie : Aspects économiques et fiscaux, perspectives

- À court terme, un état des lieux fiscal et financier démontre le potentiel fiscal du territoire
- Les marges de manœuvre sont importantes et permettraient de financer les projets du nouveau territoire

Quatrième partie – La gouvernance

- Un calendrier réaliste, un pilotage crédible, une communication adéquate
- Un projet mis en œuvre par les services administratifs avec l'aide d'une expertise externe

Annexes

Première partie : Constat et contexte

A- Remarques préliminaires

La fusion entre Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux, dont le principe a été adopté par les deux conseils municipaux le 9 juillet 2016, s'inscrit dans un mouvement de fond favorisé par l'État et un contexte particulier marqué par la récente création de la Métropole du Grand Paris.

L'échec en 2015 du projet de fusion à huit des communes de GPSO a conduit Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux à prendre l'initiative de créer une commune nouvelle issue des deux principales villes de l'agglomération.

Dans un contexte de diminution des dotations de l'État et de hausse des prélèvements, le projet de fusion autoriserait un gel pendant trois ans des prélèvements et la baisse de la DGF, à condition que la Loi soit modifiée pour intégrer les communes de plus de 10 000 habitants dans le dispositif de soutien.

La discussion parlementaire n'a pas permis d'aboutir à ce résultat. Faut-il en conclure que le projet de fusion ne présenterait plus d'intérêt car il ne serait plus fondé que sur des économies de gestion incertaines ?

Avant même ce dernier épisode de la Loi de Finances Rectificative, le Maire de Boulogne-Billancourt avait saisi le CESEL pour l'éclairer sur les conditions de la réussite du projet de commune nouvelle.

En effet, malgré les dispositifs imaginés par les législateurs pour favoriser la fusion de communes, un grand nombre de projets ont connu des échecs en raison de difficultés à convaincre la population ou de la manifestation de singularités communales alimentées par la frilosité d'élus menacés par la fusion.

Au-delà de la compréhension de ces échecs et indépendamment de l'impact sur les finances locales, le CESEL a cherché, en étudiant les plus récentes fusions sur tout le territoire, à identifier quelle méthode permettait de concilier l'exigence démocratique et la conduite d'un projet qui se caractérise par une grande complexité technique.

Contrairement à une opinion répandue, le CESEL considère, sur la base de ses investigations, que l'évaluation d'une fusion de communes ne peut se réduire à un vote binaire (oui ou non) au moment de la décision de lancer le projet.

Selon le CESEL, l'opinion publique est en droit d'attendre de la part de ses élus l'expression claire d'une vision stratégique de la future commune fusionnée. Dans le même temps, les élus doivent démontrer la capacité technique de l'administration communale à conduire le projet pour en conforter les bénéfices attendus.

Enfin, la communication sur le projet doit éviter plusieurs écueils. Une communication qui serait excessivement punitive, axée autour de l'absence de choix, ou opportuniste, motivée par la seule « carotte » fiscale proposée par l'État, serait contreproductive. De même, une communication axée sur la seule promesse de réduction massive des dépenses de gestion obtenue par des suppressions d'emploi, apparaîtrait comme douteuse auprès d'une opinion attachée à la qualité des services publics.

Si la fusion est un outil au service d'une ambition, sa cohérence doit s'exprimer autour d'une double finalité :

- Renforcer l'influence du territoire dans son environnement institutionnel ;
- Garantir une grande qualité des services rendus à la population.

Face au scepticisme de certains, la promesse de la fusion peut trouver un écho favorable à condition que les preuves de sa valeur ajoutée soient apportées dès la formulation du projet.

B- Controverses et réalités des économies de gestion

Le scepticisme des populations concernées, partout en France, est en partie fondé sur le fait que la création de nouveaux échelons d'intercommunalité ne s'est pas traduite par des économies pour les communes après le transfert de compétences et la mutualisation des services. Peu importe que ce jugement doive être nuancé en intégrant que la gestion des ressources humaines a pu être optimisée et que la capacité d'investissement a été

renforcée.

S'agissant d'un projet de fusion, la démonstration est plus complexe, car il ne s'agit pas d'une simple mutualisation mais de rationalisation des choix budgétaires et d'optimisation des moyens humains et matériels.

Pour éviter d'être prisonnier de choix perdant-gagnant autour d'une suppression de services dans une commune et dont la première sanction serait une dégradation du climat et du dialogue social, il apparaît à la lumière des autres expériences de communes fusionnées qu'il faille penser l'optimisation du budget de fonctionnement par un redéploiement des ressources humaines basé sur une analyse comparée de l'organisation de services dans chaque commune initiale et en cherchant à homogénéiser la surface et la qualité des services rendus à la population. En clair, la fusion doit permettre d'améliorer la couverture et la qualité des services publics, en adoptant le principe du mieux-disant et en affectant les moyens appropriés pour mettre fin aux écarts entre les communes fusionnées.

En ce qui concerne les fonctions supports, qui peuvent être réalisées soit par les services communaux ou délégués à des prestataires externes, les expériences réussies dans d'autres cas de fusion montrent que les choix doivent être guidés par une priorité accordée aux économies d'échelle. À titre d'exemple, le système de gestion comptable et de la paie de Boulogne-Billancourt devrait être retenu en raison de ses capacités de traitement. Cette approche est source d'économies de gestion. De la même manière, une rationalisation de la gestion des contrats avec des prestataires externes ou des fournisseurs peut être une source de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

En réalité, les économies de gestion liées à la fusion ne pourront être mesurées que dans la durée. Une plus grande efficacité dans l'utilisation des moyens humains et matériels est certes indispensable, mais laisser croire à un lien automatique entre une optimisation de la gestion et la baisse de la pression fiscale risque d'entraîner une confusion sur la nature des bénéfices attendus de la fusion. Une bonne gestion budgétaire vise à dégager des marges de manœuvre financière et donner plus de liberté à l'équipe municipale pour ajuster l'effort fiscal demandé à la population en lien avec le potentiel du territoire.

Compte tenu du poids de la masse salariale dans les budgets des communes, toute stratégie visant à rechercher une optimisation des moyens grâce à un redéploiement devra être fondée sur une qualité du diagnostic et un accompagnement des personnels dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois négociée dans le cadre du dialogue social.

Seconde partie : Les projets communs

Un projet de fusion ambitieux passe par une volonté politique, reposant sur un projet de territoire qui, au-delà des seules considérations budgétaires et fiscales, doit s'appuyer sur des projets communs à la nouvelle collectivité ainsi créée.

La mutualisation des services existants offre une source d'économie, mais non mesurable à ce stade

- Il convient en premier lieu de procéder à un recensement des services administratifs « fusionnables ». Ils doivent faire l'objet d'un accompagnement dans la gestion du changement, incluant un volet financier et une gestion adaptée des collaborateurs.
- Il serait ensuite nécessaire d'adopter un système d'information unique, sur la base de l'environnement dominant à la date de fusion. Une gestion en régie des prérogatives exclusives des municipalités (gestion de la paie, des congés, gestion prévisionnelle des emplois et des carrières) a fait ses preuves et peut être privilégiée, comme à Cherbourg-en-Cotentin.

A- Définir des projets en amont du processus de fusion permettra de légitimer le projet

Des nouveaux projets emblématiques :

- **Innovants** : le numérique au service des habitants. L'État a lancé en octobre 2015 un programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT). L'initiative fait l'objet d'une planification (2015-2017) et parmi les axes structurants, on retient : la simplification de la relation entre l'administration et les usagers, et le développement d'écosystèmes numériques dans les territoires via la création de plateformes territoriales (patrimoine commun, services en ligne, données accessibles).
- **Exigeants** : le Collège Universitaire (cf Rapport CESEL juin 2010). Il pourrait se matérialiser sous forme d'un campus ouvert aux étudiants issus d'une sélection exigeante : classes préparatoires, cursus universitaires de pointe. Le tissu culturel et sportif Boulonnais est attirant, la proximité géographique avec Paris est pratique, d'autant que la capitale ne dispose pas d'infrastructures suffisantes consacrées à la vie étudiante. Il paraît judicieux de sortir du modèle de la cité U pour offrir un campus. La ville peut s'enorgueillir de sa première place nationale, en proportion d'habitants diplômés (48%, contre 45% pour Paris), mais il n'existe pas de relais local de haut niveau pour les étudiants Boulonnais.
- **Structurants** : de même que la ville d'Issy-les-Moulineaux a procédé à l'aménagement de ses berges de Seine, pour en faire un lieu de promenade, Boulogne-Billancourt pourrait travailler en ce sens. Le projet « vallée rive gauche » a été conduit entre 2010 et 2016, il a abouti à l'aménagement de 4km de berges rendues à la promenade publique. Le conseil départemental des Hauts-de-Seine pourrait être à nouveau sollicité pour une initiative « vallée rive droite ». En complément, l'aménagement d'une passerelle reliant les Iles Seguin et Saint Germain permettrait une meilleure irrigation des territoires au centre du futur ensemble communal, de même que l'aménagement en cours d'une passerelle piétonnière entre les rives droite et gauche de la Seine. La Seine, au lieu d'être une frontière, deviendrait le cœur du futur territoire matérialisant l'union des communes.

B- Alternatives de méthodes :

- 1) Un avancement par étapes, avec une mutualisation progressive : l'exemple des conseils départementaux des Hauts-de Seine et des Yvelines, qui a connu une accélération en 2016 avec la création d'un EPI qui porte les projets. L'axe de développement commun retenu ? La Seine. Les arguments avancés : l'émergence de grandes intercommunalités, l'émergence de la MGP, arguments qui concernent également le projet de rapprochement des communes de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux. Les réalisations seraient étalées dans le temps, et des évaluations périodiques permettraient de valider les étapes de la fusion. À ce titre, le CESEL pourrait faire partie du dispositif d'évaluation.

- 2) Une fusion immédiate, sur le modèle du processus retenu à Cherbourg-en-Cotentin. Ce scénario requiert une organisation « en chambres » : les groupes de travail, constitués des membres des administrations municipales, rapportent à un comité des DG, qui lui-même dépend d'un comité de pilotage animé par les deux édiles. La fusion immédiate requiert des actions rapides ; elle est l'œuvre des spécialistes (administrations locales, cabinets de conseil, juristes et fiscalistes).

Troisième partie : Aspects économiques et fiscaux, perspectives

A- À court terme, un état des lieux fiscal et financier démontre le potentiel fiscal du territoire

L'analyse des budgets des deux communes en 2015 donne les résultats suivants :

- Données générales issues de l'analyse des comptes des communes¹ : que ce soit la subvention en investissement (329€/habitants à Issy-les-Moulineaux contre 11€ à Boulogne-Billancourt) ou la DGF (109€ contre 98€), la dotation par habitant est supérieure à Issy-les-Moulineaux. Pour autant la capacité de financement est supérieure à Boulogne-Billancourt (123€/an par habitant, contre 12€ à Issy-les-Moulineaux). Enfin, le fonds de roulement serait 8 fois plus important en valeur (soit 73,7M€ contre 9,8M€) et 13 fois plus en montant par habitant (1 114€ contre 83€) à Issy-les-Moulineaux.
- En termes de fonctionnement, les impôts locaux sont comparables, inférieurs aux villes comparables, et la DGF est inférieure aux référentiels, ce qui dessine un profil de villes « riches ». Les charges de personnel représentent 51% des charges de fonctionnement pour Boulogne-Billancourt, contre 39% pour Issy-les-Moulineaux. Cette situation s'inverse au niveau des charges externes (19% des charges de fonctionnement à Boulogne-Billancourt contre 25% à Issy-les-Moulineaux), ce qui atteste de l'externalisation de nombreux services municipaux.
- En termes d'investissements, Issy-les-Moulineaux perçoit des subventions supérieures à Boulogne-Billancourt (21,7 M€ contre 1,7 M€). La ville d'Issy-les-Moulineaux investit plus que Boulogne-Billancourt (en montant global et en montant par habitant, Cf. partie a-). Enfin, la charge de la dette boulonnaise pèse de 6,3 M€, alors que la dette est nulle pour les Isséens.
- La fiscalité locale est caractérisée par des assiettes de calcul supérieures aux référentiels (+96% en moyenne), ce qui confirme le potentiel fiscal des deux villes. L'assiette boulonnaise est supérieure de 25% à celle d'Issy-les-Moulineaux.
- Les taux d'imposition sont inférieurs aux villes comparables (-56% en moyenne). La taxe d'habitation est plus élevée de 33% à Boulogne-Billancourt, la taxe foncière de 33% à Issy-les-Moulineaux. La somme des deux taxes est supérieure au total pour les Isséens (de 3,7%). Le produit de l'assiette et du taux placent les deux villes globalement en dessous des référentiels (-18%).
- Le dernier thème étudié concerne l'endettement : il représente 67,5 M€ à Boulogne-Billancourt, il est de 0,6 M€ à Issy-les-Moulineaux (données déconsolidées).

Des investissements sont souhaitables pour réussir la fusion

Le processus devra intégrer l'appui de cabinets de conseil, qui auront la responsabilité de structurer la gestion du projet ainsi que d'éclairer les décisions de l'exécutif. A ce coût, s'ajoute une part non mesurée de postes en doublon, ou manquants et à recruter. En effet, comme l'a montré l'analyse des budgets des deux entités, les options de gestion sont différentes. De même, le régime indemnitaire différent des agents municipaux nécessite une réflexion combinant la rigueur budgétaire avec les pratiques locales.

¹ ¹ Source: <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptes-des-communes-et-des-groupements-a-fiscalite-propre-donnees-individuelles-millesimes-2000-a>

B- Les marges de manœuvre sont importantes et pourraient permettre de financer les projets

S'il ne devait subsister qu'une idée de l'analyse précédente, c'est que la pression fiscale sur les habitants du territoire est tolérable. On ne vient pas habiter à Boulogne-Billancourt pour sa fiscalité, mais l'avantage comparatif est appréciable une fois résident. Si l'on envisage une stabilité de la collecte, puis une diminution des charges (notamment de fonctionnement), l'avenir fiscal et financier du territoire se traduirait par une capacité à offrir des services de haute qualité, ainsi qu'à mener des projets d'envergure.

Du côté des charges, et notamment de personnel, les dépenses en 2015 des deux communes ont représenté 136 M€ (91 M€ pour Boulogne-Billancourt et 45 M€ pour Issy-les-Moulineaux). En l'absence de prévisions fiables des départs en retraite et des nouvelles embauches, le CESEL n'est pas en mesure de chiffrer la baisse attendue à terme pour ce poste. Néanmoins, il est clair que des économies sont possibles, via des regroupements ou une mutualisation de services municipaux.

À terme, une vingtaine de millions d'euros supplémentaires seraient mobilisables par la commune nouvelle, sans choc fiscal ni traumatisme social.

Le volet fiscal et économique de la fusion nécessiterait un pilotage fin, basé sur des constantes (nombre d'habitants, niveaux de revenus, niveau des dépenses de fonctionnement et d'investissement) et des hypothèses crédibles telles que l'augmentation de la population imposable au vu du recrutement historique des deux villes, la baisse des effectifs municipaux, les taux de taxes locales.

Des simulations budgétaires serviraient de cap et de feuille de route aux politiques locales, elles offriraient l'avantage de pouvoir être évaluées et modifiées périodiquement. Les effets ne se mesureront qu'à moyen terme : ce que confirment les expériences de Cherbourg et Annecy.

De manière plus générale, les organisations fiscales des deux municipalités ne sont pas vraiment différentes, et il semble réaliste d'imaginer une harmonisation lissée dans le temps, globalement indolore pour les habitants.

Quatrième partie – La gouvernance

Les écueils à éviter, issus aussi bien des travaux du CESEL, que des retours d'expérience des communes ayant fusionné, et du rapport d'information du Sénat :

- Il ne faut pas créer la commune nouvelle au seul motif de profiter de l'incitation financière et fiscale de l'État, mais asseoir la fusion sur des projets : la commune nouvelle doit permettre des réalisations nouvelles, impossibles sans la fusion.
- Il ne faut pas raisonner en termes d'affinités politiques, au risque de créer une commune nouvelle sur un territoire sans projet. Ce point est mis en exergue dans le rapport du Sénat. Il est basé sur le retour d'expérience de la création de 317 communes nouvelles, regroupant 1090 anciennes communes.
- Il ne faut pas renoncer à créer une commune nouvelle pour une simple raison de différentiels de taux de fiscalité : la loi donne 12 années pour lisser les taux des communes fusionnées, et une simulation des services fiscaux pourra accompagner les réflexions des exécutifs municipaux.
- Il ne faut pas créer une commune nouvelle « défensive » au seul motif d'empêcher la création d'une autre commune nouvelle, ou entraver la modification de la carte intercommunale. Mais, l'émergence de la Métropole du Grand Paris et le rapprochement des départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine suffisent à justifier la création d'une commune nouvelle de grande taille.

A- Un calendrier réaliste, un pilotage crédible et une communication adaptée :

À l'image de toute conduite de projet, la fusion de nos deux communes devrait s'articuler autour d'une organisation solide et crédible, inscrite dans un document porté à la connaissance de tous.

Un calendrier prospectif qui pose des étapes claires et s'inscrit dans le temps long.

Comme tout projet d'envergure, le projet de fusion de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux pourrait s'inscrire dans une feuille de route, élaborée en amont du projet et portée à la connaissance du plus grand nombre, afin d'identifier clairement les étapes du processus de fusion.

- À court et moyen terme : de la décision à la réalisation de la fusion.

Parmi les jalons les plus importants du projet de fusion, il apparaît essentiel de fixer rapidement une date à partir de laquelle la décision de fusionner sera actée. Si le projet de fusion est opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2018, cela suppose que deux phases importantes doivent être respectées: la phase préparatoire à la décision et la phase préparatoire à la fusion elle-même.

Phase préparatoire à la décision de fusionner : cette première étape exploratoire peut se concevoir comme le temps d'une réflexion approfondie et ouverte sur les buts poursuivis par la fusion et l'ensemble des moyens à mobiliser.

Entre la décision de fusionner et la réalisation de la fusion : après une première période exploratoire, la décision officielle de fusionner doit ouvrir une période de transition. L'ensemble des moyens envisagés dans la feuille de route sont mobilisés et tournés vers la réussite du projet.

- À long terme : le devenir d'une commune nouvelle.

L'exemple de la fusion de Boulogne et de Billancourt : conduite par André Morizet, il aura fallu plusieurs

décennies pour que la fusion de Boulogne et de Billancourt donne naissance à la ville que nous connaissons aujourd'hui. Tirant les leçons de l'histoire, il paraît logique aux membres du conseil qu'un projet de fusion de l'ampleur de celui envisagé aujourd'hui a vocation à s'inscrire dans le temps long.

Un exercice prospectif difficile mais fédérateur : certains éléments du projet de fusion seront particulièrement rassembleurs, que ce soit par la durée de leur conception ou parce qu'ils seront appelés à durer plusieurs années, voire plusieurs décennies. Il en va ainsi de l'aménagement du territoire des deux villes, des projets architecturaux. Il en va également du nom de la future commune nouvelle. Aussi difficile que soit l'exercice prospectif sur plusieurs décennies, il est facile d'imaginer qu'un regard sur le l'avenir ne pourra que susciter des débats passionnés parmi les habitants.

Un pilotage crédible et rassurant :

- Le pilotage en avance de phase :

Réaliser des études de faisabilité : pour assurer la crédibilité du projet et augmenter ses chances de réussite, des études de faisabilité pourraient être réalisées avec l'aide de cabinets de consultants. Il s'agit de dresser un bilan de la situation de départ et d'anticiper autant que possible l'ensemble des conséquences réglementaires, organisationnelles, budgétaires ou encore fiscales de la fusion.

Désigner des préfigureurs : comme pour la réforme territoriale qui a abouti à la fusion de plusieurs régions, il pourrait être utile de confier à des préfigureurs la responsabilité des premières phases du projet de fusion. Ces préfigureurs, désignés à différents niveaux (directeurs des services et encadrement intermédiaire...) permettraient à la fois d'incarner le projet, de le doter d'un niveau de responsabilités suffisant pour crédibiliser le projet.

- Le pilotage stratégique et opérationnel :

Mettre en place des instances de pilotage : initier une implication des services reposant sur un comité de pilotage (COPIL) composé des maires, des maires-adjoints en charge du dossier et des directeurs de cabinet et sur un comité de direction (CODIR) composé des DGS des communes piloté par le DGS de la commune la plus importante.

Se doter de l'ensemble des outils de projet nécessaire : au-delà des outils de gestion de projet que constituent les programmes, les indicateurs de pilotage,... il serait opportun d'engager les personnels dans des formations spécifiques au pilotage de la fusion.

- Un pilotage dans la durée :

Poser les jalons d'une évaluation des politiques publiques : compte tenu des perspectives d'amélioration de la qualité des services publics attendues de la fusion, cette dernière pourrait être l'occasion de mettre en œuvre une évaluation des politiques publiques sur le territoire de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux. Cette évaluation pourrait être conduite par le CESEL.

Une communication de projet adaptée : La communication peut être vue comme la première des batailles, accompagnant le projet dès ses débuts et permettant d'emporter l'adhésion des habitants. Une communication adaptée à l'enjeu d'une fusion de communes pourrait s'articuler autour de trois axes principaux : anticiper, mobiliser et fédérer.

- Anticiper :

Définir un projet de communication clair : un temps d'étude et de préparation technique constitue un préalable nécessaire à toute démarche de communication. Ce temps de préparation permettrait de répondre de manière étayée aux questions suivantes : pourquoi ? et pour faire quoi ? C'est un temps maîtrisé qui permettrait d'anticiper sur la curiosité des habitants et des services, et les résistances qui naissent invariablement face à tout changement.

Communiquer rapidement des éléments de méthode et de calendrier : afin de crédibiliser le projet et de rassurer les agents et les habitants sur ses possibles conséquences, il apparaît nécessaire que la phase de

préparation trace un cadre méthodologique clair et un calendrier.

- Mobiliser :

Porter un message clair : l'importance du projet de fusion s'accompagne d'un niveau de technicité qui peut, s'il n'est pas explicité, devenir un handicap dans la communication. L'importance des termes employés à leur juste utilisation, mais aussi à leur compréhension par les différents acteurs apparaît primordiale. La communication se référant à de nombreux symboles, l'enjeu de la clarté est d'autant plus important qu'il doit éviter de nourrir les résistances.

Élaborer un message qui s'adapte aux préoccupations de chacun : s'il paraît nécessaire d'axer la communication sur un nombre limité de messages, ces derniers ne doivent pas donner l'impression d'un débat cloisonné, d'inspiration partisane ou dont l'issue serait réglée à l'avance. Les différents messages pourront s'adapter aux préoccupations de chacun : aux réunions de quartier, les aspects pratiques de la vie quotidienne seraient sans doute prioritaires sur les aspects macroéconomiques. Enfin, les messages pourront être portés par la palette la plus large et variée possible d'outils de communication, les réseaux sociaux constituant une formidable opportunité d'intéresser les plus jeunes.

Laisser aux habitants du temps : il apparaît profitable d'organiser le rythme de la communication, dans une progression par séquences, cohérentes avec les étapes du projet. Il pourrait être logique de privilégier d'abord et surtout les moyens de communication locaux pour informer les habitants.

- Fédérer :

Porter un message positif : la communication a pour objectif d'informer et de convaincre. Pour rassembler autour du projet de fusion, elle devrait être fondamentalement positive. Toute communication axée sur une opposition, contre un autre projet (le grand Paris ou les projets gouvernementaux de baisse des dotations financières), serait porteuse d'anxiété.

S'appuyer sur des relais de communication : les agents municipaux, des leaders d'opinion locaux. Il pourrait aussi être utile d'envisager une communication interne privilégiée dans la mesure où les agents municipaux sont les premiers concernés par la fusion et pour certains d'entre eux à double titre, en tant qu'agent et en tant qu'habitant.

Promouvoir le projet au niveau national : il apparaît utile de consolider le projet en organisant, dans un second temps, une promotion à plus grande échelle, mettant en avant la ville et renvoyant une image positive aux habitants.

B- Un projet mis en œuvre par les services administratifs avec l'aide d'une expertise externe :

Organiser l'implication des services administratifs :

Les personnels municipaux pourraient être les premiers acteurs et les premiers bénéficiaires de la fusion. Une grande partie des débats soulevés par la fusion correspond au cœur de métier des services administratifs, alors même que la technicité de ces débats risque d'éloigner une partie de la population. Pour toutes ces raisons, il apparaît naturel que les agents municipaux constituent l'épine dorsale du projet de fusion.

Restructuration des services : la fusion aura pour conséquence une restructuration des services communs aux deux territoires de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux. Cette réorganisation pourra avoir un impact sur le travail des agents qui devront être partie prenante des changements. On peut par ailleurs imaginer qu'aux modèles d'organisation existants dans les deux communes, pourront s'ajouter des services nouveaux. À l'exemple de Cherbourg, la commune nouvelle pourrait avoir besoin d'une Direction de la coordination des politiques publiques.

L'amélioration de la qualité des services publics : la fusion des communes de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux doit notamment se donner pour objectif d'améliorer la qualité des services publics tout en gardant le souci d'une administration moderne et soucieuse de simplification. La fusion pourrait ainsi s'entendre à la fois comme un mieux pour les habitants, mais aussi pour les services dans leur travail quotidien. La perspective de

gains financiers pour la commune devra s'accompagner d'une attention particulière au dialogue social et à la gestion des carrières.

L'aide de partenaires et de consultants extérieurs :

- Nécessité d'une expertise externe de haut niveau :

L'apport d'un regard extérieur : en complément de l'implication des services, il paraît nécessaire d'appuyer l'ensemble du projet sur un accompagnement extérieur, apportant un haut niveau d'expertise et un regard objectif sur les solutions possibles. À tous les niveaux du projet, des cabinets de consultants pourraient apporter une aide ponctuelle (études de faisabilité, expertises juridiques ou financières...) ou dans la durée (stratégie, communication, formation,...).

Objectiver les coûts et les économies possibles : il paraît difficile d'évaluer objectivement les économies qui pourraient être issues de la fusion de deux communes de la taille de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux sans l'aide d'une expertise externe.

- S'appuyer sur l'expérience des communes engagées dans des projets de fusion.

Tirer profit de l'expérience des autres communes : la fusion de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux constituerait une expérience unique de fusion par sa dimension et son nombre d'habitants. Pour autant, il semble utile de se référer à des fusions antérieures qui auront pu établir des modes d'organisation intéressants. Le rapport du Sénat est à ce sujet particulièrement utile.

Annexes

1- Remerciements des personnes auditionnées

Monsieur Olivier Bernard, Directeur de Cabinet (Ville d'Annecy)
Madame Basset, Directrice général des services (Ville d'Annecy)
Monsieur Philippe Menut, Directeur général de la ville nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin
Monsieur Benoit Arrivé, maire de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

2- Lettre de mission du Maire du 11 octobre 2016

3- Délibération du Conseil municipal de Boulogne Billancourt du 9 juillet 2016

4- Rapport d'information du Sénat sur les communes nouvelles du 28 avril 2016 (page 33 à 52)

5- Compte rendu du déplacement d'une délégation du CESEL de Boulogne-Billancourt à Cherbourg le 2 décembre 2016

6- Document de Synthèse : La commune nouvelle d'Annecy

7- Charte de gouvernance de la commune nouvelle d'Annecy

8- Quatre documents relatifs au rapprochement de Boulogne et de Billancourt :

- Fiche explicative CESEL
- Carte des sections Boulogne et Billancourt en 1913
- Délibération du Conseil Municipal du 28 février 1923 sur la fin du « sectionnement »
- Décret du 22 novembre 1925 sur la dénomination Boulogne Billancourt

9- Budgets municipaux : tableau Excel avec 5 onglets comparatifs Issy/Boulogne Billancourt

10- Document du groupe « statistiques » du CESEL comparant les situations financières d'Issy et de Boulogne Billancourt