*Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l’aptitude du candidat à l’analyse d’un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d’organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :*

Note à l’attention du Directeur Général des Services

Objet : Renforcement de la dynamique de mutualisation de services entre la Communauté d’agglomération et les communes membres dans le domaine des services techniques

L’Etat français se trouve devant une nécessité forte de réduire les dépenses publiques, afin de réduire le niveau historique de la dette publique (quasiment 100% du PIB), et de respecter ses engagements budgétaires vis-à-vis des instances européennes.

L’application du Pacte de stabilité national découlant de ces obligations impacte très fortement les collectivités, dont la part des dotations générales de fonctionnement est réduite de 11 Mds € de 2014 à 2017.

Ce contexte de raréfaction des deniers publics contraint ainsi les collectivités à dégager de nouvelles marges de manœuvre pour la conservation de la qualité du service public rendu aux usagers.

D’autre part, le 3ème acte de la décentralisation (RCT, MAPTAM, NOTRe) a introduit d’importantes évolutions dans la répartition des compétences assumées par les différents échelons de collectivités, en particulier pour le bloc communal (EPCI/Communes membres), ainsi que de nouveaux outils mis à leurs dispositions pour une meilleure coopération entre les différentes strates de collectivités.

Vous me demandez, monsieur le Directeur Général des Services, une note sur les possibilités de renforcement de la dynamique de mutualisation de services entre la communauté d’agglomération et les communes membres dans le domaine des services techniques.

La note sera structurée en deux parties, dans un 1er temps une synthèse documentaire (I) redéfinissant les possibilités de mutualisation ainsi que le cadre législatif associé (I.A), puis les stratégies et méthodologies locales illustrées d’exemples de schémas de mutualisation (I.B). Vous trouverez dans un 2ème temps un ensemble de propositions afin de développer une politique ambitieuse de mutualisation de services à l’échelle de l’agglomération dans le domaine des services techniques.

1. Renforcer et développer la mutualisation à l’échelle de l’agglomération

I.A Les différentes formes de mutualisation offertes au bloc communal et le cadre législatif associé

1/ La mutualisation : un concept de « boîte à outils »

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne comporte pas de définition juridique des mutualisations, qui consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures.

La mutualisation est donc un outil personnalisable selon les spécificités des territoires ainsi que des volontés politiques locales. La mutualisation n’est de ce fait pas une fin en soi, mais un outil destiné à améliorer l’efficience des collectivités partageant un même territoire.

Il existe cinq types de mutualisations, les transferts de compétences, la création de services communs, la mise à disposition de services ou équipements, la réalisation d’une prestation pour un autre ainsi que la réalisation d’une action de manière coordonnée (ex : groupements de commande).

Entre EPCI et communes, les mutualisations s’opèrent sous trois formes, la mutualisation verticale descendante (EPCI → Communes), montante (Commune (s) → EPCI) ainsi que la mutualisation horizontale (entre communes). Les syndicats mixtes font partie des formes juridiques permettant à un EPCI par exemple de transférer une compétence.

Une enquête effectuée en septembre 2004 a mis en avant que les mutualisations verticales sont majoritairement descendantes (57 % des communes).

Cette enquête met en avant les domaines les plus fréquemment mutualisés, on retrouve tout d’abord les systèmes d’information, puis les marchés publics, les achats, les moyens généraux, la communication et enfin l’entretien des bâtiments par ordre décroissant.

D’autre part, concernant la mutualisation des services, les services opérationnels composent 93 % des mutualisations ascendantes et 53 % des mutualisations descendantes. 19 % des EPCI mutualisent des services fonctionnels avec la ville-centre et 36 % des EPCI opèrent des mutualisations hors ville-centre pour des services opérationnels. La création d’un organigramme commun constitue une possibilité d’action de mutualisation entre l’EPCI et la ville-centre et/ou les autres communes.

2/ Le cadre législatif sur lequel s’appuie la mutualisation

Consacré par la loi du 16 décembre 2010 puis confirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015, le schéma de mutualisation des services doit être établi dans l’année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux et dont la mise en œuvre doit être menée pendant la durée du mandat.

L’article L5211-39-1 qui le consacre présente essentiellement la méthodologie et la philosophie de la politique de mutualisation, laissant aux collectivités des marges de manœuvre importantes.

La loi MAPTAM encourage la mutualisation à travers la possibilité de porter des missions à l’échelle de l’EPCI sans disposer de compétences définies. Cependant il n’existe pas d’obligations qualitatives ou quantitatives en termes de mutualisations. Toutefois, un outil financier de compensation, nommé « coefficient de mutualisation », a été introduit concernant la rémunération du personnel et des transferts de charges, mais sans avoir abouti à des règles précises à ce jour.

Les articles définissant les différentes formes de mutualisation sont intégrés dans le CGCT aux articles L5211-4-1 (transfert de compétences), L5211-4-2 (services communs), L5211-4-3 (mise à disposition de biens) et L5211-39-1 (rapport et schéma de mutualisation de services).

Enfin, concernant la coopération horizontale et verticale EPCI-Commune(s), la directive marchés publics du 26/02/2014 a confirmé et sécurisé la réalisation de prestations intégrées « in house » et par voie de conventionnements entre collectivités, sans avoir à passer par des marchés publics, cependant dans un cadre clair que les collectivités concernées doivent respecter, afin de respecter la capacité d’action du privé dans certains domaines.

I.B Les stratégies et méthodologies locales sont plurielles, et les exemples concrets et avancés.

1/ Les bonnes pratiques observés permettent de dégager des stratégies et méthodologies locales

Les premières années d’expériences des collectivités ont permis de dégager des bonnes pratiques, gages de réussite des projets de mutualisation.

Tout d’abord, il convient de prendre en compte les craintes des maires de perdre leur réactivité face aux décisions politiques, de se voir déposséder de leurs pouvoirs locaux. Cette peur implique de définir précisément le rôle des communes et des maires dans les processus de la mutualisation et des décisions. Concrètement, afin de maintenir la confiance et le meilleur niveau de service aux communes, définir des interlocuteurs EPCI dédiés à des communes est conseillé.

Les relations EPCI-Communes pour la mutualisation seront idéalement contractualisées par des engagements de service (délais, qualité).

Différentes formes de stratégies locales peuvent être étudiées, parmi lesquelles la logique de « front office, back office » (services de proximité) pour laquelle la commune est en contact avec les usagers et l’EPCI réalise le service à rendre. Certaines collectivités procèdent quant à elles par interventions coordonnées dans un objectif de complémentarité plutôt que de substitution.

Concernant la mutualisation des services, celle des emplois fonctionnels est souvent la garantie d’une conduite fluidifiée du travail. Plusieurs modèles existent, néanmoins, la cohérence de la DG apparait essentielle à la conduite d’un chantier de mutualisation (gains financiers et gage de cohérence).

Par ailleurs, un organigramme commun s’avère être un gage de lisibilité, pouvant différencier les directions mutualisées, les directions communautaires et les directions municipales.

Comme nous l’avons vu précédemment, les S.I (systèmes d’information) font partie des domaines les plus souvent engagés dans une mutualisation, il existe pour cela des priorités d’action recommandées, qui s’inscrivent dans le cadre d’un schéma directeur des systèmes d’information (SDSI), comme les groupements d’achats, la mise à disposition de services ou la création d’un ou plusieurs service(s) commun(s).

Trois grands groupes de composantes des S.I peuvent être dégagés, par facilité de mutualisation, les applications ressources, les infrastructures de serveurs ainsi que le pilotage du S.I. faisant partie des domaines de mutualisation les plus aisés.

2/ Quelques exemples de mutualisations engagées

Parmi les retours d’expériences de collectivités dans le bloc communal pour la mutualisation de services ou de moyens, les villes de Strasbourg et de Brest ne salarient plus à ce jour le personnel (organigramme mutualisé avec la métropole), et, dans des secteurs plus ruraux, des secrétaires de mairies sont salariées par l’intercommunalité.

Metz Métropole a mis en œuvre un schéma de mutualisation mettant en exergue les opportunités de préservation des marges de manœuvre financières par l’optimisation des dépenses de gestion, l’optimisation du Coefficient d’Intégration Fiscale (CIF-Système de bonification des dotations de l’Etat) et l’atténuation de la contribution au redressement des finances publiques. Schéma de 2016 à 2020, il se veut avant tout pragmatique en privilégiant dans un 1er temps le rapprochement entre la Métropole et la ville-centre, puis la mise en place d’une plateforme de services pour les villes sur-urbaines. Les autres communes étant intégrées au processus dans un 2ème temps.

Valenciennes Métropole a également mis en œuvre un schéma de mutualisation de 2015 à 2020 avec trois priorités : rationnaliser, faire ensemble et faire des économies, dans le cadre d’une maîtrise d’œuvre progressive. Le pilotage y est structurant (conduire, suivre, évaluer, animer), tout comme la gouvernance, stratégique (élus) et opérationnelle (directions, services). L’adhésion des communes est une condition forte de réussite également.

La ville de Nantes et l’intercommunalité avaient commencé des formes de coopération dès 2001 avec des services et moyens du Département, puis la Métropole et la ville-centre ont réalisé un schéma de mutualisation dont l’élaboration a duré une année de novembre 2014 à décembre 2015. Parmi les réalisations, des services communs pour le SIG ainsi que l’instruction des autorisations des droits du sol ont été créés.

Les points de vigilance mis en avant sont la nécessité d’une forte volonté politique, de définir des règles partagées, renforcer la coordination et partager des bilans réguliers.

Le Directeur Général des Services a souhaité un ensemble de propositions afin de développer une politique ambitieuse de mutualisation de services à l’échelle de l’agglomération dans le domaine des services techniques.

Cette réflexion s’inscrit dans une tendance de raréfaction des moyens pour les collectivités territoriales et il apparait légitime de s’interroger sur les opportunités de rapprochement-mutualisation de services techniques à l’échelle du bloc communal.

En tant que Directeur Général des Services Techniques, j’assurerai la direction de la démarche de mutualisation des services techniques, sous votre autorité, selon une méthode déclinée en quatre phases : une étude préliminaire, un diagnostic préalable, une phase opérationnelle ainsi qu’une évaluation.

1. Ensemble de propositions afin de développer une politique ambitieuse de mutualisation de services à l’échelle de l’agglomération dans le domaine des services techniques

II.A Mener des études préalables approfondies et partagées

1/ Débuter la réflexion par des études préliminaires

Le périmètre de la réflexion se cantonne aux missions de la direction générale des services techniques, en S.I, voiries-espaces verts, urbanisme, bâtiments, réseaux et parc automobile.

D’autre part, la réflexion s’inscrit dans le cadre du schéma de mutualisation récemment adopté par la C.A, qui fixe les grandes orientations de ce plan de mutualisation 2016-2020 sans toutefois en décliner les projets opérationnels.

Il convient donc dans un 1er temps de dégager des priorités dans un plan d’actions global, pour proposer une mise en œuvre progressive pendant la mandature de notre Président.

La direction de projet sera sous ma responsabilité, et je vous propose de mettre en place un comité de pilotage intégrant le Président de la C.A, les élus de ville-centre ainsi que le Directeur Général des Services. En effet, le projet s’appliquera à décomposer deux phases : une 1ère pour les mutualisations CA-ville-centre, puis une 2ème à partir de la 2ème année du projet intégrant les 22 autres communes de l’agglomération.

Le projet impactant le personnel, les organisations syndicales ainsi que le CHSCT et la direction de la communication et des ressources humaines seront également des membres du comité de pilotage.

Le cadrage juridique et financier sera réalisé en concertation de la direction juridique et des finances qui seront également partie prenante du comité de pilotage.

Ce comité de pilotage, gouvernance du projet, se réunira pour valider et arbitrer les grands axes du projet. Le directeur des services techniques de la ville-centre devra y tenir un rôle structurant, un co-pilotage pourrait être assuré en fonction de l’appétence et de la volonté politique à ce sujet.

2/ Développer une base solide de connaissances pour un diagnostic préalable

Une fois le comité de pilotage installé, un 1er groupe de travail consistera à mener un diagnostic préalable en plusieurs phases :

* un audit organisationnel des services techniques de la CA et de la ville-centre,
* un benchmarking auprès de collectivités de tailles similaires (de 150 000 à 300 000 hab.) afin d’étudier les réalisations et projet en cours, leurs points forts et points faibles,
* le recueil des avis et propositions des agents et managers de proximité et intermédiaires des services techniques.

Cette démarche permettra de dégager les conditions de réussite de la mutualisation de services, mais également les écueils à éviter et freins potentiels au projet.

Les élus seront également interrogés afin de connaître leur vision de la mutualisation des services techniques et de connaitre leur volonté de soutenir politiquement toutes les évolutions envisagées ou uniquement un sous-ensemble, ou encore par phasages.

Lors de cette étape, la direction juridique ainsi que la direction des ressources humaines seront très sollicitées, il me semble donc qu’une lettre de mission me permettrait de légitimer mon action et favoriser les actions transversales.

D’autre part, la direction de la communication sera partie prenante afin d’informer les agents de la CA, et de la ville-centre sous le couvert de leur accord et la participation de leur direction de la communication, des projets de mutualisation en cours pour le domaine technique.

A l’issue de cette étape de diagnostic préalable, un plan d’actions sera proposé pour arbitrage en comité de pilotage.

II.B Lancer la phase opérationnelle par étapes et évaluer les résultats

1/ Privilégier un plan d’actions autour du système d’information, du parc automobile et des bâtiments

Le plan d’actions sera progressif, étudié et évalué régulièrement, avec la plus grande vigilance portée sur le personnel. En effet, étudier des modifications majeures dans les positions de travail des agents présente des risques de désaccords forts, des risques psycho-sociaux, ainsi que de réels blocages.

A cet effet, les propositions suivantes restent dépendantes de notre capacité à mobiliser et convaincre les agents de l’intérêt de ces actions. Les managers seront fortement impliqués afin de favoriser cet accompagnement au changement.

Les 1ères actions seront portées sur les S.I, domaine habituellement assez rapidement mutualisé entre EPCI et ville-centre, puis communes plus éloignées. Nous procèderons à la mise en place de groupements d’achats afin de réaliser des économies liées aux volumes.

Les infrastructures serveurs, de salles serveurs, et d’interconnexions de sites en fibre optique feront l’objet des premières mutualisations de biens et services, ainsi que les applications ressources. Pour ce faire, un service commun sera proposé entre la CA et la ville-centre, sur l’ensemble des missions informatiques (service, matériels, interventions de proximité). Les agents informaticiens de la ville-centre seront détachés à la CA dans le cadre d’un transfert de compétence S.I.

Le SIG de la CA sera également mutualisé avec celui de la ville-centre. Les 22 autres communes pourront intégrer le processus à partir de la 2ème année et en fonction des volontés politiques. Financièrement, la répartition des charges de personnel sera étudiée entre la CA et la ville-centre, par exemple pour les interventions et dépannages utilisateurs par unités d’œuvre.

Un 2ème plan d’actions concernera les parcs automobiles de la CA et de la ville-centre, par la création d’un service commun de gestion des véhicules et pool de conducteurs, afin de réaliser des économies sur ce poste de dépense. Le pool de conducteurs élargi pour les élus permettra de diminuer, à terme, le nombre de conducteurs. La rationalisation de la flotte des véhicules, ainsi que l’évolution des types de motorisation vers l’électrique, sera facilité par cette mutualisation.

Les bâtiments feront l’objet du 3ème plan d’actions, car il existe de réelles économies de gestion et d’entretien des bâtiments dans le cadre d’une mutualisation. Cette mutualisation concernera les services ainsi que les biens et moyens. La création d’un service commun des bâtiments CA-ville-centre sera engagée à l’image des S.I. Tous les bâtiments publics, y compris les écoles de la ville-centre seront concernés. Cela permettra également de mutualiser les connaissances en termes de rénovation énergétique des bâtiments.

2/ Mener des évaluations fréquentes pour garantir la continuité des actions menées

Ces évolutions majeures pour les agents, comme pour l’organisation générale de la CA et de la ville-centre, seront accompagnées d’évaluations périodiques (à minima trimestrielles), afin de s’assurer de l’atteinte des objectifs et de l’état d’acceptation des agents.

Les évolutions auront été préalablement soumises aux avis des CAP et CT, ce qui n’exclura pas la nécessité d’un suivi des agents, avec le CHSCT et la DRH, et de la qualité du service rendu auprès des bénéficiaires.

Les évaluations seront basées également sur des indicateurs, en interaction avec le contrôle de gestion. Les évaluations financières permettront de s’assurer de la pertinence des actions engagées afin de réduire les charges de fonctionnement de la CA.

Par ailleurs, les évaluations permettront de procéder à des actions modificatives si nécessaire, ainsi qu’à l’établissement de tableaux d’indicateurs qui pourront être exploités par la direction de la communication en vue de communications internes.

A la fin de la 1ère année, les 22 communes autres que la ville-centre seront intégrées dans les plans d’actions opérationnels, selon les résultats des évaluations.

La mutualisation de services à l’échelle de l’agglomération dans le domaine des services techniques est un programme d’actions à court, moyen et long terme, qu’il conviendra de mener dans un 1er temps sur la durée du mandat du Président-Maire de la CA, puis de prolonger au-delà.

Le portage politique, l’implication des managers et des agents, ainsi que la progressivité des actions menées seront des facteurs clés de réussite que je me propose d’animer.

Au-delà des économies générées à termes, la mutualisation s’inscrit plus généralement dans des processus tout à fait cohérents et indispensables, de transformation numérique de notre CA et de transparence de l’action publique des différentes collectivités sur notre agglomération.