



LES SCHÉMAS DE MUTUALISATION

Première étape du mandat 2014-2020

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 impose aux intercommunalités d'élaborer un schéma de mutualisation des services au plus tard en mars 2015. Autant dire que le temps presse! Les 80 participants (50 intercommunalités) à la journée du 27 mai organisée par Mairie-conseils comptaient beaucoup de présidents et de DGS déjà engagés dans une démarche de mutualisation ou prêts à le faire. Exposés, échanges avec la salle et partages d'expériences ont permis de souligner des points clés dans la mise en œuvre des schémas.

Un périmètre de compétences intercommunales en expansion

En introduction, Christine Brémond de Mairie-conseils a rappelé que, depuis la loi de 1992 sur l'intercommunalité, les cinq textes législatifs qui ont suivi sont tous venus renforcer « les outils, les moyens et les compétences des intercommunalités pour en faire des moteurs du développement des territoires ». Parmi les évolutions récentes (loi du 27 janvier 2014), l'obligation d'entreprendre un PLUI¹ est sans doute l'une des plus discutées. Il est d'ailleurs possible, sous certaines conditions, de s'y opposer. La gestion des milieux aquatiques (mesure applicable en 2016) va également donner du fil à retordre aux communautés les moins dotées en ingénierie. Les projets sur l'avenir des départements pourraient aboutir au transfert d'une partie de leurs compétences vers les intercommunalités. Comme l'a rappelé Christophe Bernard, de l'AdCF², l'État envisage, dans le cadre de la réforme territoriale, de renforcer les communautés « en portant à 10 000 ou 20 000 habitants, le seuil de création d'une communauté de communes ».

Juillet-août 2014

La journée du 27 mai était organisée avec l'appui de l'AdCF et de l'AMF.

La communauté d'agglomération du Val de Fensh (57), la communauté de communes du canton de Segré (49) et Vitré Communauté étaient invitées à témoigner.

Cette synthèse a été rédigée par Victor Rainaldi, journaliste associé à Mairie-conseils.

Service gratuit de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils:

02 38 79 97 97

Mairie-conseils
Caisse des Dépôts
72 avenue Pierre
Mendès France
75 914 Paris Cedex 13
01 58 50 75 75

GRUPE



Journée Schémas de mutualisation du 27 mai 2014

L'AdCF considère cependant qu'un seuil coupe-ret n'est pas la bonne solution et qu'il faut laisser le temps aux centaines de communautés qui ont fusionné récemment de « digérer » leur intégration. C'est dans ce contexte, couplé à une demande de service toujours forte des habitants, que s'inscrivent les schémas de mutualisation. En écho, un nouvel élan est pris par les communes nouvelles issues de la loi de 2010 que l'Association des Maires de France propose d'améliorer pour favoriser les regroupements de communes souvent trop petites pour disposer des moyens d'agir.

Premiers résultats de l'enquête sur les schémas de mutualisation

Conduite en partenariat par Mairie-conseils, l'AdCF et l'ADGCF³, une enquête est en cours d'exploitation. Christophe Bernard, de l'AdCF, a pu en présenter les premières tendances. Les 241 EPCI⁴ qui ont répondu voient dans la mutua-

“ Jusqu'à présent nous n'avons pas appuyé notre démarche de mutualisation sur le projet de territoire. Cela nous a manqué parce que le schéma est un outil au service de ce projet et un levier pour le faire réussir. ”

Lionel Knoll, DGA de la CA du Val de Fensh

lisation une meilleure efficacité du service rendu à l'utilisateur, le développement de la fonction ressources humaines et la possibilité d'associer économies budgétaires et renforcement de l'offre de service. Au rang des inconvénients, ils citent les difficultés managériales, les rigidités juridiques. Fin mai 2014, seuls 2% des EPCI s'étaient déjà dotés d'un schéma de mutualisation.

Quel sera l'impact fiscal du coefficient de mutualisation ?

C'est la principale question des participants, inquiets de l'impact du coefficient de mutualisation (CM) sur le montant de la DGF⁵. Quelles sont les charges de personnels prises en compte pour le déterminer ? Quelles modalités de gestion (régie, délégation de service public...) sont-elles concernées ? La masse salariale d'un Cias entre-t-elle dans le dispositif ?... En l'absence de clarifications des pouvoirs publics, aucune réponse précise n'est possible. Reste, comme l'indique Christophe Bernard, que « le législateur pousse vers la mutualisation descendante (de la communauté vers les communes) pour faire monter en puissance l'intercommunalité, tant sur le plan des compétences que de l'intégration. » Une tendance déjà encouragée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Les communautés qui ont joué le jeu du CIF ont vu leur DGF progresser.

“ Les règles changent trop souvent. Pour nous projeter dans l'avenir, présenter nos actions et nos projets de mutualisation aux habitants, nous avons besoin d'une stabilité juridique. ”

Frédérique Passelande, DGS de la CC du Canton de Segré

Le transfert des personnels

La question du transfert des personnels a retenu l'attention de nombreux participants. Deux cas de figure se présentent :

- Les fonctionnaires et agents non titulaires qui exercent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mutualisé sont transférés dans l'EPCI aux conditions de statut et d'emploi de celui-ci. Les modalités sont définies avec les communes après avis des comités techniques compétents.
- Les fonctionnaires et agents non titulaires qui exercent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service se voient proposer un transfert vers l'EPCI. En cas de refus, ils sont de plein droit mis à disposition pour la partie de leurs fonctions exercées dans le service ou partie de service transférés selon des modalités réglées par convention.

3. ADGCF : Association des directeurs généraux des communautés de France

4. EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

5. DGF : Dotation globale de fonctionnement

Les outils de la mutualisation

La mutualisation n'est pas tombée de la dernière pluie. Comme l'a rappelé Christine Brémond, « beaucoup de pratiques, parfois fort anciennes, comme l'entente, sont nées de l'initiative des acteurs locaux pour trouver des solutions concrètes au sous-équipement et aux besoins des communes ».

Hélène Guinard, conseiller technique de l'Association des maires de France (AMF), a souligné qu'il « n'existe pas un modèle unique de mutualisation, mais différents outils auxquels il convient de recourir en fonction du projet et du contexte territorial. » Elle retient quatre outils principaux de mutualisation :

1 > Le partage conventionnel des services intercommunaux.

Le transfert des compétences entraîne celui des services chargés de leur mise en œuvre. Si le transfert est partiel, deux possibilités se présentent : en cas de mutualisation descendante, l'EPCI peut mettre ses services à la disposition des communes ; en cas de mutualisation ascendante, une commune conserve ses services du fait d'un transfert partiel de compétences, mais il lui revient de les mettre à disposition de l'EPCI.

2 > La création de services communs.

Il s'agit de mettre en commun des services fonctionnels ou supports en dehors des compétences transférées. Ils sont pilotés par la communauté et leurs modalités

de fonctionnement sont définies par convention entre les communes et l'EPCI. Les prestations sont payées à l'acte, au forfait, via l'attribution de compensation (AC). Elles peuvent être gratuites pour les communes ayant de faibles moyens. Selon les missions confiées, les agents peuvent être placés sous l'autorité du maire ou du président de la communauté.

3 > Le partage de biens.

En dehors des compétences transférées, une communauté peut se doter de biens (salles, chapiteaux, machines...) qu'elle partage avec ses communes membres. L'utilisation de ces biens est définie dans un règlement de mise à disposition établi par la communauté et ses communes.

4 > Le groupement de commandes.

Constituer un tel groupement peut s'avérer complexe, mais permet de centraliser et de sécuriser la procédure de passation des marchés en réalisant des économies sur le fonctionnement (gains de temps) et sur les prix. Le préalable consiste à s'assurer que les besoins des membres sont bien les mêmes au même moment.

L'implication des élus et des agents

Pertes de prérogatives, appréhension du changement, crainte d'être marginalisé, modification des conditions et du lieu de travail... Les motifs de résistances des élus et des agents à la mutualisation sont fréquents. Dans la communauté de communes du Canton de Segré, plusieurs initiatives ont été prises pour informer et impliquer les élus non communautaires : lettres et réunions d'information, ouverture de commissions aux conseillers municipaux. La démarche gagne en efficacité lorsqu'ils sont associés aux décisions.

L'association des agents est tout aussi nécessaire. La création de groupes de travail leur permet de se connaître, d'identifier ensemble les marges de progression et les avantages qu'ils peuvent en tirer. Les possibilités de formation, souvent très théoriques dans les communes modestes, sont un levier important de motivation.

La mutualisation engendre-t-elle des économies ?

Sur ce plan, l'observation des mutualisations déjà en place invite à la prudence. À court terme, les dépenses sont maintenues, voire en légère hausse en raison de la généralisation des services sur le territoire, de l'harmonisation des régimes indemnitaires et des investissements dans de nouveaux équipements partagés (serveurs informatiques, logiciels, locaux...). « Certes, il y a des exceptions, a rappelé Lionel Knoll, DGA de la communauté d'agglomération de Val de Fensh. La mutualisation du service communication entre une ville et la communauté a permis de réduire les dépenses de 20 % en un an. » Mais « il faut au moins deux ans pour dégager des économies », confirme Christophe Bernard, de l'AdCF. Pierre Lory-Forêt, DGS de Vitré Communauté, invite à développer la comptabilité analytique pour faire émerger les coûts de revient réels des services :

Journée Schémas de mutualisation du 27 mai 2014

« Mutualisée ou pas, est-il pertinent d'ouvrir le soir une piscine fréquentée par une poignée de nageurs ? »

Pour les intervenants, la valeur ajoutée de la mutualisation se situe d'abord dans l'amélioration de l'offre et du fonctionnement des services sur tout le territoire ainsi que dans l'amélioration des conditions de travail des personnels. Ensuite, à moyen et long terme, l'élimination des doublons et la mise en commun des moyens produira des économies.

La mutualisation : une démarche évolutive

Une démarche de mutualisation se conçoit dans la durée. Le législateur ne l'a pas ignoré en prévoyant la rédaction d'un rapport sur les mutualisations de services après chaque élection municipale. L'idée est de convaincre les élus de

“ Les élus n'ont pas le choix, ils doivent partager des moyens et rechercher le meilleur rapport prix/prestations. La mutualisation permettra de démontrer aux citoyens que l'argent public est utilisé à bon escient. ”

Pierre Lory-Forêt,
DGS de Vitré Communauté

surmonter les obstacles progressivement pour approfondir la mutualisation au fil du temps. Donc, rien n'empêche de commencer à mutualiser modestement puis d'élargir le champ des services mis en commun. L'impact du coefficient de mutualisation, encore mal défini, et du coefficient d'intégration fiscal sera sans aucun doute un puissant aiguillon. ■

Pour une démarche de mutualisation plus efficace

S'il n'y a pas de mutualisation-type, comme l'ont souligné les intervenants, la démarche gagne en efficacité quand les actions suivantes sont mises en œuvre :

Prendre appui sur le projet de territoire.

Les élus ont l'ambition de mettre en œuvre leur projet de territoire et souhaitent trouver les moyens nécessaires. Dans ce contexte, la mutualisation de services et d'équipements, renforcée le cas échéant par un pacte fiscal et financier, sera perçue comme un levier indispensable à la réalisation du projet.

L'utilité d'un bureau d'étude.

Les trois communautés venues exposer leur démarche de mutualisation ont eu recours aux conseils d'un bureau d'étude. Résumant l'opinion de ses confrères, Pierre Lory-Forêt a indiqué que « les élus et les cadres territoriaux ont besoin de ce regard extérieur pour accompagner la démarche de mutualisation. »

Le rôle clé des secrétaires de mairie.

Dans les petites communes, les secrétaires de mairie sont au cœur du fonctionnement municipal et très proche du maire. Aux yeux de Frédérique Passelande, DGS de la CC du Canton de Segré, « leur adhésion au projet de mutualisation est un facteur important de sa réussite. »

Le recours au management de projet.

Cette approche managériale est un atout pour fixer des objectifs clairs et déterminer ce que l'on attend de chacun dans les communes et au sein de l'EPCI. « Former les élus et les cadres au management de projet me paraît une question centrale pour mener à bien une démarche de mutualisation », assure Pierre Lory-Forêt.

Consultez le site de Mairie-conseils (www.mairieconseils.net) pour lire le bouquet de sept expériences territoriales de schémas de mutualisation.

**Pour vos questions juridiques sur les schémas de mutualisation,
appelez le service de renseignements téléphoniques gratuit
de Mairie-conseils : 02 38 79 97 97**

