



Préparation concours interne Ingénieur-e en chef territorial-e

Test de sélection / Session 2017-2018 **Durée 2h30 – Coefficient 4**

Epreuve 1 : Analyse et synthèse de documents

Epreuve sur documents à caractère général permettant d'évaluer la capacité des candidat-e-s à traiter des informations complexes, à les synthétiser et problématiser.

Sujet : La mutualisation

Question 1 : Proposez une définition simple de la mutualisation des services au sein du bloc communal (3 points)

Question 2 : La mise en place d'un schéma de mutualisation est-elle une réponse adaptée pour diminuer les dépenses de fonctionnement au sein du bloc communal ? (5 points)

Question 3 : Ingénieur-e en chef territorial-e, vous êtes DGS d'une communauté de communes nouvellement constituée de plus de 150 000 habitants, issue de la fusion de trois communautés préexistantes, l'une à dominante urbaine et deux à dominante rurale. Soucieux de porter un projet ambitieux, le Président vous demande de poser les bases d'un schéma de mutualisation en mesure d'optimiser l'organisation du bloc communal, tout en respectant les prérogatives de chaque commune. Il vous demande de lui proposer une note éclairant les enjeux, proposant une stratégie de mise en œuvre et soulignant les conditions de réussite comme les écueils à éviter. (12 points)

Les documents :

Document 1 : Extrait de l'étude « Panorama des enjeux de la mutualisation entre communes et communautés » (Adcf, Mairie-conseils, ADGCF, janvier 2015), 10 pages.

Document 2 : Extraits de l'article « Préparer et piloter les schémas de mutualisation des services » (Courrier des Maires, janvier 2014), 4 pages

Document 3 : « La mutualisation doit être localisée », *La Gazette des communes – Club RH*, novembre 2013, 2 pages.

Document 4 : Extraits du rapport « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et leurs établissements » (rapport IGA IGF pour le ministère de la décentralisation et de la fonction publique et de l'Association des maires de France), mai 2015, 7 pages.

Document 5 : Extraits du rapport parlementaire de M. Y. Detraigne et M. J. Mézard « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », mai 2010, 9 pages.

Document 6 : Charte de mutualisation de la communauté de communes Erdre et Gesvres, décembre 2014, 8 pages

Nota:

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, même fictif. Seuls, la date du concours et le destinataire, si celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet, sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et les annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables

1.1 - LA MUTUALISATION DES SERVICES FONCTIONNELS

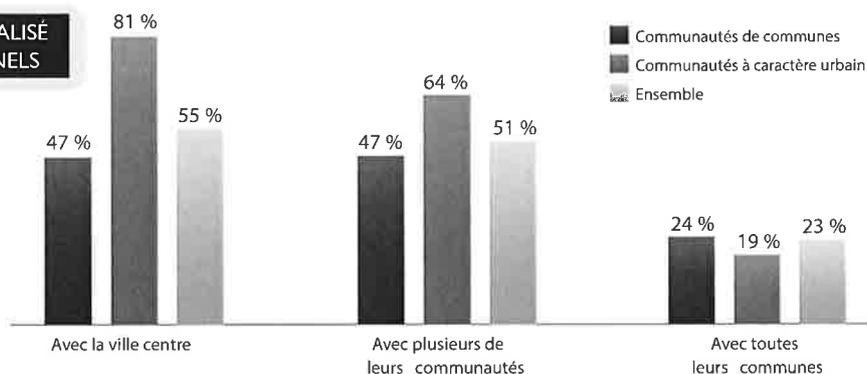
A défaut d'une définition juridique précise permettant de définir les services « fonctionnels » du bloc local, nous reprendrons ici celle qui est applicable aux services fonctionnels des départements et régions : « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences » (article L. 5111-1-1 du CGCT). En vertu de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, ces services, également appelés « services supports », ne peuvent être mutualisés, entre communes et communauté, uniquement via la création de services communs.

- Une mutualisation principalement avec le ville-centre

Environ 73% des communautés ayant répondu à l'enquête diffusée en mai 2014 déclarent avoir mutualisé au moins un de leurs services fonctionnels, que ce soit avec la ville-centre, plusieurs communes membres ou l'ensemble d'entre elles.

On constate que la part de communautés ayant mutualisé certains de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre (55%) est à peine plus élevée que celle des communautés qui l'ont réalisé avec plusieurs de leurs communes (51%). Cet écart de quatre points, est exclusivement dû aux communautés à caractère urbain.

PART DES COMMUNAUTÉS AYANT MUTUALISÉ UN OU PLUSIEURS SERVICES FONCTIONNELS



Le poids de la mutualisation entre communauté et ville-centre est, néanmoins, encore largement prépondérant. 80% des communautés mutualisent un ou plusieurs de leurs services supports avec leur ville-centre, alors qu'elles sont « seulement » un peu plus de 60% à étendre le périmètre de la mutualisation à plusieurs communes membres. Une moindre proportion de communautés a mutualisé une partie de leurs services avec toutes leurs communes membres : cela représente 23% des groupements.

Surtout, une communauté mutualise en moyenne 4,4 services fonctionnels avec la ville-centre, et seulement 1,7 services fonctionnels avec plusieurs communes. On observe ainsi que les communautés qui mutualisent des services fonctionnels avec leurs communes membres, ont tendance à en mutualiser un nombre plus important avec leur ville-centre qu'avec le reste des autres communes.

- L'impact du double mandat sur le périmètre de la mutualisation

32% des présidents des communautés sont également maires de la ville-centre. Plus précisément, 22% des présidents de communautés de communes et 68% des présidents de communautés à caractère urbain sont également maires de la ville-centre. De fait, on peut émettre l'hypothèse que si les communautés à caractère urbain mutualisent davantage de services avec leurs villes-centres que les communautés de communes, c'est qu'une part plus importante d'entre elles a pour président le maire de la ville-centre.

Cette hypothèse semble confirmée par une autre corrélation. Il apparaît que dans ces communautés où le président est le maire de la ville-centre, le nombre de services mutualisés avec la ville-centre

est supérieur à la moyenne. En effet, les 22% des communautés de communautés qui ont pour président le maire de la ville-centre sont à l'origine de 49% des services fonctionnels mutualisés par les communautés de communes. De même, 68% des communautés à caractère urbain qui ont pour président le maire de la ville-centre sont à l'origine de 77% des services fonctionnels mutualisés par des communautés à caractère urbain.

Notons toutefois que, dans notre panel, même parmi les communautés dont le président est également le maire de la ville-centre, certaines n'ont entrepris aucune mutualisation de services fonctionnels avec cette collectivité : c'est le cas de 12% des communautés à caractère urbain et 36% des communautés de communes dotées d'une telle gouvernance.

Inversement, certaines communautés dont le président n'est pas le maire de la ville-centre ont pu réaliser des mutualisations de services avec la ville-centre.

- L'émergence de plateformes de services à destination de toutes les communes membres
15% des communautés qui mutualisent tout ou partie de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre déclarent avoir créé une plateforme de services à destination des autres communes membres (28% des communautés à caractère urbain et 12% des communautés de communes). La palette des services concernée est assez variée : informatique, assistance juridique, voirie et services techniques, instruction du droit du sol, ressources humaines, etc.

- La nature des services fonctionnels les plus fréquemment mutualisés

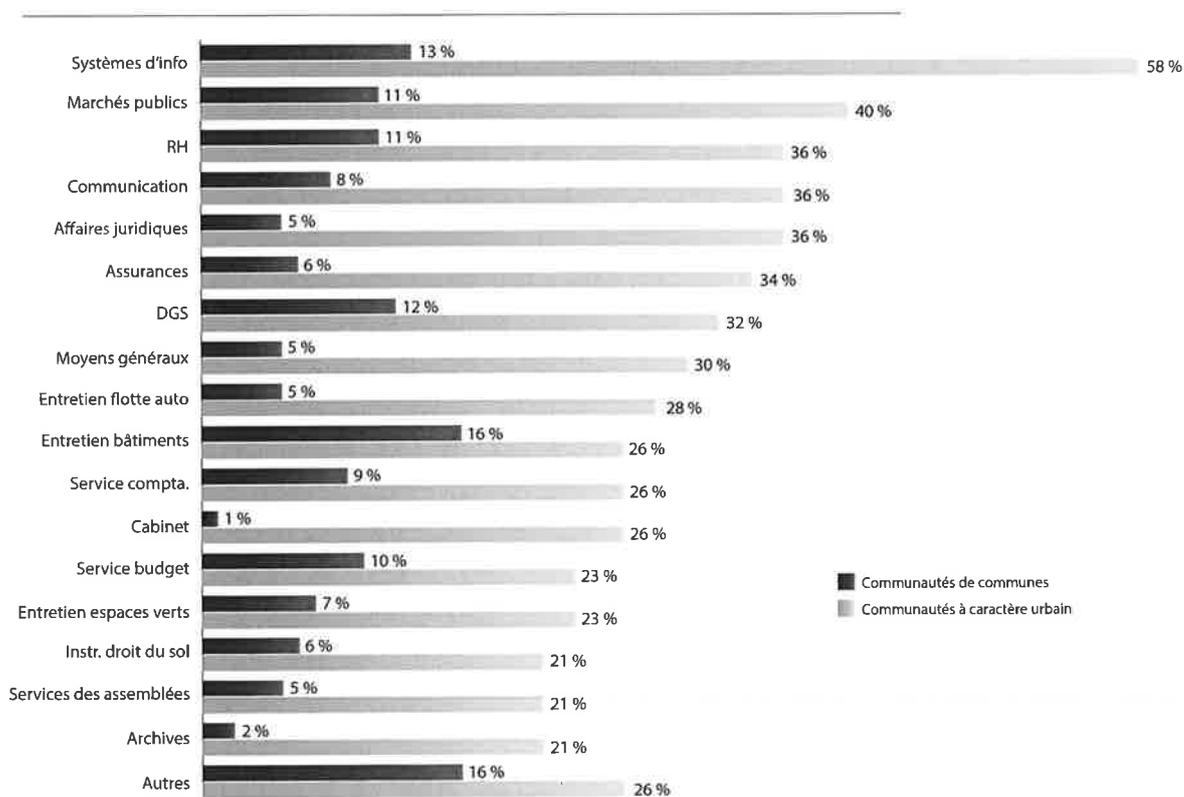
- Avec la ville-centre

Au vu de l'histogramme ci-après, les services les plus mutualisés par les communautés à caractère urbain avec leur ville-centre sont respectivement les systèmes d'information (58%), les marchés publics (40%), la communication, les affaires juridiques et les ressources humaines (36%) ainsi que la fonction de directeur général des services (32%).

Les communautés de communes mutualisent principalement avec leur ville-centre l'entretien des bâtiments (16%), les systèmes d'information (13%) et la fonction de directeur général des services (12%).

Notons que dans les communautés à caractère urbain, les services des assemblées, les cabinets et les fonctions financières sont encore mutualisés dans seulement un petit quart d'entre elles. Cette situation peut s'expliquer par l'incidence politique forte impliquée par le partage de ces services. Ces propos doivent être nuancés par le niveau de mutualisation des fonctions de DGS (32%) ou bien encore les ressources humaines et la communication (36%).

TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS AVEC LA VILLE-CENTRE SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉ

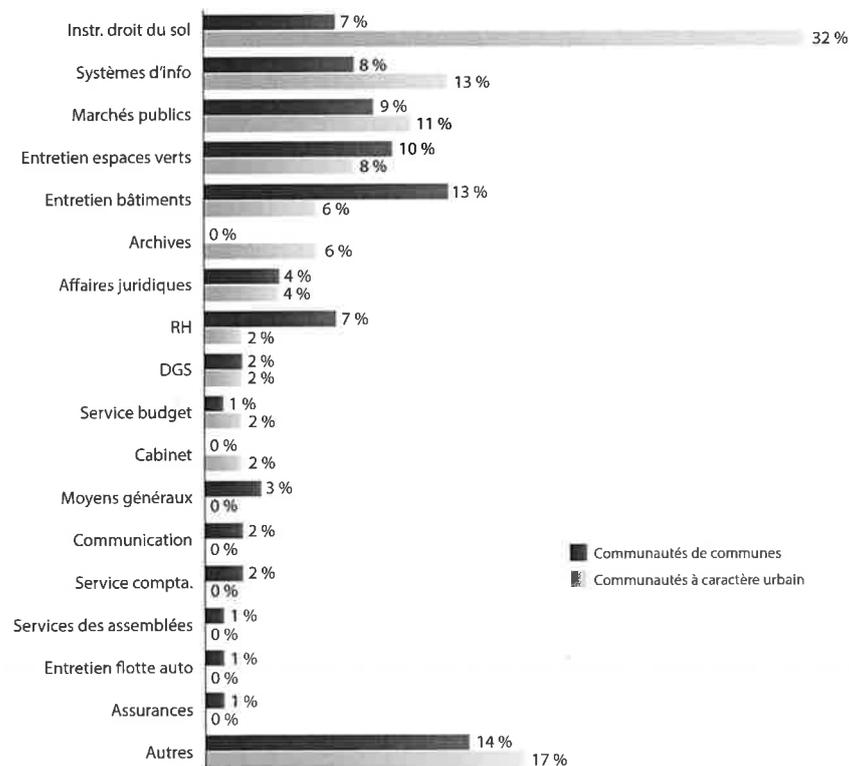


➤ Avec plusieurs communes membres

Les mutualisations de services fonctionnels avec plusieurs communes se concentrent sur un nombre plus restreint de types de services : l'entretien des bâtiments, l'entretien des espaces verts, l'instruction du droit du sol, les systèmes d'information et les marchés publics. On remarque que dans tous les cas, contrairement à ce qui a pu être observé pour les mutualisations entre communauté et ville-centre, il ne s'agit ici que de services à vocation technique, sans impact sur les relations politiques au sein du bloc communal.

En outre, peu de territoires sont concernés : environ une communauté de communes sur dix mutualise avec plusieurs de ses communes membres l'entretien des bâtiments et des espaces verts, les marchés publics ou les systèmes d'information. En dehors de l'instruction du droit des sols, le constat est globalement similaire pour les communautés à caractère urbain (systèmes d'information, marchés publics, entretien des espaces verts).

TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS MUTUALISÉS AVEC PLUSIEURS COMMUNES SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉ

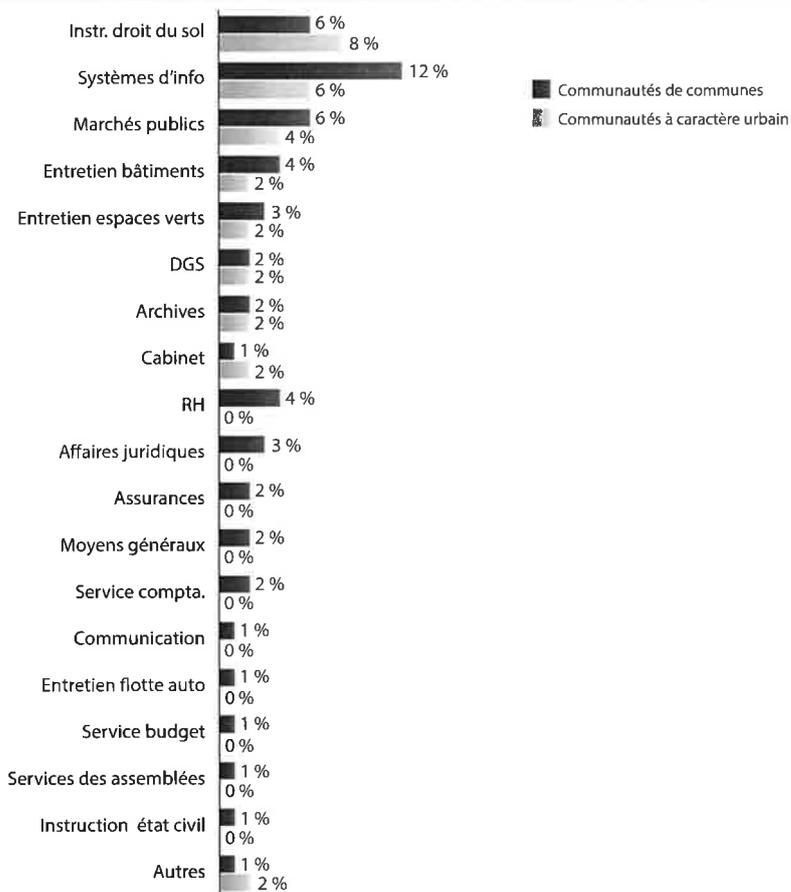


➤ Avec toutes les communes membres

Les cas de mutualisation de services supports entre une communauté et toutes ses communes membres sont peu nombreux.

On notera que les types de services les plus mutualisés avec toutes les communes membres sont en grande partie les mêmes que ceux les plus mutualisés avec plusieurs communes membres et donc, sans enjeu politiques : instruction du droit du sol, systèmes d'information, marchés publics.

TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS MUTUALISÉS AVEC TOUTES LES COMMUNES MEMBRES SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉS



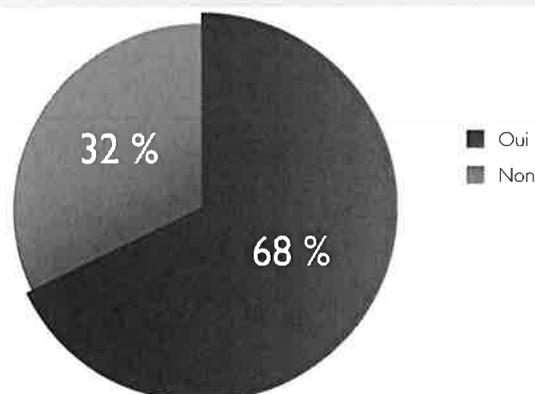
La mutualisation entre communautés et CIAS

En précisant le dispositif des services communs, la loi dite « MAPTAM » adoptée en 2014 a offert la possibilité à une communauté de mutualiser certaines missions fonctionnelles avec le CIAS qui lui est rattaché.

Dans notre panel, 15% des communautés ont créé un CIAS, principalement des communautés de communes (89%). On constate d'ailleurs que beaucoup de ces CIAS sont rattachés à des communautés de communes avec un faible poids démographique : plus de la moitié d'entre elles comptent moins de 10 000 habitants.

Par ailleurs, 68% des communautés qui ont créé un CIAS affirment avoir mutualisé un ou plusieurs services fonctionnels avec celui-ci. En outre, 15% des communautés qui n'ont pas de CIAS envisagent sa création.

PART DES COMMUNAUTÉS QUI ONT MUTUALISÉ DES SERVICES FONCTIONNELS AVEC LEUR CIAS



Préparer et piloter les schémas de mutualisation des services

Courrier des maires – 25 janvier 2014

Entré en vigueur le 1er mars 2014, l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales oblige à préparer un schéma de mutualisation des services avant mars 2015. Les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec l'interco, donc à se poser la question d'une organisation territoriale efficace.

1. Réfléchir à une organisation commune entre EPCI et membres

L'article L5211-39-1 du CGCT entré en vigueur le 1er mars 2014 oblige à préparer cette rationalisation des services dans l'année qui suit des élections municipales. La loi fixe ainsi un rendez-vous régulier. A chaque début de mandat, les composantes du bloc local doivent désormais réfléchir à leur organisation commune pour trouver une meilleure efficacité opérationnelle conduisant, à terme, à une optimisation financière.

Cette planification s'élabore en plusieurs étapes et documents. Tout d'abord, après le renouvellement général des conseils municipaux, tous les présidents d'EPCI à fiscalité propre doivent présenter aux communes membres un rapport sur la mutualisation des services entre les services de l'EPCI et ceux des communes. Ce premier document contient un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Les grandes lignes de la mutualisation ne sont donc pas figées et peuvent évoluer de mandat en mandat. Le projet de schéma doit être soumis à l'avis des communes membres. Celles-ci ont trois mois pour se prononcer par délibération. Si elles ne se prononcent pas, leur avis est réputé favorable.

2. Structurer le projet de mutualisation

Cette démarche implique de définir un projet de mutualisation, donc des objectifs.

Exemples : assurer des services de proximité et de qualité à la population, créer de nouveaux services pour compenser le désengagement de l'Etat, pour apporter de l'aide aux élus, aux secrétaires de mairies, maîtriser les dépenses publiques, mettre en place une véritable politique RH pour les agents, etc.

Il est aussi l'occasion de poser les limites : évolution à effectifs et dépenses constants.

Le projet de schéma de mutualisation mentionne l'impact prévisionnel de celle-ci sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement tant de l'EPCI que des communes concernées. Il peut détailler les compétences (obligatoires, optionnelles, à la carte, etc.), décrire ce qui relèvera d'un service commun, d'une mise à disposition, de groupements de commandes, présenter le planning des actions avec le calendrier des échéances, etc.

Ensuite, seul le conseil communautaire approuve le schéma par délibération. Mais chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un état d'avancement du schéma est présenté aux communes par le président de l'EPCI.

à noter **Cette réforme s'applique à partir des municipales de 2014. Les EPCI à fiscalité propre devront souscrire à cette obligation pour la première fois avec le prochain mandat. Le schéma devra être adopté, au plus tard, en mars 2015.**

3. Définir le périmètre selon les spécificités locales

Un schéma de mutualisation des services n'est pas une simple organisation administrative qui relèverait uniquement des services. Son périmètre est variable et à définir selon les spécificités et l'histoire du territoire. Ce schéma peut aller de la mise en place de quelques actions simples jusqu'à la traduction d'un projet politique fort pour un territoire donné.

- Pour définir les objectifs et les limites de ce que les élus veulent inclure ou exclure d'un schéma de mutualisation, une première étape consiste à cartographier les missions et compétences existantes, l'organisation fonctionnelle. Elle peut être l'occasion d'exprimer les attentes des communes, par exemple un besoin en ingénierie, en support juridique dans les domaines de la commande publique ou de l'urbanisme ; et d'identifier les compétences et services transférables à la communauté, mais aussi celles et ceux qu'il est plus utile de conserver dans les communes, comme l'accueil du public... Le bilan doit être politique et technique.

Réaliser un tel diagnostic aide à définir les politiques publiques prioritaires et les plans d'actions pour les mettre en œuvre.

- Une seconde étape permettra de faire coïncider objectifs, répartition des missions et des tâches avec une nouvelle organisation.
- Une troisième étape détaillera le fonctionnement de cette mutualisation .

4. Porter politiquement l'élaboration et la mise en œuvre du schéma

Quelle que soit l'ambition, il implique des choix politiques de gestion des compétences.

Exemple en matière de commande publique : un service mutualisé peut permettre de rationaliser les achats, d'obtenir de meilleurs prix, une meilleure concurrence, mais le groupement de commandes peut aussi être une option.

La mise en place d'un tel schéma nécessite donc un fort portage politique pour réussir. Cette implication peut passer par l'invitation de tous les maires et/ou de l'ensemble des élus de l'intercommunalité comme des communes membres aux réunions préparatoires à l'élaboration du schéma, par la mise en place d'un comité de pilotage réunissant élus et agents, par la nomination d'un élu chargé de la mutualisation qui peut être à la fois membre du bureau communautaire et maire, par des groupes de travail mixtes élus/techniciens issus de la communauté et des communes, etc.

Le binôme élu/DGS pour faire avancer le dossier mutualisation et l'appropriation du projet par les conseils municipaux constituent deux ingrédients essentiels.

5. Jouer la carte de la concertation et de la coconstruction

La loi impose l'élaboration de schémas de mutualisation de services et donne aux EPCI à fiscalité propre un poids important dans le pilotage des opérations. Seule la communauté approuve le schéma. Mais pour véritablement fonctionner, il sera préférable de fonder le projet de mutualisation sur le « travailler ensemble » et sur l'ambition de trouver des complémentarités entre les différentes structures, plutôt que sur des démarches de mutualisations forcées. Certains schémas coconstruits ont ainsi été adoptés à l'unanimité.

Les collectivités et intercommunalités qui se sont déjà lancées dans de tels schémas ont généralement misé sur la co-élaboration, parfois même en utilisant une méthode participative : séminaires, réunions entre élus, entre services des communes avec ceux de l'EPCI, dans lesquels chacun peut exprimer ses objectifs, ses attentes, ses besoins. Il peut aussi être prévu des étapes de validation du schéma par un bureau des maires. Cette phase permet aux élus, mais aussi aux agents, de se connaître. La démarche est propice au renforcement des liens et des coopérations avant d'entamer la collaboration.

6. Informer puis impliquer les agents

Quelles que soient les formes de mutualisation choisies, celles-ci auront des répercussions sur les ressources humaines de l'EPCI comme des communes, avec transferts ou mises à disposition à la clé.

Associer les agents de la communauté comme des communes est indispensable. Cela commence par leur information sur la volonté de mettre en place un projet et des objectifs attendants.

Attention, cependant, à la manière de communiquer en évitant des vocables type « fusion », très anxiogènes. En amont du processus de définition du schéma de mutualisation, il peut être utile de former des groupes de travail mixtes (agents de la communauté avec des agents issus des communes) et thématiques qui pourront faire des propositions. Il est aussi souhaitable d'associer les personnes en aval, pour la mise en œuvre des actions prescrites, avec, par exemple, un agent pilote, un autre chargé du suivi, etc. Impliquer les agents facilitera le dialogue social et les discussions sur l'organisation du travail, les horaires, la rémunération (une démarche de mutualisation mène souvent à une harmonisation par le haut des rémunérations, mais une négociation pour maîtriser les coûts de la masse salariale n'est pas impossible).

à noter La réflexion pour construire un schéma de mutualisation nécessite de prendre le temps du dialogue. Consulter toutes les parties prenantes demande plusieurs mois de préparation. Plusieurs exemples récents font état de délais de réalisation des schémas entre six et dix-huit mois.

7. Inscrire la démarche dans une vision d'ensemble

Avec le pacte financier et fiscal et le projet de territoire, le schéma de mutualisation devient « l'un des trois documents structurants pour les communautés », selon l'AdCF (lire le « Focus sur les schémas de mutualisation », dans le mensuel de l'Association, Intercommunalités, novembre 2013, page 5). Il offre une lisibilité des conditions financières et des clés de répartition retenues, actualisée chaque année au moment de la communication par la communauté aux communes de l'état d'avancement du schéma. Certaines collectivités réalisent donc ce schéma en parallèle des deux autres documents, notamment du pacte financier et fiscal. La vision d'ensemble permet d'équilibrer les coûts de la mutualisation entre la communauté et les communes tant en termes de charges de fonctionnement que de coûts de développement d'un service.

© 2014 – Le Courrier des maires

Références

- Article 67 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales introduisant dans le Code général des collectivités territoriales, à partir du 1er mars 2014, l'article L.5211-39-1
- Loi pour la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles, dossier législatif et article 55 relatif au coefficient de mutualisation des services
- Intercommunalités, novembre 2013, ADCF, lire page 5 : "Mutualisations : en avant toute"
- Les finances publiques locales, rapport thématique, Cour des Comptes, 14 octobre 2013

La Gazette des Communes - Club Rh - Strasbourg - 26 novembre 2013

« La mutualisation doit être localisée » – Corinne Wagner DGS de Lingolsheim

Publié le 13/12/2013 • Par Romain Mazon • dans : compte rendu des dernières rencontres du club RH

Corinne Wagner DGS de Lingolsheim (17 000 habitants, 185 agents), commune membre de la communauté urbaine de Strasbourg, explique, à l'occasion du Club RH de la Gazette des communes du 26 novembre, dans quelles conditions concrètes communes et intercommunalité travaillent ensemble à l'amélioration des services, sans que l'une étouffe les autres.

Cet article fait partie du dossier

Jusqu'où doit aller la mutualisation des services dans les intercos ? – Club RH à Strasbourg

Dans quel état d'esprit une commune de la périphérie de Strasbourg travaille-t-elle avec la CUS ?

Notre souci est de rester pragmatique. Toutes les démarches doivent être abordées dans la confiance et la transparence. L'efficacité est le premier objectif d'un processus qui vise à rendre un service meilleur à la population grâce à l'efficacité obtenue par la subsidiarité.

Bien sûr, les économies sont également visées mais ce n'est pas le seul enjeu. La tendance vers un accroissement des mutualisations engendre une meilleure efficacité budgétaire, si l'on adapte chaque projet au contexte : nous pratiquons de la couture fine, la mutualisation doit être localisée, toutes les communes n'exprimant pas des besoins identiques. Finalement, la question est de savoir qu'est-ce que la CUS peut faire mieux que la commune et réciproquement. C'est cet esprit de recherche d'efficacité qui nous guide.

Pensez-vous que la CUS doit aller vers plus de mutualisation ?

J'ai connu, à la fin des années 1990, le lancement d'une réflexion avec des groupes de travail composés d'élus et de techniciens, sur différents domaines comme le sport, le social, la petite enfance, à l'échelle de l'intercommunalité. Ils ont permis de mieux se connaître, notamment avec l'établissement de documents d'orientation communautaire reprenant des statistiques, les projets des communes, etc. Ils ont abouti à des transferts de compétence comme l'hébergement d'urgence, la lecture publique.

Ce travail a renforcé la confiance et la connaissance mutuelle. Ces dernières années, nous avons abordé des mutualisations sans transfert, souvent à la demande de communes dans un souci de réactivité et de proximité, comme pour des travaux de voirie ou d'entretien d'arbres d'alignement. Dans ce cadre, la charge de travail ne pèse pas vraiment sur les agents des communes, mais plutôt pour les cadres de la CUS qui suivent les dossiers et préparent les décisions.

La seule nouvelle mission pour nos agents municipaux dans le cadre de la mutualisation ascendante est la viabilité hivernale. Il reste important de mettre en œuvre les mutualisations avant qu'on ne les impose.

Quelles sont les clés permettant un fonctionnement harmonieux des relations entre la CUS et les communes périphériques ?

Lingolsheim a vécu un transfert de compétence en lecture publique. Notre bibliothèque municipale a fermé et le bâtiment restructuré par la CUS est devenu médiathèque communautaire. Dans un transfert, l'accompagnement des agents est primordial.

Nous avons aussi adopté le logiciel de comptabilité de la CUS. Lors des discussions sur ce dossier, les agents de l'intercommunalité ont montré leur grande disponibilité et réactivité. Ce sont eux qui ont fait part de réticences quant à l'accès, de la part de la CUS, à notre comptabilité, ce qui ne posait au contraire aucun problème à notre maire (UMP, alors que la CUS est dirigée par le PS, ndr).

La connaissance réciproque est essentielle et de ce point de vue, l'initiative de Pierre Laplane, DGS de Strasbourg, de nous rencontrer tous les mois est une idée efficace et rassembleuse. Enfin, la proximité pour la CUS, ce sont les communes. Il n'y a pas d'échelon intermédiaire comme dans d'autres intercommunalités.

UN CHOIX POLITIQUE QUI REQUIERT UN PILOTAGE DÉDIÉ

L'absence de relation stricte entre le degré d'avancement de la mutualisation et les caractéristiques du territoire démontre que la mutualisation, quelle que soit sa forme, est avant tout un projet de nature politique, qui est le résultat d'une ambition commune au niveau local.

Cette conclusion issue d'analyses quantitatives est corroborée par les résultats du questionnaire en ligne complété par 576 communes et EPCI, pour qui les principaux obstacles à la mutualisation sont l'absence de consensus politique et la crainte de l'hégémonie de la ville centre. L'identité de couleur politique n'est cependant pas une condition sine qua non du progrès de la mutualisation selon la majorité des responsables d'EPCI, même si un maire-président d'EPCI unique est un facteur facilitant.

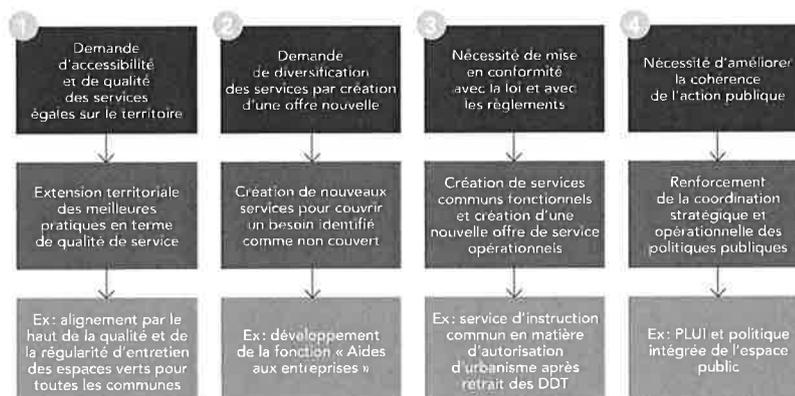
La mutualisation n'est pas déterminée automatiquement, ni dans son principe, ni dans ses modalités selon les caractéristiques des communes ou de leurs intercommunalités. Elle résulte avant tout d'un choix politique de gestion publique qui vise à faire évoluer le service rendu aux usagers.

La mutualisation, outil d'évolution du service

L'adhésion des communes à une démarche de mutualisation est suscitée par l'attente de l'extension territoriale des meilleures pratiques en termes de qualité de service rendu, que ce soit en matière de services fonctionnels ou opérationnels. Dans ce cas, il n'y a pas forcément génération de nouveaux services mais extension des services, souvent déjà existants dans la commune-centre, au profit des autres communes. Le graphique ci-dessous illustre les différentes attentes vis-à-vis de la mutualisation et les résultats selon les secteurs.

La mutualisation est un mode d'extension géographique et de diversification des services proposés par les collectivités territoriales - synthèse

Source : mission



Le pilotage de la mutualisation

Décision politique, la mutualisation doit être conçue et mise en œuvre à l'aide d'un pilotage qui respecte les différents partenaires et veille à la réalisation de l'objectif visé. L'association des élus des communes-membres d'une part et des agents d'autre part sont des facteurs déterminant de la réussite du projet de mutualisation ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Éléments relatifs au guide méthodologique

Comment réussir la gouvernance de la mutualisation ?



Des modalités de mutualisation et des modes de gouvernance différents

Les mutualisations hors transferts ne signifient pas dessaisissement de compétences et de décisions de la part des communes, elles doivent – quand elles sont pérennes – être accompagnées de modalités de gouvernance adaptées pour garantir l'équilibre entre mise en commun et respect de la libre administration de chacun.

Un groupement de commande n'appelle pas de structure de gouvernance spécifique, ce type de mutualisation a un très faible impact sur les services et aucune relation financière entre les communes et l'EPCI n'est instaurée. Les communes conservent leur pouvoir de décision.

De même, en cas de convention de partage de moyens (achat de matériels par l'EPCI mis à disposition des communes), la commune sollicite ponctuellement ces moyens, selon une convention type avec un tarif fixé et connu qui ne nécessite pas de gouvernance ad hoc.

Certaines mutualisations ponctuelles – comme la fourniture de repas par la cuisine centrale ou l'entretien des véhicules de l'EPCI par le garage municipal – imposent un suivi financier plus fin, mais ont un impact faible sur l'organisation des services.

En revanche, quand les mutualisations concernent de nombreux services (que ce soit en des mises à disposition ou des services communs), l'imbrication des administrations et les flux financiers imposent une gouvernance renforcée, des outils de suivi financiers et une réorganisation de l'administration.

Le tableau ci-dessous synthétise ces trois types de mutualisation et leurs principaux impacts

Comparaison de l'impact
de trois modalités de
mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Groupement de commande	Mutualisation de service restreinte Ex : cuisine centrale mutualisée	Mutualisation de nombreux services (mises à disposition ascendantes/descendantes ou services communs)
Principales modalités juridiques	L'EPCI et toutes les communes intéressées doivent délibérer. A renouveler à chaque groupement.	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).
Type de relations communes-EPCI	Le coordonnateur de groupement n'est pas forcément l'EPCI. Il simplifie le travail des autres.	Le « prestataire » reste maître de son organisation.	Partage de l'autorité fonctionnelle.
Relations financières	Aucune, chacun suit ensuite l'exécution de son marché.	Remboursement selon un tarif fixé.	Remboursement. Nécessité de déterminer les critères de répartition des coûts, leur actualisation et des clauses de révision.
Instances de coordination	Désignation d'un coordonnateur de groupement qui anime l'analyse des offres.	Non nécessaire	Nécessaire a minima pour l'aspect financier, la régulation des priorités du services est également utile.
Impact RH	Faible, charge de travail supplémentaire pour le coordonnateur de groupement.	Faible. Calibrage du service « prestataire » à adapter.	Fort : en terme statutaire. Pour les agents : plusieurs autorités fonctionnelles, évolution des tâches. Réorganisation des services.
Impact financier	Potentiellement important si l'analyse des besoins a été bien conduite.	Logique d'optimisation des moyens/équipements.	Complexe à évaluer. Objectif plus large de rationalisation de la conduite des politiques.
Pérennité/durée	Pour la durée du marché. À renouveler à chaque marché.	Pour la durée de la convention. En cas de non renouvellement de la convention, impact sur le dimensionnement du service.	Pour la durée de la convention. En cas de démutualisation, impact très fort sur les services.

Source : Mission.

**Des outils
ad hoc nécessaires
pour les services
fortement
mutualisés**

Tout projet de mutualisation hors transferts concernant plusieurs services, c'est-à-dire une administration au service de plusieurs (souvent deux) exécutifs, implique des structures de régulation et d'arbitrage.

Au stade du projet, la plupart des intercommunalités ont mis en place une instance politique de réflexion et d'arbitrage, quelle que soit sa dénomination : elle associe largement les maires, qui *in fine* devront délibérer, au sein de leur conseil, sur la mutualisation.

L'aboutissement du projet de mutualisation se traduit par une convention qui détaille souvent deux points essentiels : les modalités de suivi de la mise en œuvre de la mutualisation et les modalités financières.

Pour un transfert de compétence, la loi a prévu un mécanisme d'évaluation des charges et une instance au travers de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). L'équivalent a souvent été mis en place pour la mutualisation afin d'évaluer et de valider les flux financiers induits par ce processus. Les conventions de mutualisation définissent souvent les clefs de répartition des dépenses et leurs modalités de révision pour instaurer une transparence maximum et prendre en compte les exigences du droit européen de la commande publique.

Plus largement, un bilan annuel est parfois réalisé pour effectuer un point d'étape du projet, de ses avancées ou de ses difficultés. Il est souvent présenté aux instances communautaires.

Au-delà de ce volet financier, toute mutualisation implique des lieux de régulation, de suivi et d'arbitrage, puisqu'il s'agit de garantir aux différents donneurs d'ordre que le service unique est au service de tous.

Outils possibles de gouvernance de la mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Convention	Comité d'évaluation	Comité de suivi par type de mutualisation	Comité d'orientation ou de suivi de l'ensemble des mutualisations
Contenu	Durée, contenu des missions, modalités de calcul des remboursements, de versement et d'actualisation.	Partage et discussion entre les parties prenantes du bilan financier annuel et des modalités éventuelles de révision.	Bilan financier et modalités de révision. Réalisation d'un bilan qualitatif: gains et difficultés rencontrées. Instance d'arbitrage des priorités et des projets.	Instance d'arbitrage, vision globale de la mutualisation.
Intérêt	Document obligatoire (pour toute mise à disposition de service ou service commun).	Permet de garantir la transparence et la confiance entre l'EPCI et les communes.	Dimension évaluation, association des communes au projet de service.	Véritable comité de pilotage de l'évaluation. Souvent associé à un vice-président délégué à la mutualisation, Préparation et suivi du schéma de mutualisation.
Modalités	Délibération conjointe du conseil communautaire et des communes concernées.	Compte-rendu diffusé aux participants.	Compte-rendu diffusé aux participants; peut donner lieu à un bilan présenté aux instances et/ou annexé au rapport d'activité.	Passage régulier aux instances.
Pérennité et fréquence	Acte nécessaire tant qu'il y a mutualisation. Durée de 3 ans à 5 ans. Actualisation en cas de modification de l'une des dispositions de la convention.	Annuel, voire deux à trois fois par an. Nécessaire tant qu'il y a un service mutualisé.	Une à plusieurs fois par an tant qu'il y a un service mutualisé.	Réunions régulières en phase projet, puis pour préparer le bilan annuel prévu par la loi.

Source: Mission.

Une gouvernance globale pour renforcer le lien intercommunalité-communes

Au-delà de ces instances et conventions ad hoc, la mutualisation des services n'est possible qu'en se fondant sur un projet communautaire fort. Une grande partie des intercommunalités a donc été au-delà des obligations du CGCT pour renforcer ce travail collaboratif avec les élus municipaux.

Bonnes pratiques :

LA COMPOSITION DU BUREAU COMMUNAUTAIRE permet une association de tous les vice-présidents. Si ceux-ci ne représentent pas toutes les communes, certaines intercommunalités l'élargissent soit aux maires, soit à des conseillers communautaires représentant des mairies n'ayant pas de vice-président, soit au maire concerné selon l'ordre du jour ;

LA CRÉATION DE COMMISSIONS : si elles ne sont pas obligatoires, elles sont pour autant très régulièrement instituées, par grandes politiques publiques, et **permettent d'associer des élus municipaux** (même non communautaires) aux commissions ;

DES GROUPES DE TRAVAIL, des comités de pilotage sur des projets ;

LA CONFÉRENCE DE MAIRES, qui se réunit sur les dossiers les plus sensibles, en amont souvent du bureau et du conseil. La loi a d'ailleurs prévu pour les métropoles une « conférence métropolitaine » définie comme une « *instance de coordination entre la métropole et les communes membres* » (article L 5217-8 du CGCT).

Les instances de gouvernance

Caractéristiques	Conseil communautaire	Bureau	Commission	Conférence des maires	Groupes de travail, comité de pilotage
Caractère obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif, possible selon le CGCT	Pour les métropoles « conférence métropolitaine »	Facultatif
Composition	Délégués des communes, au moins un par commune.	A définir dans le règlement intérieur: le président, un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, un ou plusieurs autres membres	A définir dans le règlement intérieur, possibilité d'associer des conseillers municipaux	Pour les métropoles: le président et les maires. À définir dans le règlement intérieur pour les autres.	Au choix de la communauté, souvent composition ad hoc, non précisé dans le règlement intérieur
Régularité	Une fois par trimestre minimum.	A définir dans le règlement intérieur en fonction de l'étendue de sa compétence.	A définir dans le règlement intérieur, en amont du Bureau	Deux fois par an minimum dans les métropoles	Ad hoc
Compétences	Toute décision relative à la communauté.	Délégation de pouvoir du conseil sur ses attributions à l'exception d'une liste d'attribution	A définir dans le règlement intérieur. Avis sur les délibérations soumises au Bureau et au Conseil.	À définir, instance de concertation, de débat.	Préparation et suivi des projets.

Source: Mission.

Les étapes-clés d'une démarche de mutualisation

Les retours d'expérience issus de démarches de mutualisation au sein du bloc intercommunal permettent de formaliser les étapes-clés à mettre en œuvre

Etape	Objectifs et résultats à attendre
Diagnostic et étude d'opportunité	<p>Le diagnostic doit permettre d'évaluer l'existant sur la thématique (ou les thématiques) envisagées dans le cadre d'une mutualisation, et notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'homogénéité de définition des composantes de la thématique au sein des différentes entités - Les modes de gestion, pratiques, structures organisationnelles en vigueur et leurs disparités - La gouvernance liée à la (aux thématiques): processus décisionnels, instances de pilotages, rôle et implication des élus - La situation des agents concernés <p>Il doit permettre d'évaluer l'opportunité d'avancer dans la démarche, au regard des similitudes, redondances, éléments communs identifiés, mais aussi des difficultés ou freins anticipés à ce stade.</p> <p>L'étude d'opportunité doit permettre d'énoncer clairement les objectifs poursuivis par la démarche: économies, alignement des niveaux de services, amélioration de la qualité de service... La poursuite d'un objectif trop général (couvrant indistinctement ces différentes dimensions) ne permet pas de mener la conduite du changement avec les agents dans les meilleures conditions. Les personnels ont en effet besoin de comprendre clairement les enjeux et les résultats attendus.</p> <p><i>NB: cette étape nécessite la mise en place préalable de la gouvernance du projet, en particulier les instances de pilotage du projet de mutualisation</i></p>
Approche du périmètre	L'approche du périmètre nécessite d'entrer assez précisément dans les détails
Cible	Opérationnels de mise en œuvre des compétences/services concernés, afin de construire une cible bien adaptée au contexte et aux objectifs poursuivis.
Analyse de la faisabilité	<p>L'analyse de faisabilité vise à identifier l'ensemble des facteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qui faciliteront la mise en œuvre: évolutions attendues dans l'organisation, les personnels; modifications de systèmes à engager; modifications réglementaires attendues offrant l'opportunité de faire évoluer la délivrance des services - Qui freineront la mise en œuvre: état des lieux du dialogue social, contexte politique au sein de l'intercommunalité, historiques des institutions en présence
Étude d'impact	L'étude d'impact doit fournir les éléments objectifs d'aide à la décision, et donc mesurer les effets à attendre de la mutualisation, et l'échéance probable d'obtention de ces effets. Elle devra guider par la suite la mise en œuvre, en fixant des objectifs clairs et partagés.
Mise en œuvre de la démarche	La démarche est à conduire de façon structurée et organisée, en mobilisant les différents niveaux d'instances nécessaires (dont l'échelon politique, acteur final des décisions prises), en affectant les ressources nécessaires aux différents travaux à mener (et ceci en tenant compte de leur charge de travail du quotidien), en déployant les actions de communication interne et de conduite du changement appropriées au contexte.

Source: Contribution thématique à la mission IGF-IGA, SGMAP - E&Y.

Extraits du Rapport d'information n° 495 (2009-2010) de MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 25 mai 2010

LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

Curieusement, aucun des termes « *intercommunalité* » (ou « *intercommunal* ») et « *mutualisation* », qui figurent à de si nombreuses reprises dans nos textes législatifs et réglementaires, n'a aujourd'hui reçu l'onction de l'Académie française.

A défaut de terme académiquement reconnu, il appartient à vos rapporteurs de livrer leurs propres définitions de deux notions a priori bien connues, mais dont les contours peuvent en réalité varier selon la conception que chacun s'en fait :

- ils proposent d'envisager la notion de « *cadre intercommunal* » en tant que périmètre correspondant au territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Par conséquent, le champ du présent rapport concerne toutes les formes de mutualisations envisageables entre personnes publiques situées sur ce territoire, qu'elles soient opérées entre l'EPCI et des communes membres ou en dehors de toute intervention de l'EPCI, par exemple entre plusieurs communes⁶⁽²⁾ ;

- en ce qui concerne le concept de mutualisation, en l'occurrence des moyens, vos rapporteurs font leur la définition donnée par le Président Alain Lambert dans la première partie de ce rapport : « *la mutualisation des moyens peut se définir comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales* ».

Ainsi entendue, la mutualisation présente un évident lien de parenté avec l'intercommunalité, laquelle consiste, elle aussi, à mettre en place une logistique commune à des personnes morales. Vos rapporteurs y voient ainsi des notions sœurs, l'intercommunalité se présentant comme une forme de mutualisation et même, à leurs yeux, comme la forme essentielle à privilégier au niveau local.

En fait, pour une compétence donnée, l'intercommunalité marque à la fois l'apogée et, dans une certaine mesure, la fin de la mutualisation. En effet, le transfert de compétence, caractéristique de l'intercommunalité, a pour vocation de s'accompagner d'un transfert des moyens des communes vers l'EPCI, si bien que la question de leur mutualisation ne se pose plus : l'EPCI assure alors, avec des moyens qui sont devenus les siens, l'accomplissement de la compétence, devenue sienne, pour le bénéfice des communes.

Aussi vos rapporteurs, pour qui l'utilité de la mutualisation ne prête aucunement à contestation, sont-ils convaincus de l'utilité de l'intercommunalité, qui en est la forme plus achevée. Le transfert de compétences accompagné du transfert des moyens correspondants reste le plus sûr chemin vers l'efficacité et l'efficience de l'action publique locale.

Mais ce transfert de moyens ne peut se faire ni dans tous les domaines ni à marche forcée. A cet égard, mutualisation et intercommunalité doivent être conçues comme des outils complémentaires, la première intervenant dans des matières qui ne sont pas (ou pas encore) couvertes par la seconde.

Tel n'est pourtant que très partiellement le cas. Le droit, qu'il soit national ou communautaire, les traite si différemment que l'on peut se demander dans quelle mesure, loin de les envisager comme complémentaires, il ne les considère pas comme des sœurs ennemies.

Soumise à l'épreuve des faits, la dialectique intercommunalité-mutualisation se révèle ainsi riche d'interrogations, à l'aune desquelles se mesure sa complexité.

1^{ère} interrogation : pourquoi les pouvoirs publics, qui ne cessent d'encourager l'intercommunalité depuis presque un siècle et demi, se montrent-ils si réticents à l'idée de donner un tant soit peu d'oxygène à une mutualisation étouffant dans un carcan juridique et administratif ?

En ce qui concerne l'intercommunalité, l'actuel projet de loi de réforme des collectivités territoriales est appelé à constituer une nouvelle étape (via l'achèvement de la carte intercommunale ou la création des métropoles) à une histoire dont on peut dater le commencement à 1890 (avec la création du syndicat de communes) et riches en événements (création des syndicats intercommunaux, du district, de la communauté urbaine, etc.).

Quant à la mutualisation, elle n'a pas bénéficié du même traitement de la part des pouvoirs publics. C'est le moins que l'on puisse écrire : non seulement ceux-ci ne l'ont pas encouragée, mais plus d'une tentative en ce sens a valu à ses promoteurs un carton jaune de la préfecture ou de la chambre régionale des comptes. Il a fallu attendre 2002, et surtout 2004, pour que le législateur, qui avait largement « porté » l'intercommunalité, autorise, en l'encadrant, la mutualisation dans le cadre intercommunal. Encore s'est-il limité aux mutualisations dites **verticales**, à savoir celles susceptibles d'intervenir entre un EPCI et ses communes membres : les mutualisations **horizontales** (entre communes elles-mêmes) n'ont pas, à de très rares exceptions près, reçu l'onction du législateur.

D'où une deuxième interrogation...

2^e interrogation : pourquoi le législateur autorise-t-il désormais expressément et quasi exclusivement les mutualisations entre EPCI et communes membres, alors que la création d'un EPCI la réalise ?

Certes, ce qui pourrait apparaître là comme une forme de redondance législative trouve une justification dans l'existence de compétences partagées entre communes, d'une part, et EPCI, d'autre part. Mais n'est-elle pas aussi, dans une certaine mesure, la reconnaissance implicite du fait que l'intercommunalité n'est pas toujours menée à son terme, en l'occurrence celui du transfert des moyens (qui, rappelons-le, doit normalement accompagner tout transfert de compétence) ?

Inversement, comment expliquer le silence de la loi sur le principe des mutualisations horizontales, alors :

- d'une part, que les mutualisations verticales ne couvrent pas tout le « champ des possibles » ?

- d'autre part, que la mutualisation horizontale peut souvent apparaître comme utile pour préparer la mise en place d'une intercommunalité (les communes pouvant apprendre à travailler ensemble avant de consacrer leur coopération par la création d'un EPCI) ?

3^e interrogation : pourquoi une telle frilosité à l'égard de la mutualisation, alors qu'elle correspond à une pratique séculaire et même, pourrait-on dire, à un impératif, voire à un réflexe de survie lorsque les collectivités n'ont pas, isolément, des moyens à la taille de leurs besoins ?

Les seigneurs qui, au temps de la féodalité, rassemblaient les armées de leurs vassaux, ne la pratiquaient-ils pas déjà ? L'union des communautés villageoises contre le brigandage n'était-elle pas une forme de mutualisation⁽²⁾ ? Point n'est besoin de multiplier les exemples pour démontrer que les autorités locales faisaient de la mutualisation, peut-être sans le savoir et bien avant que M. Jourdan débute sa carrière de prosateur.

Il appartenait à vos rapporteurs de répondre à ces interrogations afin, d'une part, de distinguer celles qui relèvent du simple paradoxe de celles qui traduisent une véritable contradiction et, d'autre part, d'essayer d'apporter à ces dernières des éléments de réponse pour développer autant que possible la mutualisation dans le cadre intercommunal. Ils l'ont fait en partant du principe que, loin d'être le prédateur de l'intercommunalité, la mutualisation est dans une très large mesure appelée à la nourrir. S'il faut accoler une épithète à ces deux notions sœurs, ce n'est certainement pas pour les qualifier d'ennemies : intercommunalité et mutualisation sont avant tout deux notions siamoises, aujourd'hui à la croisée des chemins, qui doivent être développées dans une optique de complémentarité.

I. INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION : DEUX NOTIONS SIAMOISES

Opposer intercommunalité et mutualisation constitue une sorte de non-sens sous bien des aspects :

- conceptuellement, compte tenu des objectifs identiques ou complémentaires poursuivis par chacune ;
- juridiquement, puisque le législateur n'envisage guère l'une sans l'autre, même si (ou peut-être parce que) la méfiance avec laquelle le droit semble aborder la mutualisation contraste avec les nombreux outils mis au service de l'intercommunalité ;
- au regard des réalités du terrain, puisque mutualisation et intercommunalité se heurtent souvent aux mêmes obstacles, aux mêmes hésitations et aux mêmes contraintes.

A. SUR LE PLAN CONCEPTUEL : DEUX NOTIONS AU SERVICE DES MÊMES OBJECTIFS ET COMPLÉMENTAIRES

1. Intercommunalité et mutualisation poursuivent des objectifs identiques

Dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale (2006), présidée par M. Augustin Bonrepaux, M. le député Hervé Mariton résumait ainsi la raison d'être de la coopération intercommunale : offrir « *aux communes, souvent trop petites ou trop pauvres pour agir seules, un levier pour financer certains équipements et services importants, notamment sportifs ou culturels* ».

Les mêmes termes pourraient être employés à propos de la mutualisation au niveau local (ce qui confirme bien que celle-là est une modalité de celle-ci).

Intercommunalité et mutualisation participent en effet d'une même philosophie. Toutes deux se présentent comme des outils au service d'une action locale plus performante, dans la mesure où l'une comme l'autre vise :

- à assurer des services qu'une collectivité n'a pas (ou plus) les moyens d'accomplir seule,
- à améliorer les services existants.

Dans les zones rurales, l'union des communes dans le cadre intercommunal ou via la mutualisation est aussi un moyen de renforcer l'attractivité des postes offerts : comme l'ont souligné les responsables de la petite Communauté de communes du Pays de Saint-Seine (3 300 habitants pour 20 communes), elle permet de proposer des emplois à plein temps et impliquant un certain niveau de responsabilité (cf. annexe : exemple n° 3)

Une autre raison d'être de la mutualisation et de l'intercommunalité, souvent oubliée et pourtant essentielle, réside dans leur **fonction péréquatrice**. Toutes deux sont en effet des instruments de solidarité, agissant comme des outils de péréquation, puisqu'elles permettent à des communes de bénéficier, grâce à d'autres communes, de services qu'elles ne sont pas en mesure de financer.

Un autre objectif est fréquemment assigné, souvent même à titre prioritaire, à l'intercommunalité et à la mutualisation : réduire les dépenses publiques en permettant des économies d'échelle et en évitant des doublons. Ce n'est pas dans cette optique que s'inscrivent vos rapporteurs. Selon eux, **intercommunalité et mutualisation doivent certes contribuer à éviter les doublons, mais elles ne sauraient pour autant être mises au service d'une logique purement comptable.** Leur principe est l'efficacité avant l'économie, si bien que leur succès se mesure avant tout à l'aune de la satisfaction des citoyens.

A cet égard, vos rapporteurs, qui se réjouissent des appels de la Cour des comptes à davantage de mutualisation dans le cadre intercommunal, ne partagent que partiellement ses objectifs : alors qu'elle l'appelle de ses vœux « *pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence publique locale* »⁸⁽²⁾, ils refusent de placer les deux buts sur le même plan et considèrent que le premier, par le redéploiement des marges de manœuvre qu'il génère, peut être mis au service du second.

Visant à faire plus ou mieux sans gaspiller de ressources, intercommunalité et mutualisation sont au cœur de l'enjeu **essentiel de l'optimisation des dépenses publiques locales, au niveau le plus proche du citoyen.**

2. Intercommunalité et mutualisation sont appelées à se nourrir l'une l'autre

Parce que l'intercommunalité implique un transfert des compétences, elle est difficilement concevable, sauf à doubler systématiquement les moyens, sans transfert de ceux-ci des communes vers l'EPCI. S'il s'avère que des communes continuent d'avoir besoin de ces moyens pour accomplir certaines de leurs tâches, ils doivent pouvoir être mis à leur disposition. Il y aura donc une mutualisation, en l'occurrence « descendante », qui sera la conséquence du transfert préalable des moyens vers l'EPCI : l'intercommunalité nourrit donc la mutualisation.

Vos rapporteurs considèrent même que, au niveau local et sauf circonstances particulières sur lesquelles ils reviendront, la mutualisation doit être « adossée » à une intercommunalité.

Inversement, la mutualisation apparaît elle-même comme essentielle à l'intercommunalité, et ce pour au moins deux raisons :

- d'abord, parce que **la mutualisation est la condition *sine qua non* de la pleine réussite d'une entreprise intercommunale.** Si le succès de l'intercommunalité n'est guère contestable, il est aujourd'hui impératif de transformer l'essai en engageant ou en poursuivant en leur sein, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, une « *politique résolue de mutualisation* »⁹⁽⁶⁾. Comme l'écrit M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique (octobre 2009) : « *une deuxième étape doit désormais être franchie, afin que les intercommunalités ne deviennent pas un échelon territorial supplémentaire, qui se superposerait aux communes qui en sont membres* » ;

- ensuite, parce que **la mutualisation peut souvent constituer une première étape dans une marche (plus ou moins longue) susceptible de conduire au transfert pur et simple de moyens dans un cadre intercommunal.**

Vos rapporteurs tiennent à mettre l'accent sur ce dernier aspect, souvent occulté et néanmoins fondamental : la mutualisation des moyens, et notamment des services, apprend aux acteurs locaux à travailler ensemble ; elle crée des synergies qui les rend complémentaires ; ce faisant, elle renforce le sentiment d'une communauté d'intérêts, la solidarité territoriale et l'envie d'aller plus loin en s'engageant dans une véritable démarche intercommunale. Le rapprochement conventionnel peut ainsi préparer le rapprochement institutionnel dans le cadre d'un EPCI.

En résumé, intercommunalité et mutualisation sont appelées à se nourrir l'une l'autre :

- soit parce que les moyens de l'intercommunalité sont mis au service des communes (mutualisation dite « descendante ») ;
- soit parce que les communes contribuent, par la mise à disposition de leurs moyens, au plein succès d'une entreprise d'intercommunalité (mutualisation dite « ascendante ») ;
- soit parce que des communes, en partageant leurs moyens (mutualisation dite « horizontale »), posent les fondations d'un transfert dans un cadre intercommunal.

Encore faut-il que le droit ne fasse pas obstacle à la concrétisation de toutes ces potentialités...

(...)

C. SUR LE PLAN POLITICO-ÉCONOMIQUE : DEUX DÉMARCHES QUI SE HEURTENT AUX MÊMES OBSTACLES

Sur le terrain, mutualisation et intercommunalité se heurtent aux mêmes contraintes que l'on peut rapidement présenter sous deux catégories.

1. Les contraintes financières

Dans son « *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France* » publié en 2005, la Cour des comptes écrivait : « *le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas provoqué les économies d'échelle que l'on pouvait en attendre* ». Et pour cause : ce constat sous forme de regret correspond à une vision purement arithmétique qui n'est pas celle de nombre de promoteurs de l'intercommunalité, dans les rangs desquels se situent vos rapporteurs.

Pour eux, la finalité de l'intercommunalité et de la mutualisation n'est pas, en soi, de générer des économies, mais d'abord - et sans forcément que ceci empêche cela - de dégager les marges de manœuvre pour améliorer des prestations, pour en mettre en place, voire pour continuer à assurer celles qui seraient menacées par une évolution défavorable des finances publiques locales (tendance de long terme à une augmentation des dépenses et à une stagnation des ressources).

Dans son rapport précité, M. le député Hervé Mariton portait sur l'intercommunalité un jugement que vos rapporteurs partagent et qu'ils estiment en outre tout à fait transposable à la mutualisation : « *dans la mesure où le service public offert dans le cadre intercommunal n'était pas offert antérieurement par les communes isolées, la création d'un groupement ne peut pas induire une substitution entre la dépense communale et la dépense intercommunale et donc a fortiori une baisse du taux cumulé d'imposition* ».

A cet égard, une distinction doit être faite entre le court et le moyen termes :

- l'intercommunalité et la mutualisation sont généralement génératrices de coûts supplémentaires à court terme. Il en va notamment ainsi pour les dépenses de personnel : même effectuée à effectifs globaux (communes + EPCI) constants, la création d'une intercommunalité ou une mutualisation s'effectue au moins dans le respect des droits acquis et, souvent, en donnant lieu à un alignement par le haut des régimes indemnitaires. Le législateur lui-même a, par exemple, exigé que, en cas de transfert de services dans le cadre d'un EPCI, les agents concernés « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable* ». Une telle situation n'a d'ailleurs rien de choquant, tant au regard des principes fondamentaux du droit de la fonction publique qu'au regard de l'équité ;

- à plus long terme, toutes deux sont synonymes d'amélioration de l'action publique locale, grâce aux redéploiements des marges de manœuvre dégagées : ce qui était auparavant fait par

10 employés au sein de services séparés le sera par 6 au sein d'un service commun et les 4 postes « économisés » seront utilisés pour de nouvelles prestations. Des illustrations en ont été données à vos rapporteurs lors de leurs auditions. C'est ainsi que les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services entre la Communauté d'agglomération de Mulhouse et la ville centre (cf. annexe n° 4) ont permis de renforcer plusieurs services (périscolaire, transports...).

De surcroît, quand bien même serait réalisé, en sus de l'amélioration des services, un gain financier, cette « cagnotte » n'irait pas forcément dans la poche des collectivités : dans son bilan précité sur l'intercommunalité, réalisé en 2005, la Cour des comptes cite ainsi le cas d'une mutualisation au sein de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées dont les bénéfices ont notamment permis de baisser de 12,6 % le prix unitaire du repas de cantine. Il apparaît donc que le citoyen-consommateur peut, au final, récupérer peu ou prou l'augmentation subie par le citoyen-contribuable pour bénéficier de prestations meilleures.

Une approche purement comptable, qui consisterait à comparer les économies réalisées à moyen terme avec les coûts de mise en place, n'a pas donc pas de signification : les économies d'échelle que permettraient, *mutatis mutandis*, l'intercommunalité et la mutualisation étant transformées en services nouveaux ou améliorés, l'appréciation de la « rentabilité de l'investissement » ne peut se mesurer uniquement en termes financiers. De plus, **le succès d'une mutualisation comme d'une entreprise d'intercommunalité réside aussi, en partie, dans leurs vertus péréquatrices ; mais celles-ci ne se mesurent pas en termes exclusivement financiers : en réalisant des services dans des communes qui n'ont pas les moyens de les financer, la mutualisation et l'intercommunalité opèrent une forme de péréquation qualitative, difficile à faire figurer dans un bilan comptable.**

La comparaison, si comparaison financière il doit y avoir, doit en réalité porter sur les coûts auxquels devraient faire face les collectivités publiques pour assurer ces services nouveaux ou pour continuer à assurer les services existants en menant des actions séparées. Ce coût, à n'en pas douter, est largement supérieur à celui résultant d'une action commune. La différence est telle que, bien souvent (et ce fait n'est pas sérieusement contesté), l'accomplissement (création ou maintien) des services en question serait purement et simplement impossible dans le cloisonnement.

Réelle au moment de l'initiative mais purement optique à moyen terme, la contrainte financière n'en reste pas moins un obstacle auquel se heurtent tant la mutualisation que l'intercommunalité.

2. Les contraintes politiques et psychologiques

Alors que les contraintes financières, en particulier le coût à court terme, de la mutualisation et de la création d'une intercommunalité sont mesurables (quoique plus ou moins facilement), il en va différemment d'autres considérations, d'ordre politique ou psychologique.

Celles-ci n'en sont pas moins réelles et constituent, sur le terrain, des obstacles, souvent de taille, auxquels peuvent se heurter tant la mutualisation qu'une entreprise d'intercommunalité.

Quatre illustrations peuvent en être données.

a) Les craintes liées à une forme d'« impérialisme » de la part de la ville centre

Vos rapporteurs ne croient pas nécessaire, tant cela relève de l'évidence, de citer des exemples pour démontrer en quoi certains éléments, à commencer par la personnalité du maire d'une ville centre, peuvent inquiéter les élus des communes périphériques.

Ces inquiétudes sont incontestablement plus aiguës en cas de fort déséquilibre entre, d'une part, la population ou le poids économique (qui ne coïncident pas forcément) de la ville centre et, d'autre part, la population et le poids économique des autres communes. Dans une telle hypothèse, la crainte d'un « impérialisme » politique peut se doubler de la crainte d'un « abus

de position dominante »économique : celle que la création d'un EPCI ou une mutualisation conduise à faire financer par l'ensemble des collectivités impliquées des actions (achats d'équipement...) certes bien adaptées aux besoins de la ville centre, mais manifestement disproportionnées par rapport à ceux des communes périphériques.

Ces craintes reposent sur le postulat, au moins implicite, selon lequel les responsables des grandes villes agiraient avant tout pour étendre leur influence et leur espace. C'est un postulat que ne partagent aucunement vos rapporteurs. A leurs yeux, le réel sens de l'intérêt général qui habite les élus locaux est une garantie essentielle contre le risque de dérapage. Il en va de même du sens politique (et l'on peut partir du principe qu'un responsable d'une grande ville n'en manque pas) : quel serait l'intérêt du président d'un EPCI, même élu de la ville centre, à faire voter des décisions aberrantes au niveau de l'établissement dont il a la responsabilité ?

Néanmoins, pour irrationnelles qu'elles puissent souvent paraître, les craintes d'impérialisme de la ville centre existent. Elles renvoient largement à la question de la gouvernance de l'action locale : le législateur a posé des règles, notamment de majorité renforcée pour de nombreuses décisions, de nature à rassurer les élus des petites communes. En outre, il ne fait pas de doute qu'une intercommunalité, dans laquelle se retrouvent en pratique les maires et des adjoints issus de communes différentes, est souvent un cadre de vrais débats, dans lesquels chacun peut faire valoir son point de vue.

b) La dimension interpersonnelle

Sans aller jusqu'à les mettre sur le même plan que le mariage ou les fiançailles, force est de convenir que l'intercommunalité et la mutualisation supposent un minimum d'« atomes crochus » entre responsables appelés à collaborer.

L'incompatibilité des personnalités, la concurrence politique, la vision différente des enjeux locaux ou d'éventuelles inimitiés constituent donc des obstacles évidents.

Pour autant, sur ce point également, le sens de l'intérêt général devrait primer sur les pures questions de personnes. Lorsque tel n'est pas encore le cas, on peut penser le contexte dans lequel se trouve aujourd'hui la mutualisation, sur lequel on reviendra, contribuera à des rapprochements de raison. A défaut, la question a été posée de savoir si la frilosité politique ne devrait pas être compensée par des incitations, voire, pour certains, par des mesures contraignantes.

c) La crainte d'une perte de pouvoir

Parce qu'elle implique, dans une certaine mesure, un exercice en commun de compétences, la mutualisation est parfois considérée par les élus locaux comme une forme de renonciation à leurs pouvoirs. Parce qu'elle implique un partage de moyens, notamment de personnels, elle est parfois vue par les élus locaux comme une sorte de dilution de leur autorité.

Il n'en est pourtant rien : la mutualisation de l'instruction des permis de construire n'entraîne pas *ipso jure* le transfert des décisions d'attribution ; le partage de ses personnels n'empêche pas la collectivité « prêteuse » de continuer à gérer les carrières, même si (comment pourrait-il en être autrement ?) la responsabilité opérationnelle, et donc le pouvoir de donner des instructions, relève de la collectivité pour qui travaillent les intéressés (mais, inversement, la même collectivité « prêteuse » peut à son tour disposer d'un pouvoir d'instruction sur les agents que les autres collectivités mettent à sa disposition).

La perte de pouvoir redoutée par certains n'a donc rien d'automatique. En revanche, vos rapporteurs ont déjà insisté sur ce point, il est dans la logique de la mutualisation d'évoluer et de rapprocher peu à peu les acteurs locaux du Rubicon du transfert du pouvoir de décision. La problématique de la mutualisation rejoint donc, ici encore, celle de l'intercommunalité, puisqu'elle pose tôt ou tard la question de l'acceptation par les responsables locaux du transfert d'une partie de leurs attributions à un ensemble supracommunal. A cette question,

vos rapporteurs apportent les mêmes réponses, qu'il s'agisse de développer la mutualisation ou l'intercommunalité :

- sans capacité d'intervention, le pouvoir de décision reste purement formel : le pouvoir d'octroyer ou de refuser un permis de construire n'a de sens que si l'autorité qui en est investie est en mesure d'apprécier toute la portée de sa décision. Or, **mutualisation et intercommunalité ont précisément pour objet principal de maintenir à un niveau collectif une capacité d'intervention disparue ou menacée de disparition, faute de moyens, au niveau des communes prises individuellement.** Dès lors, consentir à un transfert de décision au profit d'un EPCI revient, pour l'élu municipal, à renoncer juridiquement à un pouvoir que, de toute manière (et aussi regrettable cela soit-il), il n'a pas la capacité matérielle d'exercer ;

- d'autre part, la mutualisation et le développement de l'intercommunalité, en déchargeant les communes de certaines tâches ou en les conduisant à s'en partager l'accomplissement, leur permettent de concentrer leurs moyens sur des missions dont ils conservent la pleine maîtrise, contribuant ainsi à ce que leur pouvoir de décision en ces matières soit utilisé dans les meilleures conditions.

d) la crainte d'une perte d'identité

L'attachement à un territoire communal, à son identité et à ses particularités (historiques, géographiques, culturelles...), peut parfois conduire à envisager avec une certaine réserve la perspective d'un rassemblement plus ou moins institutionnalisé avec d'autres collectivités.

Cet attachement est parfaitement légitime.

Mais la mutualisation comme l'intercommunalité sont tout à fait conciliables avec lui.

Certes, vos rapporteurs font partie de ceux qui considèrent que **les intercommunalités doivent atteindre une certaine « taille critique » pour développer toutes leurs potentialités.** Ils rejoignent en cela la commission d'enquête précitée, présidée par M. Bonrepaux, lorsqu'elle conclut, sous la plume de M. Mariton : *« Plus une collectivité est peuplée, plus la gamme de services publics qu'elle offre est importante. L'intensité de l'effet d'accroissement global du niveau de service public induit par l'intercommunalité augmente donc avec la taille démographique du groupement. »*¹³⁽²⁾

Pour autant, même large, l'intercommunalité reste un cadre privilégié (et même unique) pour une gestion efficace dans le respect du principe de proximité et des spécificités des territoires :

- dès lors que son périmètre (ou celui de la mutualisation) est défini de manière à correspondre à un véritable **bassin de vie**, l'intercommunalité, loin de porter atteinte à l'identité locale, la renforce par la solidarité qu'elle crée entre les communes concernées et par la mise en place d'actions partagées pour répondre aux attentes propres de leurs habitants ;

- par ailleurs, l'intercommunalité n'est pas soumise à un régime juridique uniforme : même des EPCI relevant d'une catégorie identique peuvent parfaitement se doter de compétences et de statuts forts différents pour, précisément, assurer chacun le meilleur équilibre entre l'identité intercommunale et la prise en compte, en son sein, d'éventuelles spécificités locales. Cet équilibre est l'affaire des élus locaux, qui sont évidemment les mieux à même de l'apprécier. **Les pouvoirs nationaux, et a fortiori les pouvoirs supranationaux, loin de les enfermer dans un carcan réglementaire ou législatif, doivent s'efforcer de leur faciliter la tâche par la détermination d'un cadre juridique souple, sécurisant et responsabilisant.**

**⁶ Rappelons que, comme le précise le rapport introductif du Président Alain Lambert, votre délégation a souhaité mettre l'accent sur les mutualisations purement conventionnelles : compte tenu des nombreux outils existant en la matière et du fait qu'elle est déjà juridiquement sécurisée, la mutualisation opérée dans le cadre d'un organisme commun n'est pas directement abordée. L'objectif prioritaire de votre délégation est en effet de contribuer au développement d'une autre forme de mutualisation, évitant les difficultés pratiques que peut générer la création d'une structure ad hoc (frais de fonctionnement, lourdeurs administratives supplémentaires...). Le terme « mutualisation », employé dans le présent rapport, doit donc être entendu comme s'appliquant aux mutualisations par voie conventionnelle.*

**⁷ Déjà, au Moyen-âge, une vingtaine de communautés du massif du Jura unissaient leurs forces contre la menace des brigands au sein du baroichage de Pontarlier.*

**⁸ « L'intercommunalité en France » (2005)*

**⁹ « L'intercommunalité en France » (2005)*

(...)

**¹³ Sur ce point, l'unification des services au prix d'une réduction du périmètre de l'EPCI, comme cela s'est produit pour la Communauté de communes de Verdun (cf. annexe, exemple 1) pose plusieurs problèmes de principe :*

- au regard de la solidarité territoriale, avec le sentiment que certains sont laissés sur le bord de la route),

- au regard de la dialectique mutualisation/intercommunalité, puisque le « sacrifice » de l'EPCI, via la réduction conséquente de son périmètre, laisse penser que la première prime la seconde, alors qu'elle doit en être le complément ;

- au regard de la rationalisation de l'action locale : la réduction du périmètre EPCI prive non seulement les « exclus » des services de celui-ci, mais peut aussi empêcher les « bénéficiaires » de disposer d'un niveau de service auxquels ils auraient pu prétendre avec un périmètre plus large.

↳ CHARTE DE MUTUALISATION

> Préambule

LA MUTUALISATION, QUI PEUT PRENDRE DIVERSES FORMES, PERMET LA MISE EN COMMUN, PAR DES COMMUNES ET EPCI, DE PERSONNELS ET DE MOYENS – ÉQUIPEMENTS OU MATÉRIELS.

Elle s'inscrit, sur le territoire de la CCEG, dans un contexte général de développement de l'intercommunalité fondé initialement et essentiellement sur des transferts de compétences, mais également et de façon croissante, sur la mise en commun de moyens dans une logique, non d'exercice par l'EPCI de politiques publiques confiées par les communes (cela est l'objet du transfert de compétences), mais de gestion dans le but de développer des services optimisés et équitables pour tous les usagers des communes et de l'intercommunalité.

Les mutualisations – en tant qu'outils de gestion en commun de moyens - font déjà partie du processus global de développement de la CCEG, mais elles ont été mises en œuvre au coup par coup et le plus souvent sur la base d'une formalisation inachevée voire inapprouvée.

La loi de 2010 portant réforme des collectivités territoriales, visant à rationaliser et conforter la mutualisation, a ouvert le champ des possibles pour s'engager dans de nouvelles mutualisations tout en imposant un cadre structuré et prospectif – avec notamment l'obligation de les inscrire dans un schéma de mutualisation à partir de 2015.

Néanmoins, par-delà ces opportunités et contraintes d'ordre juridique, ainsi qu'un relatif enjeu – à nuancer selon les champs de mutualisation – de réduction de la dépense publique, ce sont surtout des finalités d'ordre stratégique pour le développement du territoire d'Erdre et Gesvres qui justifient l'engagement des communes et de l'intercommunalité dans un processus visant à définir ensemble les conditions de la mise en œuvre d'une démarche de mutualisation, notamment :

- . Renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique au service des usagers à l'échelle du territoire conformément au projet de territoire (renforcer le projet communautaire et les modes de coopération)
- . Renforcer l'intégration intercommunale tout en garantissant aux communes de conserver leur identité territoriale et un rôle d'acteurs à part entière
- . Conforter le couple communes / communauté de communes au regard des enjeux de recomposition des territoires dans le cadre du Schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI), du développement de nouveaux partenariats inter-communautaires dans le périmètre du pôle métropolitain, et de projets impactant le développement du territoire.

UNE CHARTE POUR S'ENGAGER SUR UN CADRE DE RÉFÉRENCE PARTAGÉ AFIN DE CONSTRUIRE NOTRE PROJET DE MUTUALISATION

Cette affirmation est le résultat d'une démarche engagée depuis 2010 auprès des élus communaux et du groupe territorial des directeurs des services, puis de l'ensemble des élus municipaux, visant à l'appropriation partagée et la mise en débat de la consistance et des enjeux de la mutualisation pour le territoire d'Erdre et Gesvres.

A l'issue de discussions qui ont lieu dans chacun des conseils municipaux, le Bureau élargi du 27 février 2013 a convenu de la nécessité d'avancer sur la mutualisation à la double condition de disposer pour ce faire du consensus le plus large entre les conseils municipaux et que la démarche soit clairement énoncée.

La présente charte, proposée par le groupe territorial des DGS et validée par le Bureau élargi de la CCEG, est un document d'engagements, visant à constituer un cadre de référence, en termes de principes généraux et de méthode, pour :

- Régulariser dès à présent, sur les plans juridique, financier et organisationnel, les mutualisations déjà existantes ou engagées conformément à la loi portant réforme des collectivités territoriales (loi RCT) de 2010
- Permettre aux prochaines équipes municipales et communautaire d'étudier, décider et mettre en oeuvre de nouveaux chantiers de mutualisation, lesquels devront, à partir de 2015, s'inscrire dans un schéma et faire l'objet d'un rapport annuel de présentation.

En signant cette charte, en tant que Maires et Président de la CCEG, nous nous engageons solennellement sur :

- des objectifs généraux
- une méthode commune à tous les chantiers de mutualisation
- des principes visant à la prise en compte de la dimension ressources humaines dans tout projet de mutualisation à venir

Les objectifs opérationnels de la régularisation des mutualisation existantes ou déjà amorcées, et de l'engagement, le cas échéant, de nouveaux chantiers, ainsi que le calendrier de leur mise en oeuvre, feront l'objet d'un programme d'actions annexé à la présente charte. A partir de 2015, le schéma de mutualisation imposé par la loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010 se déclinera également chaque année, de façon opérationnelle, dans un plan d'actions.

1 - Nos objectifs

Tout processus de mutualisation qui sera engagé sur le territoire de la CCEG devra s'inscrire dans tout ou partie des objectifs généraux ci-après qui énoncent notre vision commune de ce que nous voulons réaliser à travers la mutualisation et de la façon dont nous voulons que celle-ci soit conduite.

POURQUOI NOUS ENGAGER DANS LA MUTUALISATION

- pour améliorer le service rendu à l'utilisateur (assurer la présence, l'efficacité et la qualité du service public local) et développer, par la gestion en commun de moyens, des politiques publiques plus ambitieuses au service des usagers
- pour développer les expertises et les ressources sur le territoire, améliorer et valoriser les compétences et savoirs, c'est-à-dire :
 - s'appuyer sur les compétences des services municipaux pour les partager à l'échelle intercommunale
 - inversement mettre à disposition des communes, qui ne pourraient les assumer seules, des expertises et compétences créées et co-financées dans le cadre communautaire ; développer des compétences nouvelles pour le territoire susceptibles de bénéficier aux communes qui ne disposent pas de ces compétences et/ou qui en exprimeraient le besoin
- pour préserver la proximité, l'accessibilité des services – à apprécier cependant au regard de l'efficacité et de la qualité du service pour l'utilisateur compte tenu de ses attentes mais aussi de la réalité de ses besoins (ne pas réduire au seul objectif de ne pas éloigner physiquement le service de l'utilisateur)
- pour rationaliser les dépenses publiques en cherchant à mutualiser les activités effectuées de façon similaire et qui pourraient être optimisées si elles étaient exercées en commun – à ne pas confondre avec les économies d'échelle qui sont incertaines à court et moyen termes sur le champ de la mutualisation des ressources humaines, et plus évidentes par contre pour la mise en commun d'outils et de matériels sous réserve de prendre en compte les coûts directs et indirects
- pour rationaliser les structures et organisations – décloisonner les structures ; mettre en relation des problématiques similaires pour les traiter à une échelle plus vaste que la commune
- pour renforcer la solidarité entre les collectivités du territoire par la mise en commun des expériences, expertises et compétences, en acceptant le principe que la mutualisation puisse être à géométrie variable en fonction des besoins des communes, en prenant notamment en considération les capacités et besoins des plus petites collectivités
- pour développer des services optimisés et équitables pour tous les habitants des communes du territoire

COMMENT NOUS VOULONS MUTUALISER

- Un socle, le projet politique : la mutualisation n'est pas une fin en soi ; c'est un outil au service d'un projet politique. Il convient de définir préalablement le projet politique – enjeux, objectifs, stratégie – avant de choisir l'outil de la mutualisation et le dispositif associé.

- Souplesse et adaptation : la mutualisation doit être conçue comme un processus évolutif (avec réversibilité possible en fonction des besoins et au regard d'une volonté d'expérimentation à visée collective, sous réserve de cohérence), pouvant être à géométrie variable et reposant sur le principe du volontariat des collectivités qui y participent.

En ce sens, toutes les communes ne sont pas obligées de participer à tous les dispositifs et peuvent s'engager diversement dans ceux-ci. Cependant chaque commune s'engage à respecter le processus et le calendrier de toute mutualisation

- Un préalable : évaluer le besoin et analyser la pertinence. Il convient de mutualiser en fonction de la pertinence des dispositifs au regard des critères d'efficacité et d'efficience de l'action publique, afin d'éviter l'effet mille-feuilles, l'alourdissement des coûts et procédures, la perte de sens pour les citoyens et les agents des collectivités.

Tout engagement dans un projet de mutualisation doit être systématiquement précédé des justifications du recours à celle-ci plutôt qu'au transfert de compétence ou à d'autres modes de partenariat, voire au fait de confier la gestion du service public concerné à des prestataires ou délégataires, ces processus n'étant ni concurrents ni exclusifs les uns des autres.

- Une méthodologie commune : Pour garantir le succès des mutualisations, il est impératif de s'appuyer sur une méthodologie commune déclinable pour tout projet de mutualisation, avec diagnostics/enjeux, objectifs/résultats, faisabilité/opportunité et indicateurs pour l'évaluation

- La lisibilité pour tous les acteurs : pour que la mutualisation soit réellement partagée et faciliter ainsi sa mise en œuvre, doivent être prises en compte les exigences de transparence, communication et respect de chacun des acteurs

- Une intégration en amont des enjeux de ressources humaines : il est impératif d'intégrer systématiquement la dimension ressources humaines (plus de 800 agents au total dans les communes et à la CCEG sont susceptibles, à un moment ou un autre, d'être impactés directement ou indirectement par des projets de mutualisation). Pour les élus comme pour l'encadrement, il faudra en effet répondre aux questionnements légitimes que va inévitablement soulever de leur part cette charte de mutualisation à l'échelle du territoire. Il convient d'anticiper les freins et résistances aux changements qui vont en découler, souligner les opportunités et faciliter la mobilité le cas échéant. L'appropriation de la présente charte par l'ensemble des agents est, dans cette perspective, un préalable indispensable à l'élaboration du schéma de mutualisation.

2 - Une méthodologie commune

POUR GARANTIR, PAR LA GOUVERNANCE, LA COHÉRENCE ENTRE LES CHOIX STRATÉGIQUES ET LA CONDUITE OPÉRATIONNELLE DES PROJETS

Un Comité de pilotage stratégique fixe les orientations générales et évalue leur mise en œuvre dans le respect des principes de la présente charte.

Ce Comité de pilotage est constitué de la « Conférence des maires » élargie aux membres du Bureau.

Les orientations stratégiques, appelées à figurer dans le schéma de mutualisation imposé par la loi RCT de 2010, sont définies par ce Comité de pilotage. Ce schéma de mutualisation devra être adopté avant fin 2015.

Chaque année, un nouveau plan d'actions est défini par ce Comité de pilotage stratégique pour la mise en œuvre du schéma de mutualisation.

Chaque projet de mutualisation est piloté dans le cadre d'un Comité opérationnel d'élus et de techniciens.

POUR S'ASSURER DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DE NOS PROJETS DE MUTUALISATION

Fonder nos projets sur une démarche encadrée...

Tout projet de mutualisation doit s'inscrire dans une démarche s'appuyant sur un document de lancement, dénommé « lettre de mission » qui a vocation à définir la mission du responsable du projet et vaut autorisation, par le Comité de pilotage stratégique, d'engager le projet de mutualisation et de mobiliser les moyens nécessaires.

...Pour des engagements volontaires et volontaristes

Aucune mutualisation n'est imposée. Toute collectivité reste libre de s'inscrire ou non dans un projet de mutualisation et de s'engager in fine via la signature de la convention propre au dispositif mobilisé selon ce que prévoit la loi (groupement de commandes, service commun, ou convention de mise à disposition).

Pour autant, en adhérant à la présente charte, chaque collectivité signataire s'engage à concourir de manière constructive et volontariste, dans un objectif de partenariat, à la conduite des projets de mutualisation dans lesquels elle s'est inscrite, et à la prise de décisions effectives, selon les modalités et calendriers convenus en Comité de pilotage stratégique, pour s'engager ou non dans la réalisation de ces projets.

Le détail de cette méthodologie commune est précisé à l'annexe 2

3 - Intégrer systématiquement la dimension ressources humaines dans le processus

L'engagement dans l'élaboration du schéma de mutualisation sera précédé d'un véritable diagnostic de la ressource humaine à l'échelle du territoire. Une consultation sera entreprise à cet effet dès le début de l'année 2014. Ce diagnostic aura une visée exhaustive à l'échelle du territoire, sur tous les champs jugés pertinents au regard des processus de mutualisation et de transferts de compétences.

En amont de chaque projet de mutualisation, il est de plus nécessaire :

- D'étudier l'impact de celui-ci sur les ressources humaines des communes et de la Communauté de communes, notamment sur les éléments suivants : différences statutaires, traitements, régimes indemnitaires, avantages acquis, temps de travail, lieux d'affectation

- De permettre la mise en réseau d'acteurs professionnels, pour choisir un outil commun et travailler ensemble sur la base de procédures communes, notamment par l'affectation et la valorisation d'un temps dédié à ce processus

- De veiller à ne pas complexifier la relation hiérarchique

- De favoriser l'adhésion en amont des agents aux projets de mutualisation et notamment des cadres – les impliquer dans le processus de mutualisation.

Les Comités techniques paritaires seront saisis pour avis de tout projet de mutualisation impactant collectivement les agents conformément aux dispositions de la loi RCT.

- De rechercher, via la mutualisation, l'élargissement des opportunités d'évolution en termes de mobilité au sein des collectivités du territoire ; améliorer l'équité de leurs conditions de travail et de leurs statuts. La mutualisation peut être un levier du changement et de l'évolution professionnelle et peut être valorisée en tant que telle auprès des agents

4 - Nos principes et engagements en termes de financement

La loi RCT de 2010 impose désormais un partage des coûts entre la Communauté de communes et les communes pour financer la mutualisation, qui ne peut plus être gratuite pour les collectivités en bénéficiant.

La mise en place du schéma de mutualisation et de services communs en anticipation de celui-ci étant l'un des éléments majeurs d'un plan d'actions et de développement visant à actualiser notre projet de territoire, c'est via le Pacte financier et fiscal adopté par le conseil de communauté le 13 novembre 2013 et restant à approuver par l'ensemble des communes, que la mutualisation sera financée.

La présente charte est un élément indissociable de ce nouveau Pacte.

> Dispositions finales

En signant la présente Charte, nous, en tant que Maires et Président de la CCEG, entendons affirmer que chacune de nos collectivités sera pleinement partie prenante de l'élaboration du futur schéma de mutualisation et de la poursuite du processus de mutualisation en anticipation de celui-ci.

La mutualisation telle que nous l'avons conçue aura en effet vocation à s'inscrire dans un objectif de mise en conformité avec la loi et à participer de la mise en oeuvre et de l'actualisation de notre projet de territoire visant la construction d'un espace de solidarité.

Nous actons que la présente charte pourra ainsi évoluer et être amendée par décisions concordantes de la CCEG et des communes membres

À Grandchamp-des-Fontaines, le 19 décembre 2014



Le Maire de Casson



Le Maire de Fay-de-Bretagne



Le Maire de Grandchamp-des-Fontaines



Le Maire d'Héric



Le Maire de Les Touches



Le Maire de Nort-sur-Erdre



Le Maire de Notre-Dame-des-Landes



Le Maire de Petit-Mars



Le Maire de Saint-Mars-du-Désert



Le Maire de Sucé-sur-Erdre



Le Maire de Treillières



Le Maire de Vigneux-de-Bretagne



Le Président de la Communauté
de Communes d'Erdre & Gesvres