



CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2015

Analyse d'un document

Option : Paysages, espaces verts

EPREUVE N° 13

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

La communauté d'agglomération de Neufville (CAN) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui compte 250 000 habitants et 26 communes. La ville-centre (Neufville) compte 140 000 habitants. Le Maire de Neufville est également Président de la CAN. Nouvellement élu suite aux élections municipales de mars 2014, il a nommé un directeur général des services commun à la Ville de Neufville et à la CAN. Celui-ci est notamment chargé de préparer le schéma de mutualisation de l'intercommunalité, avec pour objectif de développer fortement la mutualisation de services entre la ville-centre et la communauté d'agglomération dans tous les domaines où cela est possible, dont celui des espaces verts.

Les parcs et jardins ne font pas partie des compétences transférées par les communes à la CAN. En particulier, les éventuelles plantations ornementales sur ronds-points sont gérées par les communes, qui assurent également, pour le compte de la CAN, l'entretien des arbres d'alignement le long des voiries communautaires. Au titre de la compétence de la CAN en matière d'entretien de la voirie, ses personnels techniques assurent uniquement la fauche et la tonte des bas-côtés, talus et ronds-points.

Le Président de la CAN s'est engagé à développer un projet de parc périurbain, ayant à la fois une vocation d'espace de loisirs pour les habitants et de poumon vert de l'agglomération. Ce parc s'étendrait sur trois communes, dont la commune de Neufville, et sur une superficie, à terme, de 250 hectares. Dans un premier temps, il serait constitué par la mise en réseau de trois espaces verts de compétence communale, reliés par des circulations douces. Le plus étendu d'entre eux, d'une surface de 20 ha, est rattaché à la commune de Neufville. Des acquisitions foncières pourraient être envisagées au gré des opportunités pour développer le parc. Des contractualisations avec les exploitants agricoles et

forestiers sont également envisagées pour les associer à la dynamique du projet.

Le Président de la CAN souhaite que ce parc soit de compétence communautaire. Il prévoit ainsi de proposer aux 26 communes d'adopter une délibération concordante approuvant le transfert de cette compétence. Une fois cette délibération adoptée, la gestion des trois espaces verts, socles du parc, sera désormais de compétence communautaire. La question est donc ouverte des modalités d'exercice de cette compétence, puisque la CAN ne dispose actuellement pas de service espaces verts.

Vous êtes directeur des espaces verts de la commune de Neufville. Le directeur général des services vous demande de lui faire des propositions pour que ce transfert de compétence à la CAN s'accompagne d'une démarche de mutualisation de services, dans le domaine des espaces verts. Un des enjeux de cette mutualisation pourrait être d'améliorer la gestion des espaces verts sur voirie, de compétence communautaire, pour qu'ils contribuent au développement de la trame verte et bleue communautaire.

Trois scénarios de mutualisation ont été identifiés par le directeur général des services :

- mutualisation ascendante : la commune de Neufville conserverait l'intégralité des moyens et des agents nécessaires à l'entretien des espaces verts communaux aussi bien que communautaires, qu'elle mettrait à disposition de la CAN pour les besoins d'entretien du futur parc ;
- mutualisation descendante : l'ensemble des moyens et agents de la commune de Neufville seraient transférés à la CAN, qui les mettrait à disposition de la commune de Neufville, pour l'entretien des espaces verts restés communaux ;
- transfert intégral de la compétence espaces verts : au-delà du parc projeté, la CAN prendrait la compétence sur l'ensemble des espaces verts des 26 communes, et se verrait transférer par les communes l'intégralité des moyens et agents correspondants.

Question 1

Dans une première partie, et en vous appuyant sur le dossier ci-joint, il vous demande de lui présenter une analyse comparative de ces trois scénarios. Vous pourrez, si vous le jugez utile, illustrer votre analyse par un ou des tableaux permettant de les comparer.

Question 2

Dans une deuxième partie, il vous demande de proposer une méthode de mise en œuvre du seul scénario de mutualisation descendante, avec l'objectif d'intégrer d'autres communes volontaires au-delà de celle de Neufville à cette démarche de mutualisation, pour une plus grande cohérence dans la gestion des espaces verts du territoire.

Barème de notation :

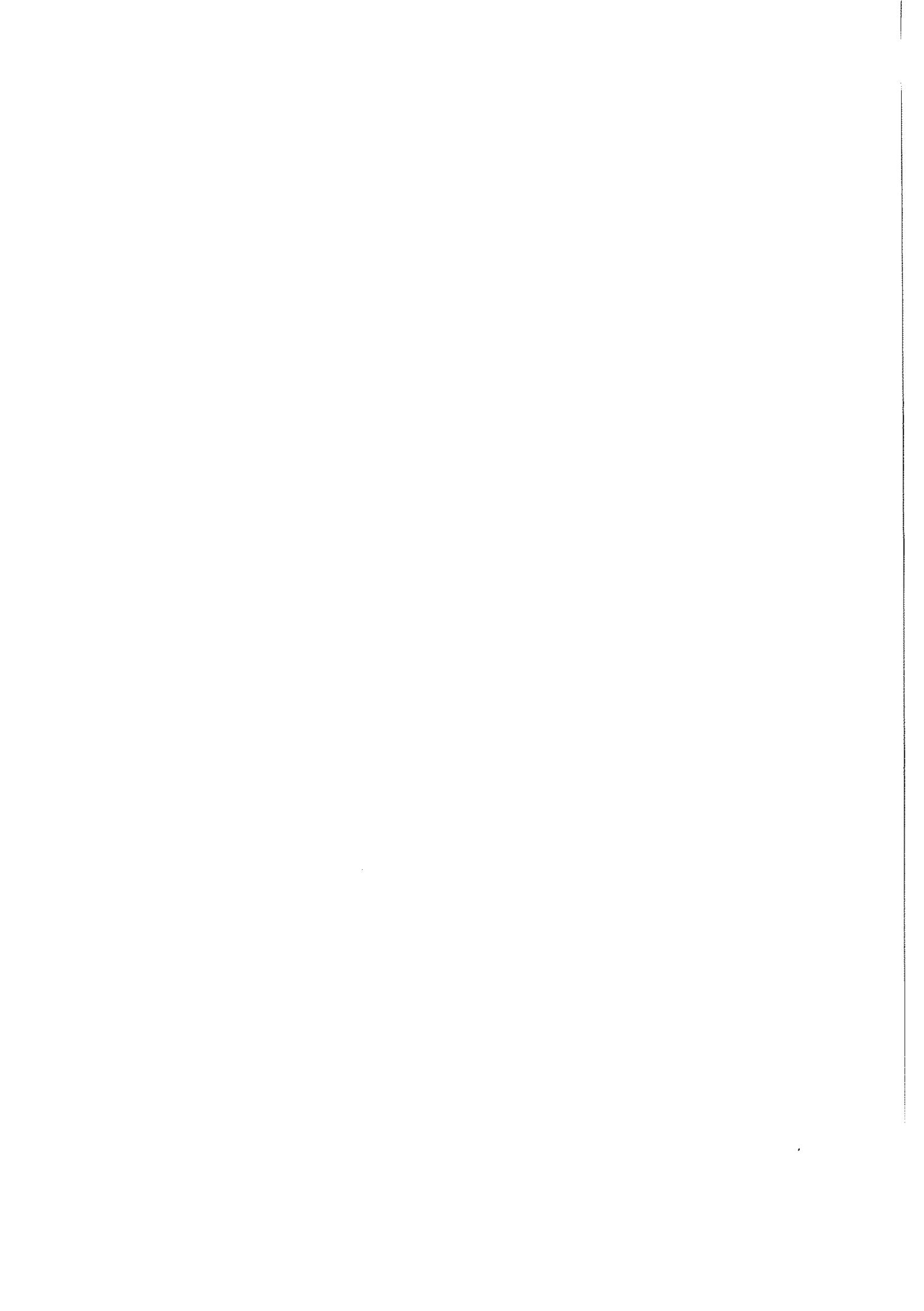
- Compte rendu critique de l'analyse : 8 points
- Orientations prospectives : 10 points
- Lisibilité et cohérence du document : 2 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Présentation de la communauté d'agglomération de Neuville	Page 1
Document n° 2	Les espaces verts de la commune de Neuville	Page 2
Document n° 3	« La mutualisation est une source de motivation pour les agents mutualisés » - Carino Spinacci, chargé de mission à Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) Publié le 13/12/2013 • www.lagazettedescommunes.com	Page 3
Document n° 4	Plaine commune : La compétence Parcs et jardins <i>Mai 2015 - www.plainecommune.fr</i>	Page 5
Document n° 5	Angers, l'entretien raisonné d'une ville végétale <i>Article de presse : Revue professionnelle Horticulture et paysage n°44 Avril 2013 - reproduit sur www.angers.fr</i>	Page 7
Document n° 6	Brest et Brest Métropole unifient la gestion de leurs agents 18 juillet 2011- www.mairieconseils.net	Page 10
Document n° 7	La mutualisation des agents dans le cadre des transferts de compétences - www.collectivites-locales.gouv.fr	Page 13
Document n° 8	La mutualisation au service des communes, de leurs inter-communalités, de leurs établissements, pp.11-15 - Mai 2015 <i>Guide pratique publié par le Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et l'association des Maires de France - http://www.action-publique.gouv.fr</i>	Page 16

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, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (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 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.



Présentation de la communauté d'agglomération de Neufville

26 communes

250 000 habitants

La principale commune (Neufville) compte 140 000 habitants.

Superficie totale : 45 000 hectares, dont 70% d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Principales compétences

Compétences obligatoires (art. L5216-5 du CGCT) :

1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Compétences optionnelles (art. L5216-5 du CGCT) :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

2° Assainissement des eaux usées, collecte et stockage des eaux pluviales

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

Document n°2
Les espaces verts de la commune de Neufville

Les espaces verts de Neufville en quelques chiffres

400 ha d'espaces verts dont 150 ha de parcs et jardins

28 m² d'espaces verts / habitant

80 000 arbres dont 12 000 arbres d'alignement

Une quarantaine de parcs, trois cimetières

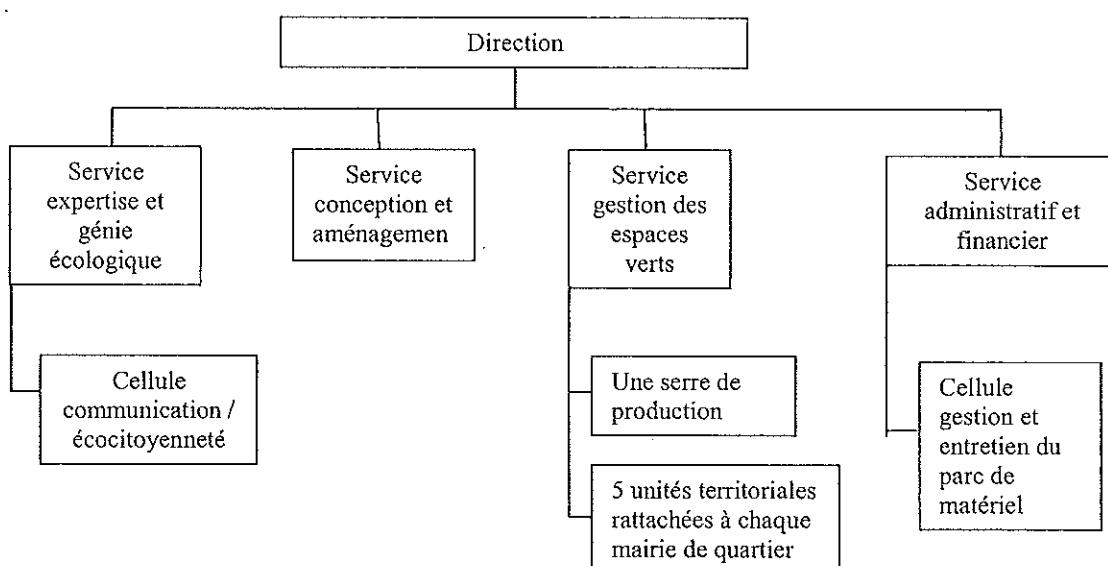
12 parcs écocertifiés « espaces végétaux écologiques »

Une charte des paysages approuvée en 2011

Une serre de production horticole

La direction des espaces verts

180 agents, dont 12 agents de catégorie A, 18 B, 150 C



Principaux parcs et jardins

Parc de la rivière : 20 ha, aménagé de part et d'autre du principal cours d'eau traversant Neufville. 3 aires de jeu, 1 aire de pique-nique. Parc à vocation familiale et de détente.

Parc du château : 8 ha de jardins, dont la serre horticole de la direction des espaces verts et de nombreux massifs fleuris.

Jardin des plantes : 12 ha aménagés en 2008 dans le cadre d'une ZAC, avec un espace d'accueil pédagogique destiné notamment aux publics scolaires. Ce jardin est notamment aménagé pour sensibiliser le grand public à la biodiversité.

Parc de la lisière : 7 ha boisés au cœur de la ville

Plaine des écureuils : 35 ha d'espaces boisés et de prairies à proximité du principal complexe sportif de la ville, dont un parcours santé et de nombreuses pistes cyclables aménagés.

Document n°3

« La mutualisation est une source de motivation pour les agents mutualisés »

Carino Spinacci, chargé de mission à Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)

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

Carino Spinacci, chargé de mission à Mulhouse Alsace agglomération (33 communes, 252 000 habitants et 3 166 agents) détaille, à l'issue du Club RH de la Gazette des communes du 26 novembre 2013, l'organisation mise en place entre Agglo et communes dans le cadre de la mutualisation des services.

La M2A est une structure récente, quels sont les principes qui ont guidé sa mise en place ?

La mise en œuvre remonte au 1er janvier 2004 et le principe est celui d'une administration unique qui regroupe les services municipaux et communautaires. Nous disposons d'un organigramme unique qui regroupe à la fois des services municipaux, communautaires et mutualisés, placés sous la direction d'un DGS unique, Christian Nazon.

Du point de vue visuel, l'identification de chaque service se fait via un code couleur. Les services municipaux en propre rassemblent 1 564 agents, les communautaires 1 027 et mutualisés 575.

Les agents municipaux sont bien sûr employés par Mulhouse, les agents communautaires et mutualisés sont employés par la M2A, avec refacturation à la ville. Les charges à répartir ont été précisées ainsi que le coût d'hébergement d'un agent mutualisé, fixé à 1 150 € par agent en 2012.

Une convention de mutualisation définit les modalités de répartition du coût entre l'agglomération et la ville de Mulhouse. La commission paritaire mixte se réunit tous les ans pour examiner les réalisations et les projections. Celles-ci sont présentées au conseil d'agglomération et municipal de Mulhouse. En 2012, les frais de mutualisation se sont élevés à 21,5 millions d'euros, payés à 52,95 % par la ville et le reste par la M2A.

Quelles sont les compétences de chaque niveau de service ?

Les services municipaux ont en charge ce qui relève des compétences exclusivement municipales, comme l'Etat civil, les espaces verts, l'eau, la police municipale, le stationnement, etc. Dans les services communautaires, nous avons la propreté urbaine, la collecte des ordures ménagères, les transports urbains, le périscolaire, la petite enfance, etc. Enfin, les services mutualisés correspondent aux services support ou fonctionnels (DGS, DRH, Finances, affaires juridiques, services d'information, etc.). Nous y plaçons également la direction et l'administration des services opérationnels exerçant leur activité sur des compétences municipales et communautaires, comme le pôle éducation et enfance, sport et jeunesse, développement économique.

Quels sont les avantages de ce système ?

Nous considérons que les deux collectivités bénéficient d'un haut niveau de service, notamment en raison d'un personnel expérimenté, de l'optimisation des temps de travail et de déplacement, une meilleures coordination des politiques, de procédures communes, etc.

Nous observons également que la mutualisation est une source de motivation pour les agents mutualisés, permettant un développement de leurs compétences et l'élargissement de leur domaine d'action. Il faut souligner que le transfert des agents n'a pas engendré d'antagonisme de statuts.

En 2006, une étude a montré que les économies de fonctionnement atteignaient 2 millions d'euros. Enfin, il faut souligner que le mode de travail entre la ville centre et l'intercommunalité procède d'une logique différente de la coopération avec le département et la région. Il existe beaucoup de modes de travail à inventer, ce qui représente une chance et une motivation.

Source : <http://www.lagazettedescommunes.com/?p=211949>

Les compétences de Mulhouse Alsace Agglomération

Lorsqu'une commune choisit d'adhérer à une Communauté d'agglomération, elle lui délègue certaines compétences (totalement ou partiellement), dans le but de mettre les moyens des municipalités en commun pour réaliser des projets d'envergure.

Compétences obligatoires

Conformément à la loi, m2A assume les compétences suivantes :

- le développement économique : zones d'activités et bâtiments économiques d'intérêt communautaire...
- l'aménagement de l'espace communautaire, organisation des transports urbains et déplacements,
- l'habitat : Programme local de l'habitat, amélioration du parc immobilier...,
- la politique de la ville : insertion économique et sociale, prévention, sécurité.

Compétences optionnelles

M2A a choisi 3 compétences optionnelles parmi les six domaines prévus par la loi :

- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels (musées), sportifs (piscines, plan d'eau, patinoire) et touristiques (parc zoologique et botanique) d'intérêt communautaire,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : collecte et valorisation des déchets, propreté urbaine, éducation à l'environnement, pollution de l'air, nuisances sonores...),
- les actions sociales d'intérêt communautaire : l'accueil petite enfance, les relais assistantes maternelles et les lieux de parentalité ; l'accueil périscolaire et l'aide au maintien à domicile des personnes âgées.

Compétences facultatives

M2A a choisi d'assumer, en plus, d'autres compétences, dites facultatives (aucune obligation légale). De ces choix découle la spécificité de chaque Communauté d'agglomération :

- soutien de l'enseignement supérieur,
- tourisme, dont les musées techniques,
- cadre de vie et le développement durable (gestion des réseaux de chauffage),
- aérodrome Rixheim-Habsheim et Autoport,
- bibliobus.

Source : <http://www.mulhouse-alsace.fr/fr/competences - Mai 2015>

Document n°4

Plaine commune : La compétence Parcs et jardins

Depuis 2003, année du transfert de la compétence Espaces publics à la communauté d'agglomération, la Direction des Parcs et Jardins exerce ses missions selon trois axes :

- Création et gestion des parcs et des squares ouverts au public, des espaces verts – berges du canal ou de Seine –, entretien de certains espaces extérieurs de bâtiments communaux.
- Gestion de cinq serres de production florale. 969 sites d'intervention dont 115 squares et parcs
- Mise en œuvre des politiques publiques en matière de fleurissement, d'aires de jeux, etc.

La politique communautaire

L'objectif principal de la direction des parcs et jardins est d'offrir aux usagers du territoire des espaces verts de qualité et durables.

Cela se traduit par les orientations stratégiques suivantes : mutualiser et optimiser la gestion et l'aménagement des espaces verts à l'échelle communautaire en intégrant la demande croissante de besoin de nature en ville, en prêtant une attention particulière aux inégalités sociales liées aux carences de nature, en contribuant à l'adaptation aux changements climatiques et en préservant la biodiversité.

C'est en ce sens qu'un Plan Communautaire des espaces verts en cinq axes a été validé en 2011 :

- Connaître et recenser le patrimoine vert existant et à venir
- Améliorer l'offre quantitative et qualitative en espaces verts publics
- Optimiser la gestion des espaces verts
- Accompagner l'évolution des pratiques et la professionnalisation des agents
- Sensibiliser, informer et communiquer sur les actions menées

La Direction des parcs et jardins agit sur plusieurs plans :

- ✓ Entretien du végétal et d'autres ouvrages situés dans les parcs.
- ✓ Gestion des cinq serres communautaires, centres de ressources pour les villes du territoire, et fleurissement de l'espace public, dans le respect de l'identité communautaire et des spécificités de chaque commune.
- ✓ Création et rénovation d'espaces verts.
- ✓ Intégration de la politique Espaces verts dans les politiques communautaires d'aménagement, d'environnement et d'amélioration qualitative des espaces publics. Cette action est menée en lien avec le Collectif espace public, le SCoT (Schéma de cohérence territoriale), l'Agenda 21, le référentiel d'aménagement soutenable, le Plan communautaire de l'environnement et la Commission intercommunale d'accessibilité.
- ✓ Valorisation du dispositif Imaginaire et jardin, des actions de fleurissement, des animations, des découvertes des espaces verts et du métier de jardinier.
- ✓ Réponses aux demandes des habitants et des usagers de l'espace public sollicitant la communauté d'agglomération.
- ✓ Travail en partenariat avec : services culturels et Vie des quartiers des villes ; groupes scolaires ; centres de loisirs municipaux ; jardins ouvriers ; clubs du troisième âge ; associations, Centre dramatique de La Courneuve, École nationale supérieure du paysage de Versailles, etc.

Les agents

La direction des parcs et jardins est rattachée à la direction générale des services techniques.

Les agents sont rattachés à la direction des parcs et jardins, dont 5-6 constituent les services mutualisés au siège. Tous les autres sont territorialisés dans une ville ou un groupement de villes, c'est-à-dire intégrés dans une UT.

Le travail sur le terrain est réparti en six unités territoriales (UT) :

- Aubervilliers
- Épinay-sur-Seine
- Saint-Denis/L'Île-Saint-Denis
- La Courneuve
- Pierrefitte-sur-Seine/Villetaneuse/Stains
- Saint-Ouen

Source : www.plainecommune.fr/nos-actions/espace-public/parcs-et-jardins - Mai 2015

Les compétences de Plaine commune

Plaine commune est une communauté d'agglomération d'Ile de France, regroupant 9 communes et une population d'environ 408 000 habitants, sur un territoire de 5000 hectares.

Les villes se sont regroupées sous la forme d'une coopérative de villes et sur le principe de la mutualisation des ressources et des moyens. En confiant le développement et la promotion de leur territoire à la communauté d'agglomération, elles lui ont délégué des compétences dans les domaines clés suivants :

Développement urbain et social

- Aménagement
- Action foncière
- Habitat
- Rénovation urbaine et politique de la ville
- Environnement

Développement économique et emploi

- Promotion du territoire et relations avec les entreprises
- Emploi et insertion
- Développement local et tourisme
- Recherche et enseignement supérieur

Espace public

- Voirie, stationnement et déplacements
- Parcs et jardins
- Propreté et cadre de vie
- Déchets ménagers
- Assainissement
- Transports

Culture et sport

- Lecture publique (réseau des médiathèques)
- Grands événements

Document n°5

Angers, l'entretien raisonné d'une ville végétale

*Article de presse : Revue professionnelle Horticulture et paysage n°44 Avril 2013
Interview de Fanny Maujean Directrice de la Direction Parcs Jardins et Paysages*

Ancienne capitale de la province d'Anjou, Angers est une ville chargée d'histoire, qui dispose par ailleurs d'un patrimoine horticole conséquent. Entre tradition et modernité, ce « patrimoine vert » se caractérise par une grande diversité. Veillant au maintien de la qualité des espaces verts, la direction parcs, jardins et paysages, et sa directrice, Fanny Maujean, combinent leur savoir-faire aux enjeux économiques, écologiques, politiques, paysagers et techniques.

Chef-lieu du Maine-et-Loire, Angers est une ville de 160 000 habitants qui bénéficie d'un environnement naturel d'exception, au cœur des Pays de la Loire.

La direction des parcs, jardins et paysages mutualisée gère un patrimoine de 550 ha d'espaces verts, de 110 000 arbres sur la ville d'Angers, de 283 ha de parcs, de 350 kms de sentiers sur l'agglomération.

Fanny Maujean, directrice, explique l'organisation particulière de la direction : « *En 2010, la politique de mutualisation des services à conduit à fusionner la direction parcs, jardins et paysages de la ville d'Angers avec celle de l'agglomération, Angers Loire Métropole. Toutefois, les 32 communes de l'agglomération ont conservé leurs compétences propres pour les espaces verts. Nous gérons les espaces verts publics de la ville d'Angers, ainsi que cinq grands parcs d'intérêt communautaire et les espaces publics des zones d'activités industrielles et commerciales à intérêt communautaire* ».

La Direction parcs, jardins et paysages

La direction emploie 234 permanents, parmi lesquels 200 interviennent sur le territoire de la ville, et 34 interviennent sur le territoire de l'agglomération.

« *Pour la ville d'Angers, nous employons 100 jardiniers, et 20 pour l'agglomération* » précise Fanny Maujean. « *A ces effectifs, il faut aussi ajouter 10 apprentis et 10 CAE* ». Pour l'entretien des espaces verts et naturels de la ville d'Angers, un budget annuel de 1.7 M d'euros, avec 90% des superficies entretenues en régie.

Les 10% restants sont externalisés pour 90% à des entreprises d'insertion. « *La ville s'étend, mais nous ne pouvons pas recruter, donc nous devons externaliser certaines tâches* » explique Fanny Maujean. « *Nous veillons à conserver pour nos jardiniers les tâches pointues faisant appel à leur savoir-faire (gestion des espaces les plus riches en diversité végétale, nécessitant le plus de proximité et de réactivité, centralités de quartier, entretien des massifs de vivaces, d'annuelles)* ».

Techniques alternatives

Aujourd'hui, 72% de la surface des espaces verts de la ville d'Angers est en zéro phyto, (98% pour les parcs communautaires).

« *Les 28% restants concernent des espaces exigeants comme les douves du Château, le Jardin du Mail, qui sont des jardins à la française, et ne souffrent d aucun écart* » explique Fanny Maujean.

« Nous considérons deux catégories de techniques alternatives ; les méthodes préventives d'une part, et les méthodes curatives d'autre part ». En ce qui concerne les méthodes préventives, le constat est tranché : « pour ne pas avoir à traiter, il ne faut pas laisser de place aux adventices » explique Fanny Maujean.

Les espaces « ouverts » sont donc « fermés » tant que possible pour ne pas que l'adventice puisse s'y développer : densité de plantation plus importante, paillage du sol, végétalisation d'espaces ouverts (comme les allées de cimetières). « Nous appelons cela « la transformation d'espaces » et cette dernière est nécessaire pour que les techniques alternatives ne présente pas de surcoût par rapport aux techniques d'entretien faisant appel au phytosanitaire » précise Fanny Maujean.

Chaque année, cette transformation nécessite un investissement pluriannuel de 70 000€ à 150 000€ pour 10 à 20 sites transformés. En ce qui concerne les méthodes curatives de désherbage, plusieurs pistes ont été explorées :

- ✓ Le désherbage à eau chaude après avoir été testé, a été abandonné car l'utilisation des machines « remplaçait une pollution par une autre » ;
- ✓ Le désherbage technique à la flamme est employé pour certaines surfaces, mais limité à de petite superficies, en raison là aussi de la pollution et du temps à passer ;
- ✓ Le désherbage mécanique par des lames fixées à l'arrière d'un tracteur fonctionne bien mais nécessite une reconfiguration de la constitution des allées, avec des granulométries fines en surfaces ;
- ✓ Le désherbage par balayage mécanique, et le désherbage manuel ont fait leurs preuves et sont régulièrement utilisés par les jardiniers pour les espaces qui n'ont pas encore été transformés ou ne peuvent pas être transformés.

Toutefois, au-delà des techniques alternatives, Fanny Maujean pose la question de la nécessité de l'intervention. « Nous avons classé nos espaces en trois niveaux de tolérance aux adventices, et communiquons sur l'acceptation de la flore spontanée ». Les techniques alternatives ont nécessité un investissement important. En 2012, la ville d'Angers a ainsi investi 20 000€ dans l'achat de matériel de désherbage. Parallèlement, le budget d'achat de produits phytosanitaires a diminué de 8 000€.

L'arbre en ville

A Angers, l'arbre est un élément de décor et de bien vivre, porteur d'une image naturelle, d'esthétique et de longévité. Le tilleul de square, le frêne qui borde l'eau et le zelkova du jardin des Plantes sont des fédérateurs du tissu urbain où ils jouent différents rôles. La direction parcs, jardins et paysages veille à diversifier la palette arborée, qui compte aujourd'hui 110 000 arbres appartenant à plus de 200 essences différentes, réparties dans 58 genres, parmi lesquels figurent, entre autre, des *Platanus* (18%), *Acer* (12.7%), *Tilia* (11.2%), *Carpinus* (8.4%), *Quercus* (7.6%), *Liquidambar* (4.7%), *Robinia* (4.6%), *Prunus* (3.5%), *Gleditzia* (3%), *Fraxinus* (3%) et *Magnolia* (2%).

« Aujourd'hui, nous avons atteint un vrai niveau d'expertise autour de l'arbre » explique Fanny Maujean. « Tous les arbres d'alignement plantés depuis 20 ans, le sont avec des mélanges terre-pierre, et nous assurons plus de 98% de reprise à la plantation ».

Pour l'entretien des arbres, une équipe spécialisée de 8 agents élagueurs/arboriculteurs intervient avec tout le matériel spécifique. « Certaines tâches ponctuelles sont externalisées comme certains abattages ou la taille en rideau ». Depuis 2005, les arbres ne reçoivent plus aucun traitement phytosanitaire. « Si la première année, nous avons procédé à des lâchers d'auxiliaires, nous végétalisons désormais les pieds d'arbres avec des mélanges de plantes

méllifères qui abritent les insectes utiles. Par ailleurs, la diversité des essences présentes sur toute la ville permet une régulation des parasites » précise Fanny Maujean.

Une production variée

Pour son approvisionnement en végétaux, la Direction parcs, jardins et paysages s'appuie sur une auto-production importante. Le centre horticole assure la production de 450 variétés différentes de fleurs, et 800 variétés différentes d'arbustes.

Il compte deux unités de production :

- La pépinière municipale est située sur 4 ha, à Saint-Barthélemy-d'Anjou. Chaque année, 10 000 arbustes et 5 000 chrysanthèmes y sont produits, et 1 000 arbres, en conteneurs ou en pleine terre y sont conduits. Ces derniers viendront remplacer les arbres en fin de vie ou agrémenter les manifestations culturelles ;
- Les serres municipales sont situées dans le quartier des Justices et assurent la production des plantes herbacées servant au fleurissement. Chaque année, 300 000 annuelles, bisannuelles et vivaces y sont produites. Pour cela, 1 460m² de tunnels et 6 400m² de serres, disposant d'équipements de chauffage, de ferti-irrigation, et d'ordinateurs bioclimatiques sont nécessaires. Les serres sont chauffées par une chaudière bois, dont la source d'énergie provient du bois d'élagage ou d'abattage des arbres de la ville.

L'équipe de production florale est composée de 5 agents qui assurent toutes les étapes du cycle de culture : bouturage, semis, rempotage, soins, etc. l'équipe de la pépinière, de 3 agents, et l'équipe décoration, constituée de 4 agents, compose les bouquets et les ornementations agrémentant l'accueil du public en mairie, ainsi que les décors pour les 150 événements municipaux ou associatifs annuels.

Dans les serres municipales, des insectes auxiliaires qui se nourrissent des ravageurs sont introduits, comme les thrips, les mouches blanches, ou le chrysope, insecte polyphage de lutte contre les pucerons et les larves de cochenilles farineuses. Le maintien de ces auxiliaires locaux est favorisé par les haies entourant le site de production. Aussi, après chaque culture, du vinaigre blanc est appliqué dans les serres et les tunnels pour détruire les adventices annuelles qui s'y sont développées.

Source : <http://www.angers.fr/vie-pratique/vie-quotidienne/environnement/les-parcs-et-jardins-publics/organisation/missions-et-activites/index.html> - 13 Mai 2015

Document n°6

Brest et Brest Métropole unifient la gestion de leurs agents

La ville de Brest et Brest Métropole Océane ont mis en place une gestion unifiée du personnel. Cette démarche très progressive a été favorisée notamment par la création de services communs dès 1999 et par un travail de communication collective et individuelle mené en toute transparence.

Depuis le 1er janvier 2008, la ville de Brest (150.000 habitants) et Brest Métropole Océane (8 communes, 220.000 habitants) ont mis en place une gestion unifiée de leurs 1.100 agents, qui sont donc désormais sous statut communautaire. Bernadette Abiven, vice-présidente de la communauté en charge des ressources humaines, souligne que le petit nombre de communes au sein de la communauté, et le fait que la ville de Brest représente 70% de la population, ont été deux facteurs particulièrement favorables à la réussite de cette démarche.

Démarche progressive et par étapes

Dès la fin des années 90, les élus de Brest Métropole Océane et de la Ville de Brest expriment leur volonté de créer des services communs concernant les prestations internes. Ce qui sera effectif en 1999 pour l'informatique, les finances et les marchés. C'est-à-dire peu de temps avant la publication du texte de loi de février 2002 entérinant les pratiques de plusieurs collectivités en termes de mutualisation des services. En parallèle, Brest Métropole Océane et la ville de Brest expérimentent un premier transfert de compétences qui aboutit en 2004 à une gestion par la communauté des espaces verts des huit communes. Et c'est entre 2007 et 2008 que la gestion par la communauté de l'ensemble du personnel de Brest Métropole Océane et de la ville de Brest devient effective : "Cette opération s'est déroulée rapidement car elle était bien perçue aussi bien par les élus que les agents et leurs organisations syndicales", raconte Anne-Marie Derrien, directrice des ressources humaines de Brest Métropole Océane. "Les expériences antérieures réussies de transfert de compétence et mutualisation ont créé un contexte favorable pour la mise en place d'une gestion unifiée". Actuellement, excepté pour les services prestataires internes et les espaces verts, Brest Métropole Océane et la ville de Brest conservent leurs propres compétences et activités, seul l'ensemble du personnel est géré par la communauté.

Une approche individualisée et beaucoup de pédagogie

Afin d'assurer la réussite d'une telle démarche, il a fallu consacrer beaucoup de temps à la discussion et aux explications, aussi bien en mode collectif qu'individuel. "Nous avons procédé à un traitement individualisé de la procédure, ce qui a abouti à l'envoi d'un courrier à chaque agent, précisant les conséquences de cette démarche de gestion unifiée sur leur propre situation. Chacun avait la possibilité d'accepter ou de refuser", précise Anne-Marie-Derrien. La totalité des agents a accepté ce transfert. Aujourd'hui Brest Métropole Océane est l'employeur unique du personnel ville et communauté. Ses agents interviennent sur la ville de Brest par une convention entre les deux entités.

Selon Bernadette Abiven, les négociations avec le personnel se sont bien déroulées : "Aucune conséquence négative n'a été observée durant la campagne des élections municipales qui ont suivi. Pour arriver à ce résultat, nous avons fait preuve de pédagogie, montré aux agents les bénéfices en termes de déroulement de carrière et de promotion. Ceci étant dit, il est nécessaire de continuer à construire une culture commune aux agents des deux entités. Si la communauté est plutôt marquée par une culture de l'ingénierie technique et de l'écrit, la ville se caractérise par une culture plus orale, sociale et éducative". Au cours de la démarche d'unification du personnel, une "charte de l'encadrement" a été élaborée par les cadres, au travers d'une formation/action qui a duré plusieurs mois et a abouti fin 2009 à une grande réunion de restitution.

11

Prochaines étapes : l'encadrement intermédiaire et convaincre les élus d'aller plus loin

"L'étape suivante consistera à porter une attention particulière à l'encadrement intermédiaire qui est au plus près des agents", précise Bernadette Abiven. "Mon souhait, c'est également que les sept autres communes de la communauté se lancent dans cette démarche de gestion unifiée. Aujourd'hui encore, les maires sont réticents à perdre la maîtrise de la gestion de leur personnel. Je m'efforce de leur démontrer l'intérêt qu'élus municipaux et agents trouveraient à adhérer à la démarche, que ce soit par exemple en terme de formation, de gestion de carrière, d'hygiène et sécurité ou encore d'accueil du handicap. Les adjoints au maire, présents dans les instances communautaires, sont plus aisément convaincus des bénéfices d'une telle opération."

Pour Anne-Marie Derrien, les facteurs de réussite d'une telle démarche tiennent au partage collectif de l'information en toute transparence aussi bien envers les élus que les directions, l'encadrement de proximité et les organisations syndicales : "Tous ont été mobilisés au même niveau d'information et dans un climat de confiance. Nous avons ainsi évité tout freins et blocages du processus."

Bernadette Abiven ajoute : "Mener à bien une démarche de ce type nécessite de prendre son temps, de faire preuve de pédagogie et d'être soutenu par une forte volonté politique. Trouver la bonne méthode c'est aussi bien comprendre la culture et l'histoire des collectivités concernées. Bien entendu le fait que 55 conseillers communautaires sur 82 soient des élus de la Ville de Brest facilite grandement la tâche."

<http://www.mairieconseils.net> - 18 juillet 2011

Xavier Toutain / Agence Traverse pour la rubrique Expériences des sites www.mairieconseils.net et www.loclatis.info

Les compétences de Brest métropole Océane

Brest métropole Océane compte 8 communes, pour un total de 213 000 habitants sur une superficie de 220 km².

Brest métropole gère un patrimoine important d'espaces verts de plus de 800 ha répartis sur les 8 communes de l'agglomération, dont 435 ha dans Brest, ville centre dotée d'une trame verte et bleue très présente et dont le climat océanique très doux facilite la présence d'une palette végétale riche.

Depuis 1974, les 8 communes ont décidé de s'associer au sein de Brest métropole.

Cette coopération intercommunale traduit la volonté des 8 communes d'agir ensemble pour un meilleur service à la population, un aménagement plus harmonieux..., le fonctionnement des services urbains ignorant les frontières.

Ces domaines d'intervention entrent dans le cadre de ses compétences obligatoires définies par la loi du 31/12/66. Postérieurement à sa création, Brest métropole a élargi ses compétences. Elles résultent des arrêtés préfectoraux 824 du 13 juillet 2006 et 1192 du 27 juillet 2009 qui définissent l'ensemble des compétences exercées par Brest métropole.

Elles recouvrent notamment :

Dans le domaine du développement économique, culturel et social

- ✓ Création, aménagement, entretien, et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, touristique, portuaire et aéroportuaire; actions de réhabilitation d'intérêt communautaire.
- ✓ Actions et équipements de développement économique et les domaines liés : enseignement supérieur, recherche, formation professionnelle, tourisme, création et extension de réseaux de télécommunications passifs.

- ✓ Construction, aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements, ou d'établissements, dans les domaines culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire.
- ✓ Lycées et collèges dans les conditions fixées par les lois du 07/01/1983 et 22/07/1983.

Dans le domaine de l'espace communautaire

- ✓ Chartes intercommunales de développement et d'aménagement.
- ✓ Schémas Directeurs.
- ✓ Plans d'occupation des sols (désormais PLU - Plan Local d'Urbanisme)
- ✓ Création et réalisation des Z.A.C.
- ✓ Constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire, les Conseils Municipaux étant saisis pour avis.
- ✓ Création, aménagement, gestion et entretien de l'espace public des domaines communautaire et communal et de ses équipements : voiries communautaires, communales et rurales, chemins tous usages; éclairage public y compris fonctionnement; signalisation; espaces verts (ensemble des espaces verts, à l'exception de ceux situés dans les équipements de compétence communale ou en accompagnement de ceux-ci).
- ✓ Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement mentionnés à l'article L.332-9 du code de l'urbanisme;
- ✓ Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans les secteurs mentionnés aux 1.1, 2.4 et 2.7 et réalisés ou déterminés par la communauté ; à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de leur mise en service, la propriété et l'entretien de ces locaux sont transférés, sur sa demande, à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés, en ce cas, les conditions de prise en charge des annuités d'emprunt afférentes à ces locaux sont déterminées par délibérations concordantes du Conseil de Communauté et du Conseil Municipal intéressé

En matière de politique de la Ville dans la communauté et d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire

- ✓ Programme local de l'habitat.
- ✓ Politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées.
- ✓ Opérations programmées de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.
- ✓ Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des actions et dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local, et d'insertion économique et sociale, d'intérêt communautaire.

En matière de gestion des grands services d'intérêt collectif, de protection et de mise en valeur de l'environnement, et de politique du cadre de vie

- ✓ Organisation des transports urbains (loi du 30/12/1982) et scolaires.
- ✓ Signalisation.
- ✓ Parcs de stationnement et gestion du stationnement sur voirie, par application des décisions de police des maires.
- ✓ Eau et assainissement.
- ✓ Création et extension des cimetières créés, crématoriums.
- ✓ Abattoirs et abattoirs marchés, marchés d'intérêt national.
- ✓ Élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés.
- ✓ Lutte contre la pollution de l'air.
- ✓ Gestion des espaces naturels sensibles.
- ✓ Services d'incendie et de secours.

Source : www.brest.fr - Mai 2015

Document n°7

La mutualisation des agents dans le cadre des transferts de compétences

Réf : Article L. 5211-4-1 du CGCT

L'essentiel

Il convient de rappeler que l'article L. 5111-1 du CGCT exclut les mutualisations conventionnelles entre communes, c'est-à-dire hors du cadre d'un établissement public de coopération intercommunale.

Dans le cadre d'une mutualisation entre communes et établissement public de coopération intercommunale, la mutualisation des agents peut revêtir différentes formes : le transfert, la mise à disposition ascendante, la mise à disposition descendante et la création de services communs.

Le transfert intégral de compétence d'une commune à un EPCI

Le transfert d'une compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

Le transfert partiel de compétence d'une commune à un EPCI à fiscalité propre

Le principe d'exclusivité a été atténué par la loi pour les EPCI à fiscalité propre. En effet, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Ainsi, à côté des compétences intégralement transférées, le législateur a admis la possibilité de compétences partagées, par la création d'un intérêt communautaire, qui permet de répartir la compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré

Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré à un établissement public de coopération intercommunale sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement. Ils n'ont plus de lien avec leurs anciennes collectivités. Le transfert est automatique et obligatoire.

Les agents concernés conservent leurs conditions de statut et d'emploi initiales ainsi que, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel. Ces éléments doivent figurer dans la délibération de l'EPCI relative au régime indemnitaire. Cependant l'EPCI d'accueil pourra mettre en œuvre un nouveau régime.

Les agents non titulaires de droit public conservent la nature de leur contrat à durée déterminée ou indéterminée en vigueur au moment du transfert.

Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique de la commune et de celui compétent pour l'EPCI.

Même si d'un point de vue statutaire, le transfert constitue une mobilité de plein droit du personnel prononcée par l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil, il est préférable d'établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.

Une fois le transfert effectué, la collectivité d'origine doit procéder à la suppression des emplois et modifier ses effectifs en conséquence.

Les agents exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré

Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires de droit public exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré peuvent choisir entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI. Dans ce cas, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition auprès de l'EPCI pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement. Les modalités de la mise à disposition (conditions d'emplois, modalités financières) sont réglées par convention entre la commune et l'EPCI.

L'avis de la commission administrative paritaire peut être nécessaire si la situation individuelle du fonctionnaire est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail etc.).

Les agents mis à disposition dans le cadre de la mutualisation ascendante

Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences. Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, qui doivent correspondre à celles qui sont déterminées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011.

Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

Les agents mis à disposition dans le cadre d'une mutualisation descendante

Un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, tout ou partie de ses services, « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public affectés au sein du service mis à disposition sont également mis à disposition des communes concernées.

Après avis des comités techniques compétents, une convention entre chaque commune intéressée et l'EPCI règle les modalités de la mise à disposition du service et du personnel qui y est attaché. La convention doit prévoir les conditions de remboursement par la ou les communes des frais de fonctionnement du ou des services mis à disposition.

La mise à disposition du personnel s'effectue de plein droit et sans limitation de durée.

Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire.

L'avis de la commission administrative paritaire peut s'avérer nécessaire si la mise à disposition a des répercussions sur la situation individuelle du fonctionnaire (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail, etc.).

Les modalités de remboursement dans les cas de mutualisations ascendante et descendante

Les modalités de remboursement sont fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (art. D. 5211-16 du CGCT). Le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre

d'unités de fonctionnement». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition le service.

L'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre).

Le coût unitaire intègre :

- ✓ les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- ✓ les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- ✓ le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique en matière de ressources humaines) ;
- ✓ les contrats de services rattachés (maintenance, etc.) ;

Il faut veiller à ce que les dépenses qui n'ont pas de lien avec le service mis à disposition soient exclues. En effet, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.

Le coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Le décret prévoit que « le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention ».

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mutualisation-des-agents-0> - Mai 2015

AVEC QUI ? DE QUOI ? COMMENT ?

DOCUMENT N°8

La mutualisation c'est quoi ?

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

De manière schématique, la mutualisation peut prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants :

UNE ACTION est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;

UN PARTENAIRE confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;

UN PARTENAIRE met ses moyens au service des autres (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;

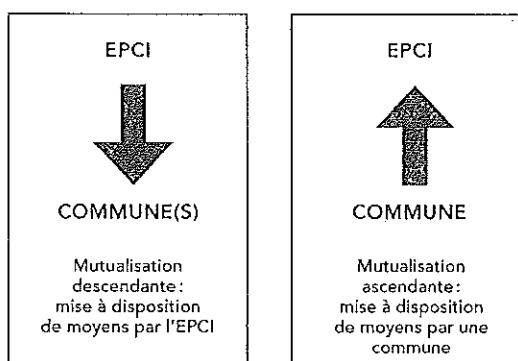
UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

LES PARTENAIRES (communes) transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un autre (EPCI) qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

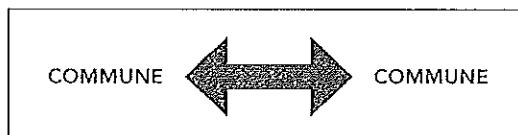
MUTUALISATION VERTICALE

Ce schéma représente les différentes formes de mutualisation.

Source: Mission.



MUTUALISATION HORIZONTALE



Qui peut mutualiser avec qui et selon quelles modalités juridiques ?

Le panorama actuel des outils de mutualisation du bloc communal est détaillé dans le tableau ci-dessous :

POUR LES EPCI à fiscalité propre avec leurs communes: mise à disposition de services ascendante ou descendante, services communs, mise à disposition de services techniques dans les communautés urbaines, mise en commun de moyens, convention de création ou de gestion d'équipements ou de services, délégation de compétences;

POUR LES SYNDICATS MIXTES, mise à disposition dans le cadre de leur compétence avec les collectivités ou EPCI membres;

POUR TOUS (communes entre-elles et EPCI): mandat de maîtrise d'ouvrage, groupement de commande, entente, mise à disposition individuelle d'agent.

Le cadre juridique en vigueur dépend des partenaires de la mutualisation. Les tableaux ci-dessous présentent en premier lieu une synthèse des relations possibles dans le cadre juridique actuel et en second lieu la liste des dispositions juridiques applicables selon les cas de figure. Ce régime juridique est susceptible d'évoluer avec l'adoption du projet de loi NOTRe en discussion à la date du présent guide.

Cadre juridique en vigueur

PÉRIMÈTRE	Avec des acteurs extérieurs à ce bloc				
	Au sein d'un même « bloc inter-communal » regroupant un EPCI, ses communes et leurs établissements	Deux communes ou plus du même EPCI et leurs établissements	Un EPCI et toutes ou partie de ses communes	Deux communes ou plus, d'EPCI distincts	Deux EPCI ou plus
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service	-		X	-	-
Service commun			X	-	-
Mise en commun de moyens			X	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services			X	-	X (pour CU et CA)
Entente	X	-		X	-
Groupement de commande	X	X	X	X	X

Source : Mission IGA-IGF.

* Le « X » correspond au cadre juridique existant.

Présentation détaillée
des principaux outils de
mutualisation

OBJET	2 COMMUNES OU PLUS	UN EPCI À FP ET TOUTES SES COMMUNES	UN EPCI À FP ET CERTAINES DE SES COMMUNES	2 EPCI À FP OU PLUS	UN EPCI À FP ET SYNDICAT OU EP	D'AUTRES ACTEURS DU BLOC COMMUNAL
Mise à disposition individuelle (art. 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (L. 5211-4-1 et L. 5215-30)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)	-	X	X	-	-
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (L. 5721-9)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service	-	-	-	X	X
Service commun (L. 5211-4-2)	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI à FP pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)	-	X	X	-	-
Mise en commun de moyens (L. 5211-4-3)	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes	-	X	X	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services (L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)	Un partenaire confie à un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services	-	X	X	-	-
Délégation de compétence (L. 1111-8)	Une entité délègue à une autre des compétences qui sont exercées par cette dernière au nom et pour le compte de l'entité délégante.	-	X	X	-	-
Prestation de service (L. 5111-1)	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services	-	-	-	X	X
Entente (L. 5221-1 et L. 5221-2)	Convention ayant pour objet de traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les participants (et compris dans leurs attributions) Possibilité d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.	X	-	-	-	-

Source : Mission IGA-IGP

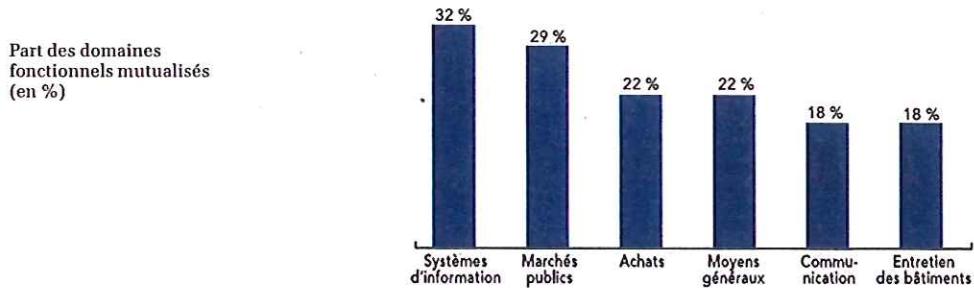
² En l'absence de précision, les articles mentionnés sont ceux du CGCT.

**En pratique :
qui mutualise quoi
et avec qui ?**

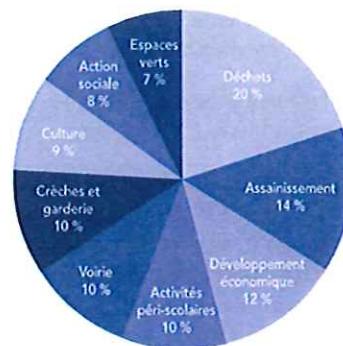
En septembre 2014, un questionnaire en ligne a été ouvert à toutes les communes et intercommunalités de France. 576 communes et EPCI ont répondu. Sur la base de cette enquête, analysée à la lumière d'autres observations, le « paysage » actuel de la mutualisation se présente ainsi :

Les mutualisations les plus développées le sont entre les communes et leurs EPCI. Parmi les domaines fonctionnels, la mutualisation est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics (y compris le conseil juridique en la matière). Viennent ensuite les achats (groupements d'achats ou organisation plus intégrée incluant l'analyse des besoins d'achats) et les moyens généraux (gestion des ressources humaines, souvent moteur des mutualisations ou gestion budgétaire). La communication et l'entretien des bâtiments font également partie des secteurs les plus mutualisés.

Si la mutualisation concerne davantage les domaines fonctionnels, elle est aussi pratiquée dans des secteurs opérationnels, dans des cas où le transfert de compétence est partiel.



Principaux domaines opérationnels concernés par la mutualisation descendante (en %)



Concernant les modalités de mutualisation

57 % DES COMMUNES répondantes pratiquent des mutualisations descendantes (de l'EPCI vers la commune), contre 13 % qui opèrent des mutualisations ascendantes (communes vers l'EPCI)

93 % DES MUTUALISATIONS ascendantes et 53 % des mutualisations descendantes concernent les services opérationnels

19 % DES EPCI mutualisent des services fonctionnels avec la ville centre

36 % DES EPCI opèrent des mutualisations hors ville centre pour des services opérationnels.

Le modèle de la mutualisation avec la ville-centre

Lorsqu'elle dépasse le cadre de simples groupements de commande *ad hoc* ou de mutualisations de matériel ponctuelles, la mutualisation reste fréquemment le fait de la ville-centre et de l'EPCI. La prédominance de ce modèle emporte plusieurs conséquences : elle renforce les liens et suscite une culture commune de travail entre les équipes municipales et communautaires, traduite par la création d'un organigramme commun.

En pratique, la mutualisation avec la ville-centre est un processus souvent exclusif des autres communes. En effet, un service mutualisé agit pour deux chaînes fonctionnelles (le maire et le président de l'EPCI) et l'arrivée d'un ou plusieurs acteurs supplémentaires multiplie le nombre de chaînes fonctionnelles, rendant le travail des agents plus complexe. En conséquence, le développement d'une mutualisation plus large au-delà de la ville-centre devra définir un cadre de gouvernance *ad hoc* qui assure la bonne liaison entre toutes les communes et l'EPCI et mesurer l'impact en termes d'organisation et de gains.

Les autres mutualisations

Aucun déterminant géographique, démographique, économique, social ou financier ne conditionne automatiquement une forme de mutualisation. A l'exception des mutualisations avec la ville-centre, il n'existe donc pas de modèle de mutualisation applicable systématiquement selon la configuration des communes et des intercommunalités.

A défaut de modèle, diverses formes de mutualisations sont pratiquées utilisant les outils juridiques cités plus haut. On peut notamment citer en illustration :

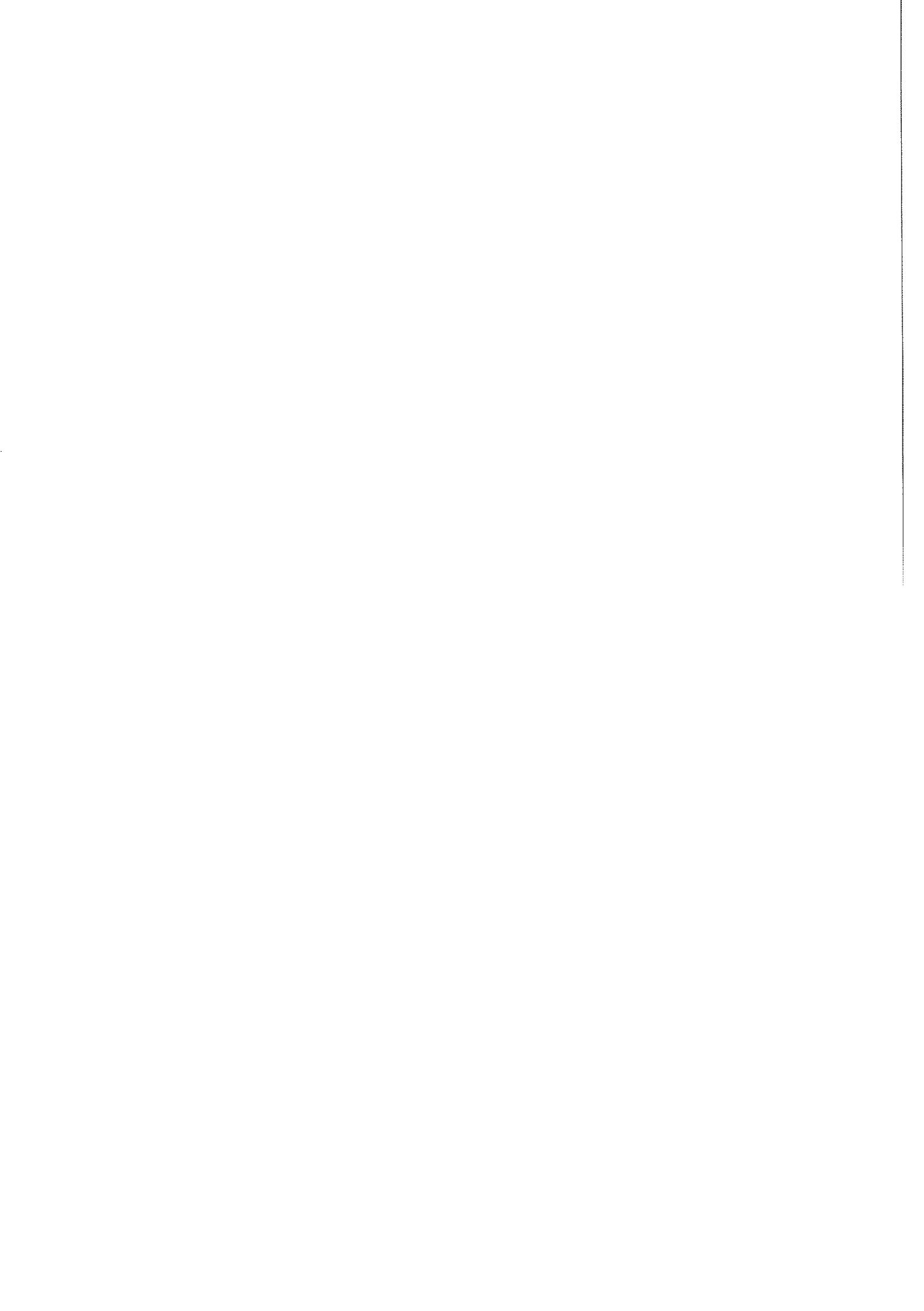
LA CRÉATION d'un service commun pour la gestion des ressources humaines et/ou les fonctions support principales de l'EPCI et des communes membres ;

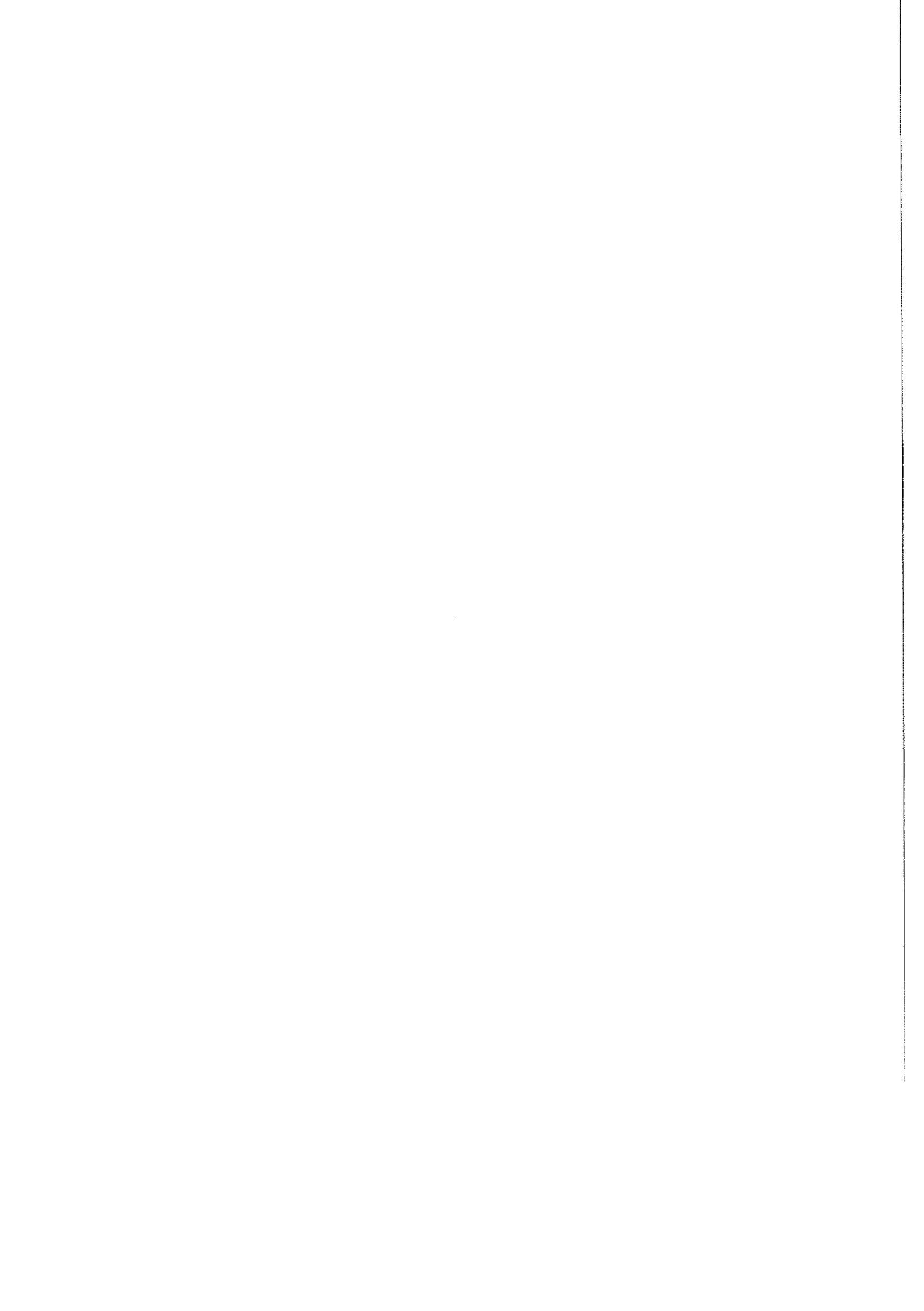
LA MISE EN COMMUN des moyens afférents à une compétence transférée à l'EPCI mais limitée par l'intérêt communautaire ;

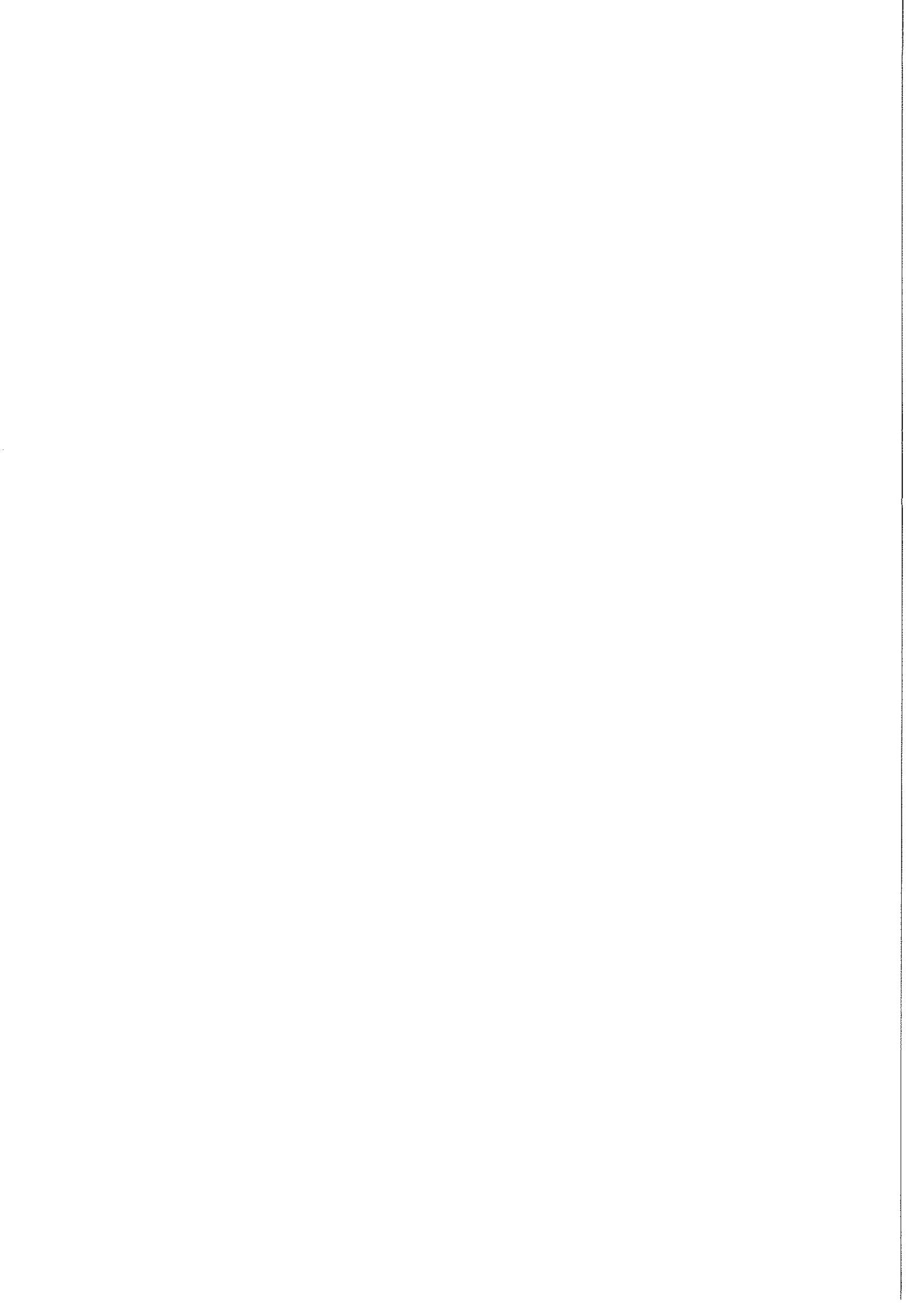
LA MUTUALISATION de tout le personnel des communes au niveau de l'EPCI, celui étant mis à disposition en tant que de besoin selon la répartition des compétences entre communes et EPCI ; bien qu'enore rare, ce cas de figure est mis en œuvre par des communes de petite taille qui cherchent à faciliter la gestion de leurs ressources humaines et à optimiser au mieux l'emploi de leurs moyens ;

LA MUTUALISATION au niveau de l'EPCI de tout le personnel d'un secteur opérationnel, même si la compétence n'est qu'en partie transférée par les communes ;

LA MISE À DISPOSITION par un EPCI ou par une commune au profit des autres communes et de l'EPCI de l'expertise particulière d'un de ses agents (conseil juridique ou informatique par exemple) ou d'un de ses services (office de tourisme).







ÉPREUVE N° 13