



## CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2014

Analyse d'un document

Option : Centres techniques

### EPREUVE N° 4

Durée : 4 h  
Coefficient : 4

**SUJET** : Utilisation de l'outil approche processus pour préparer la mutualisation du centre technique.

#### Présentation du contexte

Vous êtes ingénieur en chef dans une collectivité de 150 000 habitants dont l'effectif est de 2000 agents. La collectivité représente la plus grosse commune située au cœur d'une communauté d'agglomération composée de 45 communes et est engagée dans une démarche globale de mutualisation.

La mutualisation enclenchée entre la collectivité et la communauté d'agglomération a déjà permis la fusion de services supports comme les Ressources Humaines, la Communication et l'Informatique. Les services Achats/Commandes publiques et Finances sont en cours d'études.

Aujourd'hui, la mutualisation doit se poursuivre sur les services techniques pour les 3 années à venir. Ainsi pour préparer et faciliter les choix stratégiques de cette future mutualisation, dans ce contexte la Direction Générale souhaite utiliser l'approche processus comme moyen d'identification du degré d'intégration envisageable des services du CTM et également comme futur outil de management.

Les démarches de certification qualité, environnement, sécurité ne sont pas à l'ordre du jour.

Par ailleurs, la collectivité et les élus sont très engagés dans une politique de développement durable :

- un Agenda 21 a été mis en place depuis 4 ans (plan d'actions en faveur

du développement durable) et la collectivité est labellisée Agenda 21 local ;

- une démarche d'éco-responsabilité depuis 2 ans pour démontrer l'exemplarité de la collectivité dans son fonctionnement interne ;
- un bilan carbone et un Plan Climat ont été réalisés l'année dernière en vue de réduire les émissions de gaz à effets de serre.

En outre, la collectivité remet à jour son Document Unique d'évaluation des risques pour la santé, l'hygiène et la sécurité de ses agents.

Vous dirigez le Centre Technique Municipal qui compte 185 agents. Le Centre Technique Municipal est composé de 3 services :

- Le service patrimoine
- Le service parc véhicules
- Le service énergie et fluides

Ainsi qu'un secrétariat général

Vous rédigez un rapport à l'attention du Directeur Général des Services qui portera sur les axes suivants :

### Question 1

Sur la base des documents en annexes, vous identifierez dans un premier temps les enjeux du centre technique municipal en tenant compte du contexte de mutualisation et des différentes démarches engagées en matière de développement durable au sein de la collectivité et vous présenterez dans un second temps les intérêts du concept de l'approche processus comme base de départ pour une analyse globale des services au niveau des aspects qualité des prestations, protection de l'environnement et sécurité-santé des agents (risques qualité, sécurité et environnement).

### Question 2

Pour répondre à la volonté du Directeur Général des Services d'engager la mutualisation pour le CTM, vous proposerez une méthodologie de déploiement de l'outil approche processus dans le cadre d'une démarche projet (planning, actions à mener, organisation, ressources, acteurs internes et externes,...)

Vous détaillerez vos propositions en prévoyant également des modalités d'évaluation (indicateurs, audits, moyens de contrôle) pour la démarche une fois déployée.

### Barème de notation :

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

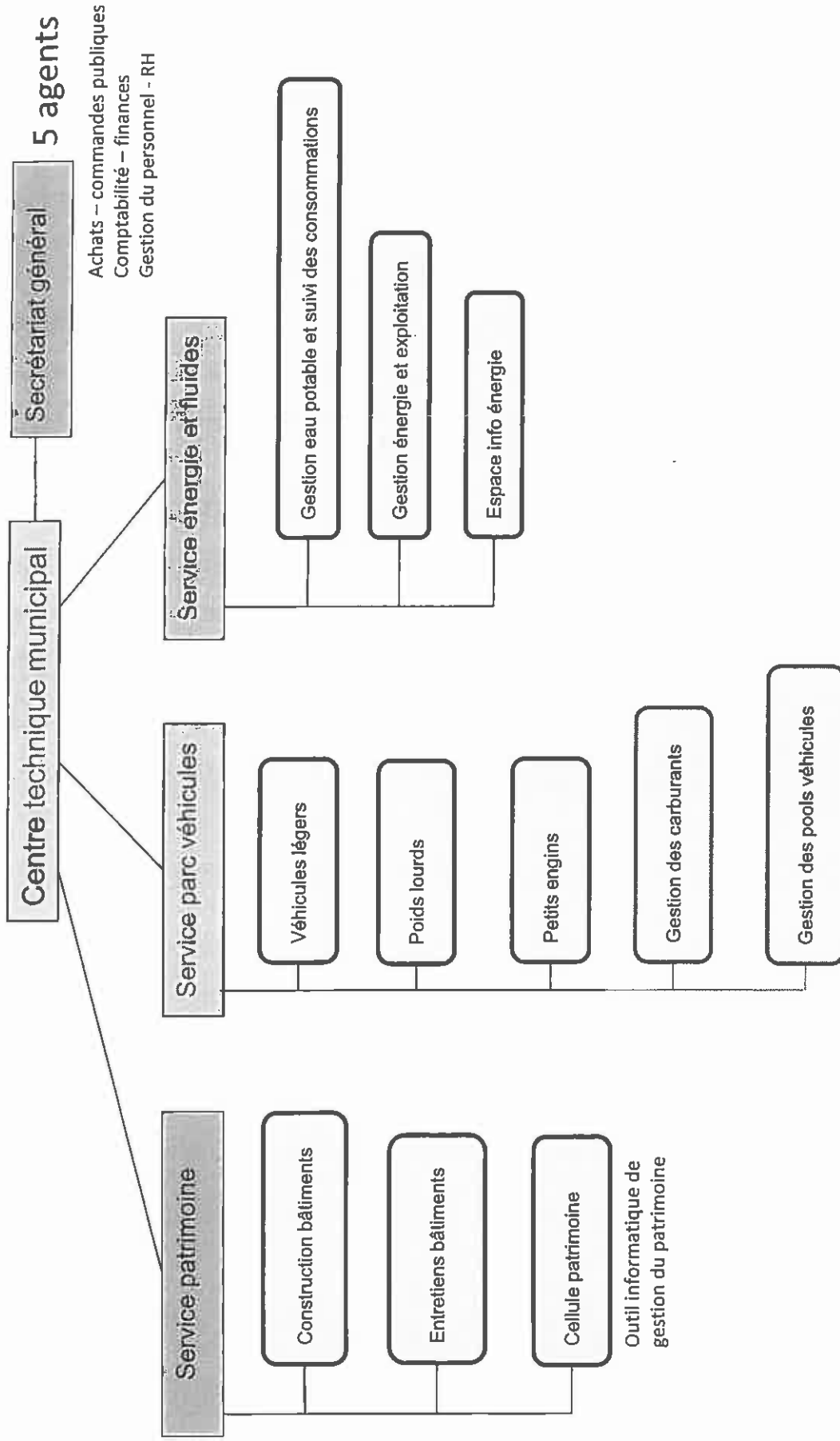
**DOCUMENTS JOINTS**

Document n° 1	Organigramme et présentation des services	Page 4
Document n° 2	La mutualisation comme source d'économies Cadre de la loi sur la Réforme des Collectivités Territoriales du 16/12/2010	Page 10
Document n° 3	En 2015, la mutualisation deviendra le maître mot	Page 17
Document n° 4	Mutualisation dans les services d'intercommunalité – Gazette des communes - 17 octobre 2013	Page 18
Document n° 5	Synthèse sur l'approche processus	Page 20
Document n° 6	Explications et représentation de l'approche processus	Page 26
Document n° 7	Extraits de l'étude intitulée « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale »	Page 34

**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.

# Organigramme du centre technique municipal



# Service énergie et fluides

## **Effectifs : 25 agents**

### **Les missions du service**

- Assurer la gestion des délégations de service public relatives aux réseaux de distribution d'énergie, d'électricité
- Gérer les contrats de fourniture et de vente d'énergie
- Assurer la maintenance et l'exploitation des installations thermiques
- Mettre en œuvre le programme municipal d'efficacité énergétique
- Développer le recours aux énergies renouvelables
- Assurer la maîtrise d'ouvrage du réseau public de production et de distribution d'eau potable
- Assurer le suivi et le contrôle du réseau public de défense incendie.

### **Activités**

- Etudes et diagnostics énergétiques
- Travaux d'efficacité énergétique
- Exploitation des installations thermiques
- Achat d'énergie
- Energies renouvelables
- Réseaux énergétiques urbains
- Réseau d'eau potable
- Espace Info Energie

### **Chiffres clés**

- 500 installations thermiques exploitées
- 150 chaufferies en télégestion
- 7 000 factures traitées
- 80 Gigawattheures consommés
- 80 000 KWh d'Énergie Solaire Produite
- 8 % d'Énergies Renouvelables dans le Mix Énergétique
- 600 tonnes de CO2 économisées
- 2000 personnes conseillées par espace infos énergie

# Service parc véhicules

## **Effectifs : 45 agents**

### **Les missions du service :**

- Mise à disposition des besoins en véhicules pour l'ensemble des pôles et services municipaux
- Assurer l'entretien et la réparation de tous les véhicules et engins municipaux
- Assurer la logistique du parc automobile - Magasin
- Gestion des carburants
- Gestion des pools véhicules

### **Activités**

- Atelier poids lourds
- Atelier véhicules légers
- Atelier petits engins
- 1 magasin central
- Gestion des carburants,
- Gestion des pools, des mises à jour de bases de données et de la planification des entretiens
- Mise en œuvre des CCTP des appels d'offre et analyses

### **Chiffres clés**

- Consommation pools véhicules libre service : 20000 litres pour 40 VL (parc vétuste)
- véhicules hors d'usage : 10 à 15 par an
- Litres huiles usagées : 6000 litres
- Litres liquide refroidissement évacuées : 500 litres
- 6000 opérations par an sur tous véhicules et engins
- Vente récupération ferrailles : 7000 €
- Âge moyen du parc : 12 ans

## Service patrimoine

### **Effectifs construction bâtiments: 20 agents**

#### **Les missions du service :**

##### Partie Etudes :

Des études de faisabilité avec l'assistance architecte,

Les plans des opérations envisagées et l'évaluation du coût des projets

La préparation des pièces techniques des marchés publics pour les opérations retenues au budget (dossiers de consultation des entreprises), analyse et vérification des offres

Le calendrier des réalisations (contraintes liées aux procédures des marchés publics)

##### Partie Travaux :

Réalisation et suivi des chantiers de construction, de réhabilitation et de gros entretien des bâtiments.

Prestataire de service pour le compte des services gestionnaires dès la notification des marchés jusqu'à la réception  
Mise à disposition des ouvrages.

Préparation et du suivi des travaux à tous stades : coordination générale de tous les intervenants,

Gestion du planning d'exécution des travaux,

Vérification des factures et décomptes,

Organisation de la réception des travaux et de la levée des réserves.

#### **Chiffres clés :**

- 150 chiffrements d'opérations et 50 consultations d'entreprises pour la partie Etudes par an
- Montant des travaux pour la partie travaux : 6 000 000€ / an

## Service patrimoine

### **Effectifs entretien bâtiments: 90 agents**

#### **Les missions du service :**

Maintenance du patrimoine communal bâti

Installation ainsi que la maintenance des alarmes vol et des alarmes incendie

Entretien de l'illumination du patrimoine architectural et des monuments historiques et divers sites

Entretien, la rénovation et la mise en service des fontaines et jets d'eau

Mise à l'heure « été-hiver »

Maintenance des installations électriques

Participation aux manifestations locales

Sonorisation des cérémonies et manifestations

1 magasin qui assure la gestion des stocks, les demandes de devis, l'établissement des bons de commandes, la saisie informatique des entrées et sorties de matériel et le contrôle des factures.

#### **Chiffres clés :**

- 1600 petites interventions rapides
- 2000 interventions (menuiserie, serrurerie, maçonnerie, carrelage, peinture, vitrerie, plafond, sols
- 2000 interventions en électricité et chauffage sanitaire
- 100 interventions sur illuminations patrimoine architectural
- 200 interventions sur sonorisations
- 25 interventions sur fontaines municipales
- 50 interventions sur horloges publiques et scolaires

## Service patrimoine

**Effectifs cellule patrimoine : 2 agents (outil informatique en cours de mise en place)**

**Organisation :**

Principe : la déconcentration de la gestion du patrimoine immobilier au niveau des services gestionnaires – environ 30 agents

type :	Nb agents
Bâtiments accueillant les services municipaux	3
Patrimoine scolaire	10
Patrimoine et équipements culturels et culturels	7
Equipements socio-culturels	1
Equipements sportifs	6
Patrimoine immobilier relevant du domaine privé de la commune	3

**Axes pour améliorer la gestion du patrimoine :**

Déploiement de démarches transversales relatives à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et à l'efficacité énergétique

Définition des bases nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie patrimoniale

Source : [www.reforme-territoriale.fr](http://www.reforme-territoriale.fr)

10

## La mutualisation comme source d'économies

### 18 juillet 2013 - Pierre-Olivier HOFER

Le rapport de la Cour des Comptes sur « La situation et les perspectives des finances publiques », Juin 2013, ([à lire ici](#)), souligne la nécessaire implication des collectivités locales dans l'effort de redressement. Bien que leur situation financière soit globalement saine, une des rares pistes d'économies de l'Etat réside dans la dotation globale de fonctionnement, qui constitue une recette importante des collectivités. Dans ces conditions, les collectivités locales seront contraintes de trouver des pistes d'économies afin de pallier la stagnation, voire la réduction, d'une partie de leurs ressources.

La Cour des Comptes évoque quelques pistes d'économies pour les collectivités, notamment le renforcement de la **mutualisation des services**.

Il s'agit d'un des axes des projets de loi de modernisation de l'action publique territoriale et de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Ces projets prévoient, notamment, un transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale des agents communaux appartenant aux services concernés par un transfert de compétences et une définition plus large des missions pouvant être confiées à un service commun.

*« Ces propositions pourraient être renforcées par l'instauration d'un objectif chiffré de mutualisation des moyens au niveau de chaque ensemble intercommunal (sous forme d'un pourcentage plafond d'évolution de la dépense de fonctionnement agrégée) et en conditionnant la part des dotations de l'État au respect de ces objectifs, comme il serait envisagé de le faire en répartissant 10 % de la dotation d'intercommunalité, à compter de 2015, en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation. »*

## Mutualisation des services : modifications en 2013

### 1. Le cadre issu de la loi RCT du 16 décembre 2010

Le cadre juridique de la mutualisation a été précisé par la loi RCT du 16 décembre 2010.

Cette loi distingue deux grandes hypothèses :

- en cas de transferts de compétences dans les domaines concernés, c'est le régime de la mise à disposition de services (ascendante ou descendante) qui s'applique.
- en l'absence de transfert de compétences (services fonctionnels), la mutualisation prend la forme de la création de services communs.

S'agissant de la mise en œuvre, elle organise un recours accru à la contractualisation entre les communes et l'EPCI laissant une grande souplesse aux collectivités pour s'organiser.

La mise en commun de moyens matériels constitue un outil supplémentaire de mutualisation ; celle-ci est en effet encouragée avec le nouvel article L.5211-4-3 du CGCT qui permet à un EPCI à fiscalité propre d'acquérir des matériels au bénéfice de ses communes membres, y compris pour l'exercice de compétences non transférées.

## **2. Les modifications portées par les projets de lois de décentralisation et de réforme de l'action publique**

Mais l'heure où nous écrivons ces lignes, il existe des incertitudes sur le maintien de tel ou tel dispositif dont il convient impérativement tenir compte avant de se lancer dans une démarche de mutualisation. Il serait en effet inutile et contreproductif de s'engager dans une démarche de mutualisation sous une forme juridique donnée qui serait appelée à disparaître prochainement.

A titre d'exemple, il convient de privilégier la mise à disposition de services descendante, de la communauté de communes vers les communes, car il existe une incertitude sur le maintien du dispositif mis en place par la loi RCT concernant les mises à dispositions de service ascendante.

Par ailleurs, des modifications sont également prévues s'agissant des services communs au terme de l'article 39 du premier projet de loi.[1]

Certaines de ces modifications vont dans le sens de la simplification. Ainsi, le personnel concerné est transféré de plein droit à la communauté de communes gérant le service commun évitant le système de la double mise à disposition.

D'autres semblent en revanche plus contraignantes, comme la fixation d'une liste de domaines dans lesquels la création de services communs et envisageables, ce qui est forcément réducteur.

Ainsi, les services communs peuvent être chargés de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État.

Il convient de tenir compte cette nouvelle approche dans l'examen des services mutualisables.

Enfin, plus que jamais la mutualisation devient une nécessité car il est prévu, au terme de l'article 39 du troisième projet de loi[2], de modifier les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité à partir de 2015 en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation.

Il est prévu de créer une nouvelle part au sein de cette dotation, dénommée « dotation de mutualisation », pour inciter les établissements publics à mutualiser leurs services.

Ainsi 10 % de la dotation d'intercommunalité seront répartis à partir de 2015 en fonction d'un coefficient de mutualisation.

Joël BERNOT – AVOCAT ASSOCIE

18 juin 2013

---

[1] Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

[2] Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale

### **La loi RCT du 16 décembre 2010 impose un réexamen des pratiques existantes en matière de mutualisation**

**26 octobre 2012 – Joël BERNOT**

Il importe tout d'abord de rappeler que les conventions de mise à disposition de services ne concernent que les domaines dans lesquelles existe un transfert de compétences. Ainsi, en cas de mutualisation ascendante (de la commune vers l'EPCI), ce régime ne s'applique qu'en cas de transfert partiel de compétence, le transfert total d'une compétence entraînant, de droit, le transfert des services chargés de leur mise en œuvre. En outre, de nouvelles règles financières sont prévues pour les mises à disposition de services (cf. article D.5211-16 du CGCT résultant du décret du 10 mai 2011).

Pour les services fonctionnels (finances, ressources humaines, services juridiques, etc...) qui sont le plus souvent visés lorsque l'on parle de mutualisation, c'est le nouveau dispositif de la création de

services communs qui a principalement vocation à s'appliquer. Ces services communs, dont le régime est prévu par l'article L.5211-4-2 du CGCT, sont rattachés à l'EPCI.

Les conventions de mutualisation signées à ce jour devront donc être réécrites pour être mises en conformité avec le nouveau dispositif juridique.

Mais d'autres possibilités de coopération existent entre EPCI et communes membres du fait de l'évolution du droit de la commande publique qui admet maintenant que les collectivités publiques puissent, sous certaines conditions, conclure entre elles des contrats de prestations de service sans publicité ni mise en concurrence préalable.

### **Mutualiser pour retrouver des marges de manœuvres**

#### **9 octobre 2012 – Pierre-Olivier HOFER**

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 présente les modalités de la participation des collectivités à l'effort de redressement des comptes de la Nation (page 49, cliquez [ici](#)). En particulier, l'enveloppe globale des concours financiers de l'Etat aux collectivités est maintenue en 2013 à son niveau 2012 (stabilisation en valeur), mais diminuera ensuite.

L'enveloppe des concours financiers de l'Etat est composée principalement de la DGF. Le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (FNGIR et DCRTP) ne sont pas incluses dans cette enveloppe. Le projet de loi de programmation des finances publiques présente une diminution de 750 millions € en 2014 et autant en 2015, soit une diminution annuelle moyenne de 1,4%.

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent donc se préparer à une diminution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) et de leur dotation d'intercommunalité (DI). Dans un contexte de crise (ou de sortie de crise), et de restriction des crédits bancaires offerts aux collectivités, celles-ci pourront difficilement augmenter les autres recettes afin de compenser la baisse de DGF.

La recherche de l'optimisation de la dépense publique (qui ne signifie pas forcément la diminution de la dépense publique, mais le ralentissement de la croissance ou la meilleure allocation des moyens) est de plus en plus étudiée, comme nous avons pu le constater dans nos relations avec les élus.

La mutualisation des moyens, humains et matériels, entre communes et communautés, peut être un de ces leviers, permettant par la mise en commun, de faire plus avec les mêmes moyens (et donc d'éviter des achats ou des recrutements supplémentaires par une meilleure allocation des moyens sur le territoire) ou de rendre le même service et donc de réallouer les moyens vers d'autres missions de service public.

### **Mise à disposition de services : quelles modalités pour les remboursements de frais ?**

#### **3 janvier 2012 – Joël BERNOT**

Le décret 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L.5211-4-1 du CGCT prévoit les règles de détermination et de remboursement des frais liés à la mise à disposition de services entre communes et EPCI.

Son but est de préciser les modalités pratiques d'application d'une des dispositions clé de la réforme territoriale. Le décret insère ainsi au CGCT un article D.5211-16 qui expose les modalités de calcul à prendre en compte pour ce remboursement. Lorsqu'une commune met ses services à disposition de

son EPCI, le remboursement des frais de fonctionnement du service s'opère sur la base « d'un coût unitaire de fonctionnement du service multiplié par le nombre d'unités de fonctionnements constituées par l'EPCI (...) bénéficiaire de la mise à disposition ».

Ce coût unitaire doit être défini dans la convention de mise à disposition de services conclue entre la commune et l'EPCI en application de l'article L.5211-4-1-IV du CGCT, laquelle doit exposer la méthode retenue pour la détermination du coût. Mais c'est in fine la commune ou l'EPCI qui a mis le service à disposition qui détermine précisément ce coût à partir des dépenses de ses derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Ce coût unitaire de fonctionnement comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

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

L'objectif était d'établir clairement que les conventions de mise à disposition de services ne sont en aucun cas des prestations réalisées à titre onéreux. Si ce décret est appliqué rigoureusement, les coûts engendrés par la mutualisation donneront lieu exclusivement à des remboursements de frais de fonctionnement et non à une quelconque rémunération, excluant par là-même la qualification de marchés publics.

### **Les conséquences de la mutualisation sur les pratiques managériales**

#### **26 septembre 2011 – Bertrand VINET**

Dans nos derniers articles nous avons évoqué les enjeux de la mise en place des articles 65 à 67 de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale en insistant sur les simplifications juridiques apportées par ces textes et sur les nouvelles possibilités d'organisation qu'ils suscitent. La mutualisation s'est vue ouvrir de nouvelles possibilités grâce à l'allègement des contraintes juridiques issues de la loi du 13 août 2004 dans le cadre des mises à disposition.

Il n'en demeure pas moins que les changements organisationnels qui verront le jour restent complexes et doivent être anticipés et mesurés afin de proposer des évolutions métiers à l'ensemble des personnels concernés par ces modifications. En effet, l'ouverture importante offerte par la nouvelle loi sur la pratique de la mutualisation, par la mise à disposition de personnels et de moyens, ne peut se réaliser sans la prise en compte d'un accompagnement de ce changement pour les cadres responsables des services. Il s'agit, entre autres, de répondre aux préoccupations des Directeurs Généraux des Services et des cadres de services mutualisés quant à leur positionnement futur au sein de la collectivité et à l'égard des agents mis à disposition, question, voire inquiétude, qui tend à se développer depuis quelques mois.

Les nouvelles organisations qui verront le jour devront notamment traiter des questions suivantes :

- quelles évolutions professionnelles et quelles opportunités pour les cadres concernés par les opérations de mutualisation ?
- comment appréhender de nouvelles pratiques managériales à l'égard d'agents dont le temps de travail pourra être partagé entre la structure intercommunale et la commune d'origine, suite à la mise à disposition.

C'est donc tout le concept de management qu'il convient de revisiter afin d'imaginer de nouvelles pratiques permettant d'assurer un management à distance, de coordonner des équipes dont la disponibilité devra être davantage planifiée, de tenir compte de la cohabitation de cultures et d'expériences professionnelles diverses.

Plusieurs réponses peuvent alors être envisagées qui doivent intégrer :

- le changement inévitable de posture des cadres dont les agents sont mis à disposition, du fait de l'appartenance à deux exécutifs distincts ;
- l'évolution de pratiques professionnelles portées par les nouvelles technologies et donc la nécessaire acculturation de l'encadrement à ces nouvelles pratiques (réseau social professionnel, travail à distance, pilotage et suivi précis de l'activité de chacun, culture du rendre compte dans un esprit de transparence et non de contrôle systématique ;
- la cohabitation de systèmes d'évaluation et de notation potentiellement distincts et hétérogènes.

Les opérations de mutualisation sont ainsi amenées à se développer sans qu'il soit besoin d'attendre la finalisation de la carte intercommunale, d'autant que les EPCI devront suivre précisément ces opérations, dans un cadre formel, après le prochain renouvellement des conseils communautaires de 2014. C'est donc dès maintenant que les réflexions entre collectivités doivent s'engager afin de définir les champs de mutualisations possibles, les modalités conventionnelles, les conséquences financières et bien entendu les modifications organisationnelles et managériales indispensables à un bon fonctionnement des futurs services dans l'intérêt du service public

#### **Mise à disposition de services : les conditions pratiques d'une opération de mutualisation réussie**

##### **1<sup>er</sup> septembre 2011 – Bertrand VINET**

La mutualisation inscrite dans le cadre législatif de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 prend une nouvelle dimension dans le cadre de la **mise à disposition de services**. Comme l'a rappelé Joël Bernot du cabinet Avoxa dans son article paru dans la Gazette des Communes du 29 août dernier, la mutualisation de services a trouvé une nouvelle opportunité de mise en œuvre avec la loi du 16 décembre 2010, à condition que soient réunies au moins trois conditions d'acceptation et de justification de l'opération aux yeux du législateur. Le futur dispositif devra en effet être étayé par la description ou la justification des points suivants :

1. une présentation précise de l'intérêt de l'opération de mise à disposition pour les collectivités participantes. Cet intérêt devra être présenté tant d'un point de vue financier qu'organisationnel ;
2. dans un deuxième temps il conviendra de définir précisément le champ d'application de la mise à disposition afin d'encadrer précisément la mission des agents concernés ;
3. enfin, ces missions devront faire l'objet d'une déclinaison métiers très précise afin d'être en mesure d'identifier l'ensemble des charges afférentes à l'exercice de ces prestations. Comme le rappelle Joël Bernot, le remboursement des frais entre collectivités ne pourra se contenter des postes liés à la rémunération : il faudra intégrer l'ensemble des frais de fonctionnement permettant l'exercice des missions, autrement dit l'affectation de l'ensemble des charges permettant l'exercice des fonctions.

Les collectivités tentées par cette opération ont donc l'obligation de procéder à une démarche en trois temps telle que décrite précédemment. Le projet de mise à disposition peut alors recueillir l'avis des comités techniques compétents et donner lieu à l'établissement d'une convention.

C'est tout ce processus d'élaboration qu'il convient maintenant de préciser et d'outiller afin de ne pas enfreindre les règles liées à la mise en concurrence dans le cadre des marchés publics.

### **1. L'intérêt de l'opération**

C'est tout l'objet de la mutualisation qu'il convient de décrire. Cette première partie de l'opération est donc essentielle afin d'asseoir les bases de la future coopération entre les collectivités (EPCI et Communes membres). Et dans ce domaine, la question ne concerne pas uniquement les fonctions ressources traditionnelles (finances, ressources humaines, système d'information). Il peut en effet s'agir de domaines de compétences relevant du déploiement de politiques publiques telles que les compétences d'aménagement et d'urbanisme entre ces deux strates. Le regroupement des compétences dans un domaine fortement doté en cadres A (ingénieurs, architectes-urbanistes) mérite d'y porter toute l'attention requise dans une période de raréfaction des ressources budgétaires et de recherche de marges de manœuvre financières.

### **2. Définition du champ d'application de la mise à disposition.**

Une fois les domaines de mutualisation identifiés dans le cadre de la mise à disposition, la deuxième étape de l'opération consiste à préciser les périmètres de mise à disposition précis pour chaque domaine afin de ne pas engendrer de conflits futurs entre les différentes collectivités ayant mutualisé. Les règles et principes de mobilisation des ressources doivent être décrits. Cela induit de disposer :

- d'une **cartographie** précise des missions de chaque domaine de compétence au regard de la collectivité qui les mobilise,
- des compétences nécessaires pour réaliser ces missions ainsi que des moyens matériels qui seront utilisés,
- d'une vision de l'organisation et de son fonctionnement permettant d'allier des principes de fonctionnement hiérarchiques et fonctionnels dans le cadre des mises à disposition.

Ceci doit se faire en consultant l'ensemble des acteurs intéressés par l'opération :

- les Elus des collectivités concernées, qui auront défini les domaines génériques de la mutualisation par le biais d'une mise à disposition ;
- les cadres des collectivités afin de cerner les domaines de compétences justifiant la mise en œuvre de cette opération ;
- les agents qui seront consultés et rencontrés selon différentes manières (enquêtes, groupes de travail) afin qu'ils s'expriment sur leurs attentes, leurs craintes et les conditions de déploiement du projet ;
- les organisations syndicales et les CTP, qui doivent adhérer au projet afin d'en assurer le succès.

### **3. Mise en œuvre d'un outil analytique de gestion des charges mutualisées**

Ce troisième volet de la démarche proposée réside dans la conception et l'exploitation d'un système de calcul des charges objet du remboursement par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition. La conception et l'exploitation de ce système sont essentielles à l'aboutissement de la démarche afin de pouvoir justifier d'une refacturation juste et précise de l'ensemble des charges liées au fonctionnement des services et agents mis à dispositions. La cartographie des missions doit ainsi être

complétée d'une affectation de l'ensemble des charges directes et indirectes. Cela implique la mise en place d'une lecture analytique fiable de la répartition des charges indirectes afin de ne pas permettre la requalification de la convention en prestation de service, activité soumise aux règles de la mise en concurrence.

Ces trois thèmes de l'étude nécessitent des compétences juridiques, organisationnelles et financières afin de répondre aux enjeux liés à la mise en place d'une convention précise, partagée et ne pouvant être contestée ni requalifiée.

Source : <http://infos.emploipublic.fr>

En 2015, la mutualisation deviendra le maître mot

DOSSIER : Travailler dans une intercommunalité (4/3)

S.Cattiaux • 25/09/2013

La mutualisation des services déjà amorcée va s'accroître pour devenir la règle à partir de 2015. Avec des conséquences sur le nombre des recrutements, qui risquent de diminuer et, qualitativement, sur les profils recherchés, les organigrammes, la professionnalisation...

Mais déjà, une nouvelle ère se profile : celle de la mutualisation des services (que certaines intercommunalités ont déjà anticipée). La loi de la réforme des collectivités territoriales de 2010 oblige en effet les groupements et communes à établir un schéma de mutualisation à compter de 2014. Ce schéma sera mis en œuvre durant la mandature suivante. Ce n'est pas forcément une bonne nouvelle en termes d'emplois...

Car cela signifie qu'à partir de 2015 la chasse aux doublons et la réorganisation des services seront intensifiées. Moins de créations de postes au programme, mais des refontes d'organigrammes en série, et de la mobilité interne et inter-collectivités à tire-larigot. Gageons qu'il y aura toujours les fameux métiers en tension à pourvoir, qui sont, par nature, moins rémunérés et moins attractifs... Les départs à la retraite ne seront probablement pas tous remplacés.

Dossier élaboré à partir de l'étude du CNFPT <http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/adcf-cnfpt-etude-rheffectifs-juin-2013.pdf>

17

Source la Gazette des Communes – 17 octobre 2013



## Mutualisation des services dans les intercommunalités : un cadre évolutif mais encore imprécis

Les intercommunalités devront adopter avant mars 2015 un « schéma de mutualisation des services ». Cette avancée issue de la loi du 16 décembre 2010 constituera un enjeu important pour les prochaines équipes issues du renouvellement de 2014. Cette étape interpelle les élus et services des collectivités. C'est pourquoi le Club RH réuni le 10 octobre 2013 à Orléans s'est posé la question : « jusqu'où faut-il aller dans la mutualisation des services dans les EPCI ? ».

Véritablement structurée en 1992 l'intercommunalité s'est accompagnée d'une mutualisation des services et moyens humains même si ce concept ne relève d'aucune qualification juridique : il s'agit d'une mise à disposition de services relevant soit du CGCT, soit du statut de la FPT (loi du 26 janvier 1984). Collectivités et communes disposent de plusieurs outils : mise à disposition de services (art. L 5211-4-1 du CGCT), services communs (art.4-2), partage de moyens matériels (art.4-3) et conventions de prestations de services (L 5211-1). La formule la plus aboutie de la mutualisation de services est la gestion unifiée qui équivaut à la notion d' « employeur unique territorial.

### 1 – L'acte 3 apporte de nouveaux moyens

Ces outils devraient être complétés avec le texte 3 du projet de loi «de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale » qui devrait être voté après mars 2014.

L'article 39 prévoit la suppression de la mise à disposition de services ascendante et la modification des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité à partir de 2015 en fonction d'un coefficient d'intégration fonctionnelle (CIF) qui constituerait un intéressement financier lié au degré d'intégration.

« La mutualisation sera clairement le chantier essentiel du projet mandat communautaire estime Damien Christiany du cabinet D. Christiany, mais pour l'aspect financier il faut être prudent car la dotation d'intercommunalité doit être réduite de 252 millions d'euros dans la loi de finances 2014 ». L'expert auprès des collectivités estime également que ce CIF sera difficile à mettre en œuvre « car on ne peut pas dupliquer la mutualisation avec des territoires très hétérogènes dans leurs compétences et leurs modalités d'organisation interne ».

### 2 – La reconnaissance du mécanisme de mutualisation des moyens matériels

D'ici la mise en oeuvre de ce texte, les EPCI vont devoir intégrer le nouvel article L. 5211-39-1 du CGCT résultant de la loi du 16 décembre 2010 qui prévoit l'adoption d'un « schéma de mutualisation des services ».

Dans l'année qui suit les élections municipales, le président de l'EPCI établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre son interco et les communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat et devrait comporter différents volets :

- « services communs »,
- « compétences »,
- « commande publique »,
- « AMO/maîtrise d'œuvre »,
- « prestations de services »,
- « solidarité financière ».

« Ce schéma n'induit aucune obligation quantitative ou qualitative regrette Damien Christiany, il ne peut se résumer aux seuls objets de la loi de 2010 car les territoires sont en attente d'une autre vision de l'intercommunalité que celle fondée sur une seule logique RH».

### 3 – D'autres outils pour les transferts de moyens et d'agents

Pour le transfert de services, le principe de la loi du 16 décembre 2010 repose sur 4 hypothèses : depuis le transfert total de la compétence (qui entraîne le transfert de plein droit des agents) jusqu'à l'institution d'un « service commun » entre l'EPCI et les communes en passant par l'intervention des agents en partie ou en totalité dans un service ou une partie de service transféré.

Damien Christiany craint que la finalité de ces transferts ne soit « purement financière, par optimisation de la masse salariale consolidée », alors que « c'est une illusion de croire que la mutualisation apporte des économies de gestion à court terme ».

Le mouvement va donc vers un approfondissement des dispositifs de mutualisation grâce à une intercommunalité se substituant progressivement à l'Etat (ATESAT, instruction des autorisations d'urbanisme...) ou allant vers une intercommunalité exerçant des compétences qui ne relèvent pas de prérogatives communales (aides à la pierre, maisons de santé, coordination gérontologique...).

Ce mouvement pourrait aller jusqu'à l'adoption de pactes financiers, les communes transférant leur DGF à l'interco avant redistribution et péréquation. D'autres schémas peuvent aussi se développer, à l'image de la coopération interdépartementale engagée par les départements d'Eure-et-Loir, de Loir-et-Cher et du Loiret.

« Cette expérience doit permettre de rassurer les agents qui globalement sont inquiets face à la mutualisation estime le DRH du conseil général du Loiret Frédéric Chaduteau, la démarche de mutualisation si elle ne poursuit que des objectifs d'optimisation de la dépense publique comporte des risques ressources humaines alors qu'elle doit être au contraire une démarche porteuse de sens et créatrice de valeur humaine ajoutée ».

## INTRODUCTION

### Qu'est-ce que l'approche processus ?

L'approche processus est une **méthode d'analyse ou de modélisation**.

Elle consiste à décrire de façon méthodique une organisation ou une activité, généralement dans le but d'agir dessus.

Si la naissance de l'approche processus se situe dans la qualité, elle a surtout été utilisée dans le milieu informatique. Elle y est employée pour décrire et analyser (*modéliser*) une activité dans le but de l'informatiser.

L'approche processus comme méthode d'organisation, de management ou de *consulting* date de la fin des années 80. Elle a d'abord été utilisée comme méthode de sauvetage d'entreprises en difficulté. L'approche consistait alors à repenser totalement l'organisation d'une entreprise en partant du besoin du client.

La méthode est relativement simple. On commence par identifier l'enchaînement des *activités* (que l'on va appeler *processus*) que l'entreprise doit réaliser pour transformer la demande du client en produit ou prestation qui satisfait cette demande. Ensuite, on détermine, processus par processus, l'organisation et les moyens nécessaires. Le tout sans tenir compte de l'organisation actuelle de l'entreprise, que l'on va « reconcevoir » pour donner à chaque *processus* les moyens dont il a besoin. L'approche processus continue est mise en œuvre par de nombreux consultants.

Ils y trouvent un outil simple et pragmatique d'analyse et de modélisation d'une organisation. Le but est alors de détecter les points faibles et d'initier et de suivre des actions d'amélioration. **C'est donc devenu un outil de management.**

### L'Approche processus

**Quelques définitions et principes par Hans Brandenburg auteur de L'Approche processus – mode d'emploi paru aux Editions de l'Organisation en mai 2003.**

*Hans Brandenburg est consultant en management et organisation et auditeur certifié ICA/AFAQ. Après un parcours professionnel dans les services et l'industrie, il a réalisé, depuis 1994, plusieurs centaines de journées d'audit et de conseil dans l'industrie et les services, aussi bien dans des grands groupes que dans des PME/PMI. Sa méthodologie de mise en œuvre de l'approche processus a été validée à de nombreuses reprises par des entreprises et des organismes de certification*

Certainement l'un des meilleurs spécialistes qui par sa maîtrise de l'approche systémique des organisations évite le cloisonnement des disciplines que sont la qualité et la conduite des affaires en permettant aux qualitatifs et aux gestionnaires un dialogue fructueux pour la valeur ajoutée de l'entreprise.

### "Quelques définitions et principes

Il faut, bien sûr, **commencer par expliquer, ce qu'est un processus**. Nous le définissons généralement comme "un regroupement cohérent d'activités, disposant de ressources, alimenté par des entrées, qui sont transformées en sorties en y apportant une valeur ajoutée pour le client".

Ensuite il faut se mettre d'accord sur **comment représenter un processus**, à la fois verbalement et graphiquement. Nous nous sommes imposés de ne jamais présenter autrement un processus qu'à travers l'association de 4 éléments :

- **un nom**, qui doit être court et évocateur, pour être compris de tous : Commercial, Facturation, Assistance...

- **une finalité**, qui exprime quelle est la raison d'être, la valeur ajoutée du processus, et qui doit être exprimée avec une phrase courte avec un ou deux verbes d'action ;

- **des entrées**, qui indiquent sur quoi intervient le processus ;

- **des sorties**, qui indiquent ce que produit le processus.

La représentation graphique que nous avons retenue reprend systématiquement ces 4 éléments.

Il faut également introduire une typologie des processus.

**Nous retenons 3 types de processus :**

- **les processus de réalisation** = ceux qui interviennent dans la réalisation du produit ou de la prestation ;

- **les processus support** = ceux qui fournissent les ressources (humaines, matérielles, financières...) à tous les processus ;

- **les processus de pilotage** = ceux qui fournissent des directives aux autres processus (stratégie, organisation, niveaux de performance attendus...) à partir de l'analyse des différentes informations disponibles (missions assignées à l'entreprise, attentes et satisfaction des clients, indicateurs fournis par les processus...).

Enfin, il faut déterminer le niveau de détail souhaité. Ce point est extrêmement important, car il faut éviter deux erreurs, que nous constatons souvent :

- rester trop macroscopique - nous rencontrons régulièrement des entreprises qui déclarent n'avoir qu'un seul processus de réalisation ;

- rentrer trop dans le détail - d'autres entreprises nous annoncent avoir identifié plusieurs dizaines, voire une centaine de processus.

Dans les deux cas, la **modélisation** retenue ne pourra pas servir au management de l'entreprise. Dans le premier cas, parce que la direction n'obtiendra aucune information différenciée par nature d'activité. Dans le deuxième cas, parce que le niveau de détail des informations empêchera une vue globale.

Notre expérience montre que, pour une entreprise mono-activité, on arrive généralement à modéliser ses activités avec une cartographie qui comporte entre 5 et 15 processus de réalisation.

Certains de ces processus élémentaires devront être découpés en sous-processus, d'autres pourront tout de suite être décrits à travers un enchaînement de tâches.

Pour des grandes entreprises, généralement multi-activités, il peut être nécessaire de regrouper les processus élémentaires dans une cartographie de synthèse, celle des macro-processus.

On arrive donc à une modélisation qui comporte potentiellement **3 niveaux de cartographies** :

- la cartographie des macro-processus, dont le but est uniquement pédagogique :

pouvoir représenter l'activité de toute l'entreprise à travers un seul schéma ;

- la ou les cartographie(s) des processus élémentaires, la modélisation des activités productives de l'entreprise, avec leurs interactions ;

- pour certains processus, des cartographies de sous-processus, destinées à affiner la description et le pilotage d'un seul processus élémentaire.

Nous retrouvons bien ici l'application d'un des principes de l'approche systémique dont est issue l'approche processus : l'analyse à plusieurs niveaux selon le but recherché.

Dans beaucoup de PME-PMI, un seul niveau de cartographie suffit, celle des processus élémentaires. Nous considérons d'ailleurs que lorsque la norme ISO 9001 parle de processus, c'est ce niveau de détail qu'elle désigne, au vu des exigences qu'elle y applique : prouver que la direction possède un niveau de maîtrise suffisant pour garantir l'atteinte des objectifs et la satisfaction du client.

### **Notre méthode d'identification des processus**

Le travail d'identification des processus, tout au moins en ce qui concerne le niveau des processus élémentaires, est un travail qui doit se faire avec la direction. La cartographie des processus est le socle sur lequel nous allons aligner (ou reconstruire) l'organisation et le management, il faut donc absolument qu'elle soit totalement validée et appropriée par la direction. Bien préparé, ce travail peut se faire en quelques séances.

La première étape de ce travail consiste à décrire l'entreprise toute entière comme un processus. Nous utilisons souvent l'image de la boîte noire : "imaginez que votre entreprise soit une boîte noire, dont on ne voit que les entrées et sorties". Nous listons ces entrées et sorties et nous les trions par nature et provenance/destination.

**Ensuite, nous demandons de décrire, avec une phrase simple, comportant quelques verbes d'action, ce qui est censé se passer à l'intérieur de la boîte noire.**

Ceci consiste à décrire l'entreprise toute entière comme un processus. Ce travail doit logiquement permettre de définir clairement la mission de l'entreprise (à travers la phrase descriptive des activités à l'intérieur de la boîte noire), ses produits et ses clients (à travers les sorties de la boîte noire et leur destination), ainsi que les besoins des clients (identifiés comme entrées). A ce stade, il convient de vérifier qu'il y a cohérence entre cette description de l'entreprise comme une boîte noire et les autres écrits qui définissent la mission de l'entreprise, si ces écrits existent.

Ce travail peut vous sembler simple et trivial. **Notre expérience montre que cet exercice n'est pourtant pas toujours aussi évident à faire.** Nous avons vécu de nombreux cas où ce travail a mis en évidence des perceptions différentes et non partagées sur le "but" de l'entreprise ou sur les attentes de ses clients. C'est une étape indispensable. Tant que cette vision de l'entreprise n'est pas partagée par l'ensemble de l'encadrement, il est inutile de vouloir aller plus loin !

Une fois cette première étape franchie, il convient "d'ouvrir la boîte noire" et de découvrir le réseau de "petites boîtes noires" qui se trouve à l'intérieur. Pour ce faire, nous prenons la première des

entrées de la "grande boîte noire" et nous identifions la "petite boîte noire" qui la prend en charge. Cette "petite boîte noire" produit à son tour une ou plusieurs sorties, que nous listons. Enfin, fidèle à ce que l'on vient de faire pour la "grande boîte noire", nous décrivons, avec une phrase simple, ce qui est censé se passer dans la "petite boîte noire". Nous venons ainsi d'identifier et de décrire le premier processus élémentaire de l'entreprise.

Nous traitons ensuite toutes les entrées de cette manière. Bien sûr, il se peut que plusieurs entrées aillent dans une même "petite boîte noire". Il se peut également, que la sortie d'une des petites boîtes noires corresponde à une sortie de la grande boîte.

Après avoir traité les entrées, nous faisons ce même travail en partant des sorties, en identifiant et en décrivant les "petites boîtes noires" qui les génèrent.

Généralement, une fois ce travail effectué, il y a des trous. C'est-à-dire qu'il y a des sorties de "petites boîtes noires d'entrée" qui vont encore nulle part et des entrées de "boîtes noires de sortie" qui proviennent encore de nulle part. Il faut alors décrire les "boîtes noires intermédiaires".

Une fois que toutes les entrées et sorties de la "grande boîte noire" sont reliées entre elles par un réseau ininterrompu de "petites boîtes noires", vous avez identifié tous les processus élémentaires de réalisation. Il suffit alors de représenter graphiquement chaque petite boîte noire comme un processus et de les positionner les unes par rapport aux autres, en fonction de leurs interactions, et votre cartographie des processus de réalisation est faite.

Bien sûr, parfois il faut s'y prendre à plusieurs fois. Bien sûr, vous n'êtes pas obligé d'utiliser la métaphore de la boîte noire (encore que cela nous a souvent permis de convaincre les plus réfractaires à la démarche). Bien sûr, au lieu de faire ce travail collectivement avec le comité de direction (ce qui est pourtant un très bon moyen d'appropriation de la démarche), il peut être fait par un consultant après quelques journées d'immersion dans l'entreprise. **Mais, dans tous les cas, ce travail doit être totalement compris, accepté et validé par la direction.** Ce qui, hélas, n'est pas le cas dans toutes les entreprises que nous auditons.

### Conditions de réussite et erreurs à éviter

Nous avons déjà signalé la condition de réussite essentielle : faire en sorte que l'identification des processus soit totalement comprise, validée et appropriée par la direction. Comme déjà indiqué, un bon moyen est de faire ce travail avec le comité de direction, ce qui nécessite un animateur très pédagogique, ayant acquis au paravent une certaine connaissance de l'entreprise (et de l'approche processus bien sûr).

Nous avons régulièrement fait cet exercice nous-mêmes, aussi bien dans des PME/PMI que dans des grandes entreprises. Assez souvent, y compris dans des entreprises déjà certifiées depuis longtemps, nous avons eu l'impression que c'était la première fois que l'approche processus était abordée de cette façon (comme outil de management) et à ce niveau. Généralement, après un tel exercice, l'approche "décolle", car la direction perçoit l'utilité immédiate que peut lui apporter cette démarche.

Parmi les erreurs, il y en a deux que nous avons également déjà signalé : rester trop macroscopique en identifiant qu'un ou deux processus de réalisation ou, au contraire, rentrer trop dans le détail, en identifiant plusieurs dizaines, voire centaines de processus.

Nous vous citons **trois autres erreurs** que nous constatons fréquemment :

**- la confusion entre cartographie des processus et organigramme**

Nous retrouvons parfois des cartographies de processus qui ne sont qu'une représentation différente de l'organigramme de l'entreprise. Comme nous avons parfois des réactions surprenantes de certains directeurs de département, qui ont du mal à comprendre qu'être responsable d'un processus support (et donc de ne pas trôner au beau milieu de la cartographie des processus de réalisation) n'est pas une rétrogradation déguisée.

**- la confusion entre processus et produit**

Nous voyons fréquemment des entreprises qui ont identifié un processus pour chaque produit qu'elles réalisent. Cela crée généralement une profusion de processus (Cf. l'erreur citée en début de ce paragraphe) et oblige à revoir la cartographie à chaque nouveau produit. Cette confusion a souvent une explication linguistique. En effet, ces "processus produit" sont souvent plutôt des process.

Si le mot process est bien, en anglais, la traduction du mot processus, en "français", ce mot décrit généralement un procédé plutôt qu'un processus.

Un processus peut parfaitement faire appel à plusieurs procédés, c'est-à-dire, à plusieurs méthodes pour remplir une même fonction générique.

**- la confusion entre processus et procédure**

Nous entendons souvent dire que, pour passer d'un système qualité ISO 9001 version 94 à la version 2000, il suffit de remplacer les procédures par des processus. Inutile de vous dire qu'une telle phrase, pourtant hélas parfois entendue de la bouche de consultants ou de responsables qualité, montre une totale incompréhension de l'approche processus. Un processus est un concept (un ensemble d'activités...), la procédure n'est qu'un des moyens de maîtrise d'un processus.

Nous terminons par l'erreur peut être la plus répandue parmi les entreprises qui se sont lancées dans l'approche processus dans le cadre d'une démarche de certification ISO 9001 : limiter l'approche processus à une simple représentation conceptuelle de leur organisation (une belle cartographie dans le manuel qualité), sans aucune utilité opérationnelle. C'est donc passer à côté de la puissance phénoménale que peut donner cet outil de modélisation au management.

**Pour aller plus loin**

Nous nous sommes limités dans cet article à décrire la première phase de la mise en œuvre d'une démarche de management par les processus, celle de l'identification des processus élémentaires.

Nous espérons vous avoir convaincu de la nécessité d'associer le comité de direction à ce travail, qui conditionne la réussite globale de la démarche.

Si cette phase est primordiale, ce n'est pas elle seule qui donnera l'utilité opérationnelle recherchée. Elle doit donc être suivie d'autres phases, dont notamment la description de chaque processus (avec l'identification des sous-processus si nécessaire), l'analyse et mesure des processus et leur amélioration continue."

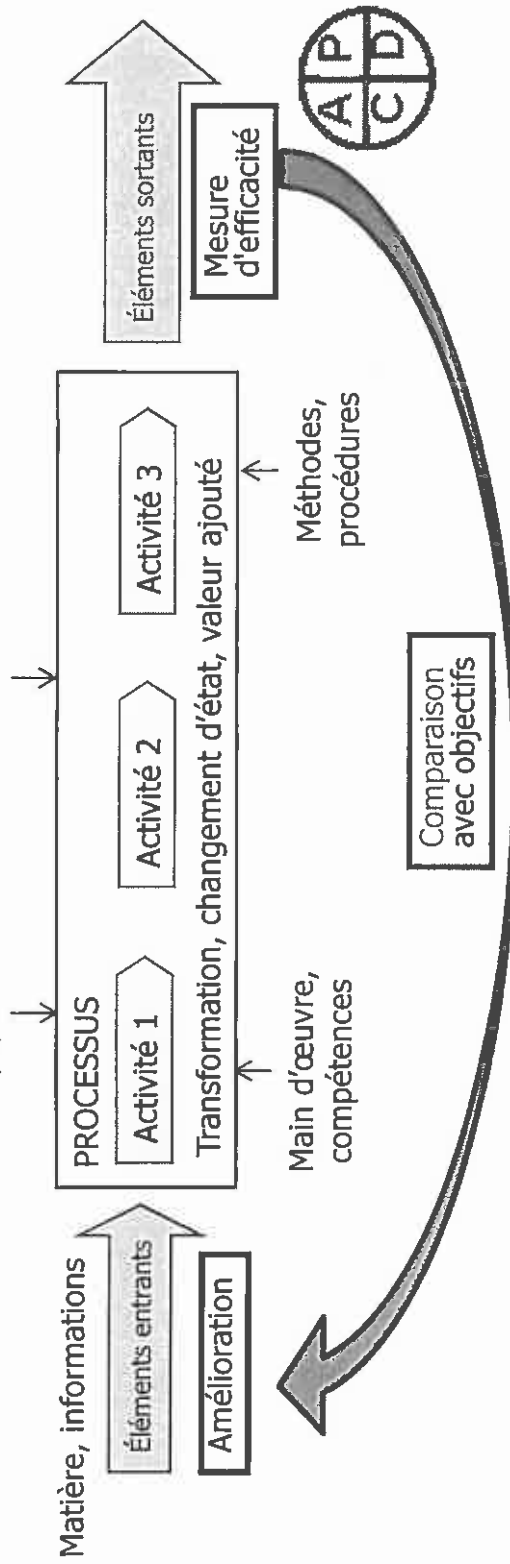
Sources :

JDNet Solutions partie 1

JDNet Solutions partie2

## Généralités sur l'approche processus

Pour qu'un organisme fonctionne de manière efficace, il doit identifier et gérer de nombreuses activités corrélées. Toute activité utilisant des ressources et gérée de manière à transformer des éléments d'entrée en éléments de sortie, peut être considérée comme processus. L'élément de sortie d'un processus constitue souvent l'élément d'entrée du processus suivant.



## Processus : définition

Selon la norme ISO 9000

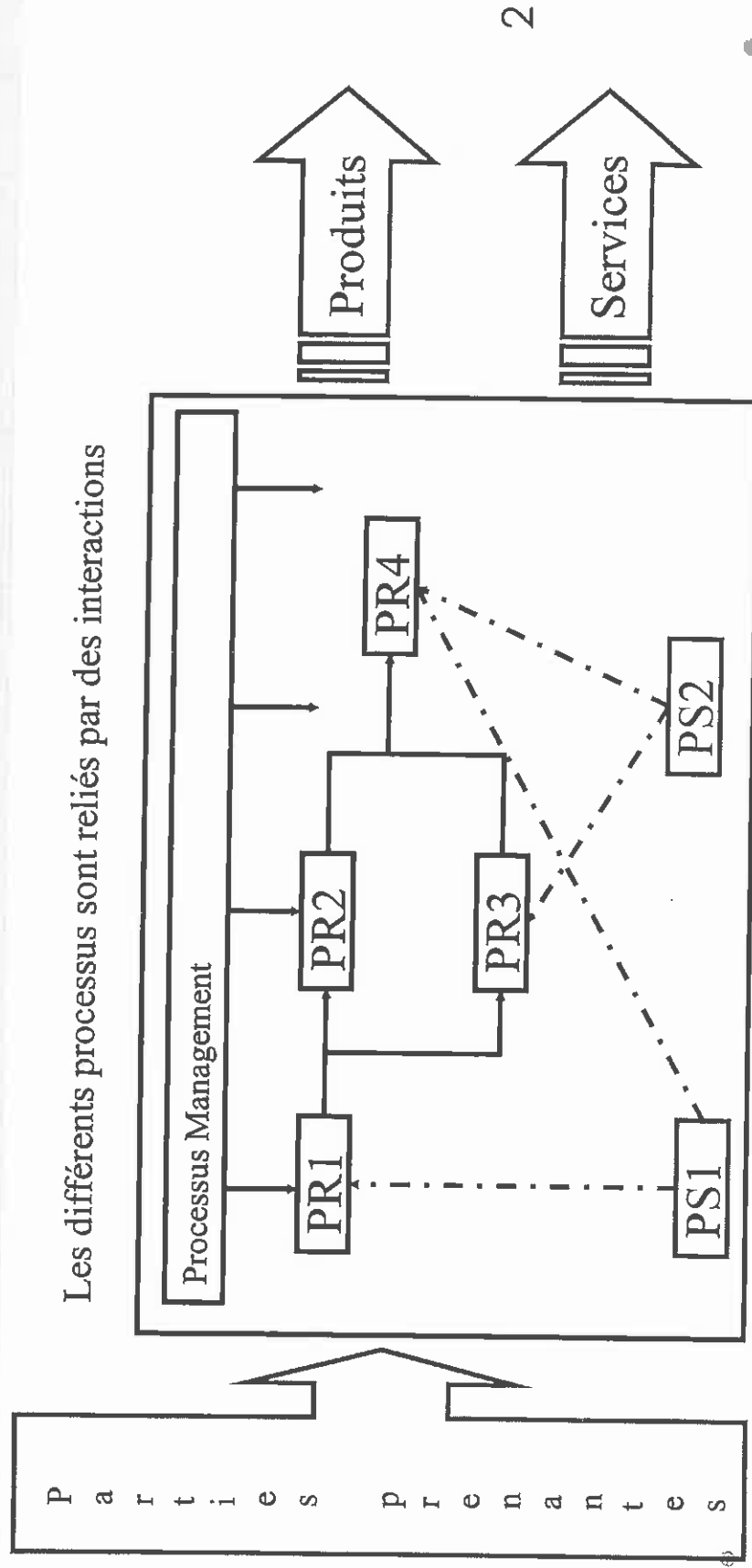
*Processus* : Ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie

*Processus* = des entrants, des sortants, une valeur ajoutée, des risques de ne pas atteindre le résultat attendu, une mesure de l'efficacité et/ou de l'efficience du processus

## Les différents niveaux de processus

- De Direction ou management : Processus assurant le pilotage de l'entreprise (Amélioration continue, Élaboration du Plan Stratégique ,...)
- De Support : Processus en support de l'activité principale (RH, Maintenance, ...)
- De Réalisation : Processus assurant la maîtrise de la réalisation du produit (commercial, conception, fabrication, ...)

## La cartographie des processus



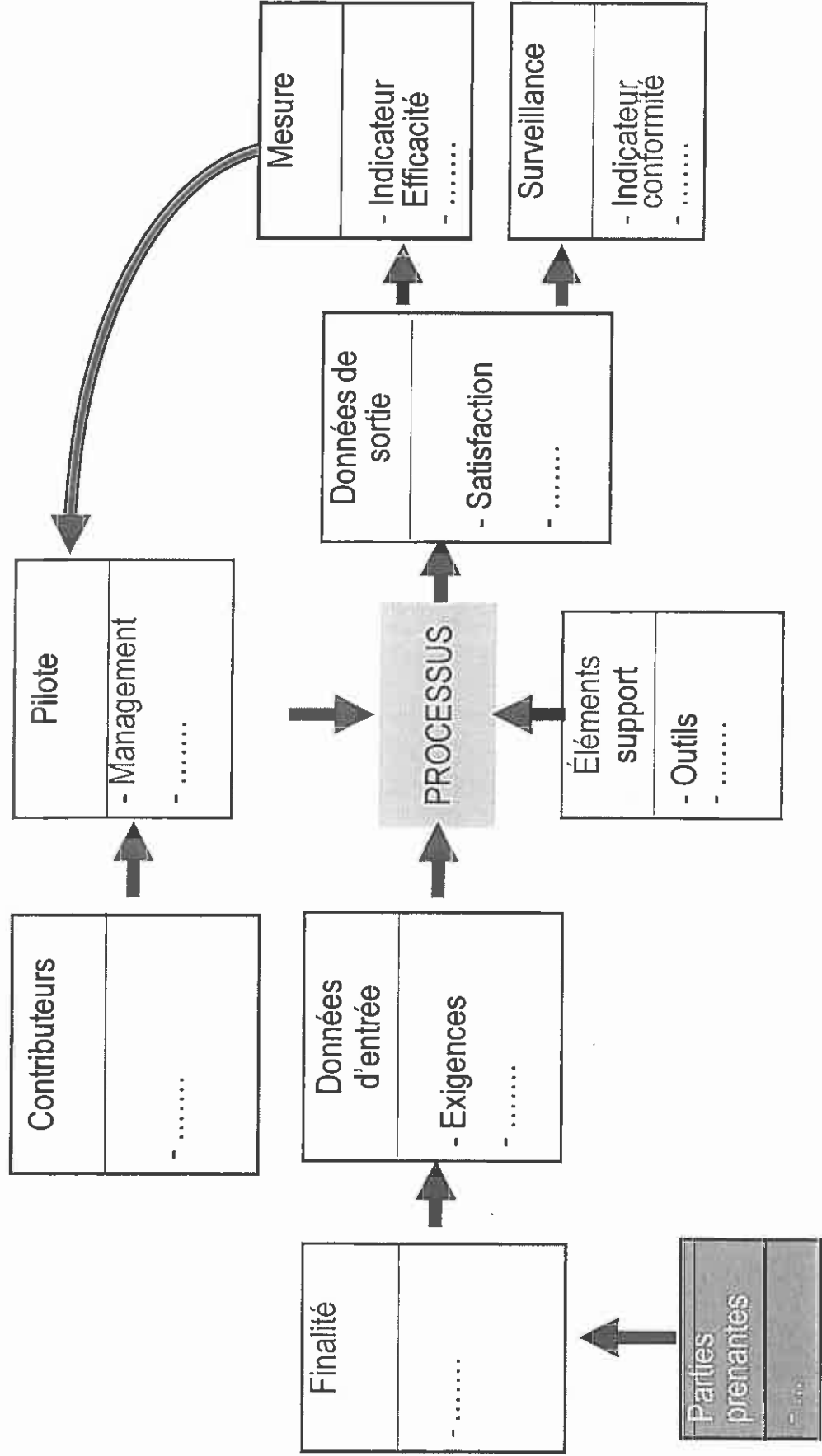
## Outils liés à l'approche processus

la cartographie des processus définit l'articulation des processus de l'organisme (vision macroscopique)

la fiche d'identité processus définit les caractéristiques du processus (vision microscopique)

les indicateurs mesurent la performance des processus

# Carte d'identité processus



## Déploiement de l'approche processus

- Définition des activités de l'organisme, sa « raison d'être »
- Cartographie macroscopique des processus :
  - . Identification des processus clefs (cycle de vie du produit et/ou du service)
  - . Représentation visuelle des processus et interfaces
- Désignation des « pilotes » et « acteurs/ contributeurs »
- Établissement des cartes d'identité des processus
- Établissement des indicateurs des processus
- Analyse des risques appliquée aux processus avec hiérarchisation de tous les risques : sécurité, environnement, qualité
- Construction et optimisation du Système
  - . Mettre sous contrôle et améliorer en permanence les processus et interfaces
  - . Faire vivre le processus

●



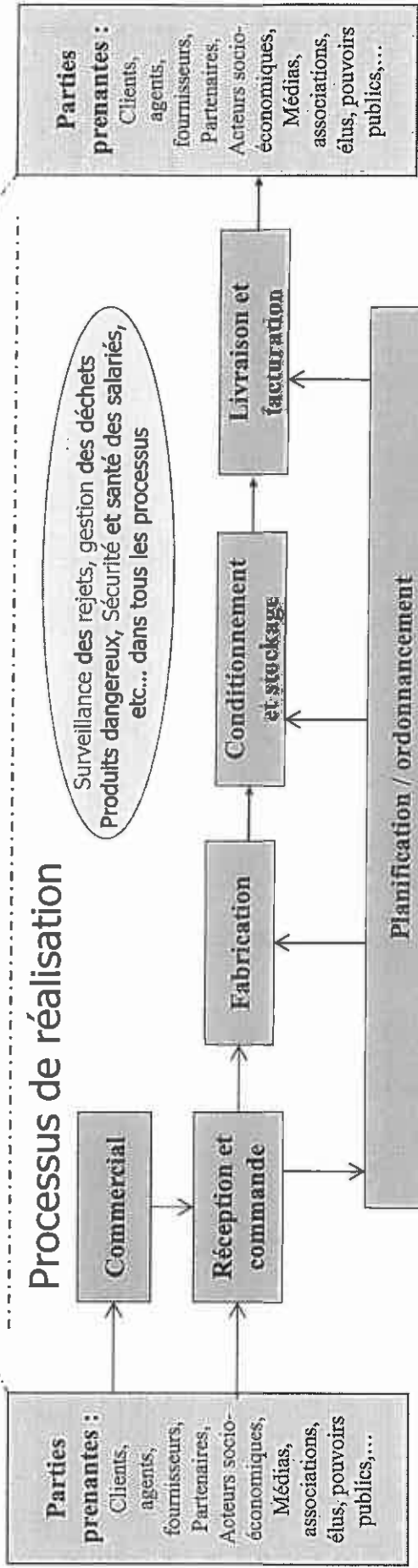
# Exemple de cartographie : entreprise fabricant des produits

## Processus de direction ou management



Écoute parties prenantes

Satisfaction parties prenantes

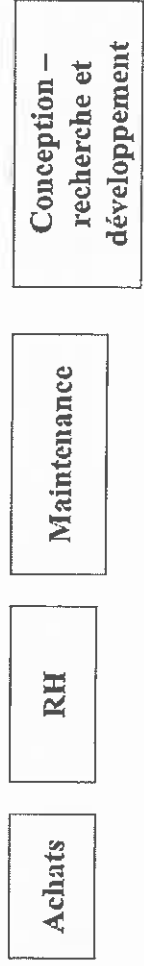


## Processus de réalisation

Surveillance des rejets, gestion des déchets  
Produits dangereux, Sécurité et santé des salariés,  
etc... dans tous les processus



## Processus supports



## EXEMPLE de description de processus : PROCESSUS ACHATS

Code :  
Version : 1  
Date :

### TOUS LES PROCESSUS DE REALISATION

Sélection fournisseurs et sous-traitants	Commandes et gestion budget	Gestions des stocks, approvisionnement et contrôles à réception	Évaluation fournisseurs et sous-traitants
--	-----------------------------	---	---

**Responsable : M. XXX**

**Fonction : acheteur**

### FINALITE(S) DU PROCESSUS

Assurer l'acquisition de matières premières, de matériels techniques, de machines et de services de sous-traitants nécessaires au fonctionnement et à la réalisation des prestations de l'entreprise.

**DONNEES D'ENTREE**

- Devis fournisseur
- Listes de fournisseurs et sous-traitants référencés et achats critiques
- Listes des marchés
- Bons de livraison
- Factures fournisseurs
- Budgets achats (investissements, fonctionnement)
- Cahier des charges, CCAG, CCTP, ...
- Clauses environnementales

**DONNEES DE SORTIE**

- Factures fournisseur contrôlées et payées
- Matières premières, matériels, services, ...
- Évaluation des fournisseurs et sous-traitants

**EXEMPLE de description de processus : PROCESSUS ACHATS**

Code :  
Version : 1  
Date :

**EXIGENCES CONTRACTUELLES :**

....

**EXIGENCES INTERNES**

Règle des 3 devis si < seuil marchés publics

**EXIGENCES REGLEMENTAIRES**

Code des marchés publics pour les seuils...

**INDICATEURS DE PERFORMANCE**

Nombre de rupture d'approvisionnement

**INDICATEURS DE SUIVI**

Nombre d'anomalies liées aux achats  
Nombre de fournisseurs agréés

**POINTS A RISQUES**

Litige avec un fournisseur (prix, délais, qualité) et sous-traitant  
Rupture de stock  
Non respect des règles d'achats

**DOCUMENTS ET ENREGISTREMENTS**

Liste des fournisseurs référencés et des achats critiques  
Catalogues et tarifs  
Devis

Commandes aux fournisseurs  
Bons de livraison contrôlés  
Factures fournisseurs  
Suivi des stocks

**COMPETENCES**

Habilitation à passer des commandes, Contrôles à réception, Code des marchés publics, notions de comptabilité, finances,...

Extraits de l'étude intitulée « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale »

Cette étude a été réalisée à la demande de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et de l'Institut national des études territoriales (INET) par Franck Boulanjon, Alexis Choutet, Laure Dolique, Jérôme Dezobry et François Roussel-Devaux, élèves administrateurs territoriaux de la promotion Robert Schuman 2010/2011.

## 1 - La mutualisation : entre sécurité juridique et modélisation pratique

### 1.1 - La sécurisation et l'évolution du cadre juridique

#### 1.1.1 - Contexte et problématique de la mutualisation

Dans un contexte financier de plus en plus contraint, et plus encore avec la loi de réforme des collectivités territoriales, la mutualisation passe d'un statut expérimental à une phase d'industrialisation. Plus que les autres administrations publiques, les institutions intercommunales, dont sont attendues des économies d'échelle, sont invitées à mutualiser leurs moyens avec leurs communes membres. Longtemps parée de toutes les vertus en termes d'efficacité, d'efficience, de synergies et de simplification des organigrammes, la mutualisation montre, à l'heure du premier bilan, un visage plus contrasté. En effet, les premiers retours d'expériences mettent en évidence les difficultés à chiffrer précisément les gains financiers, quand ils ne montrent pas que ces gains sont illusoire, au moins dans les premières années. Par ailleurs, les réalités locales, souvent complexes, invitent à beaucoup d'humilité dans la conduite du processus de mutualisation et du changement que ce dernier implique. Cette humilité dans l'action est sans conteste l'une des principales leçons à tirer de la plupart des projets menés à terme.

#### *Problématique de l'étude*

La mutualisation est un mode de gestion – gestion des compétences, des services, des agents, des ressources – parmi d'autres. En tant que telle, elle ne constitue pas une politique de pilotage des ressources ni un projet d'administration, encore moins un projet de territoire. Elle est un moyen, et non une fin. Pour autant, le choix de la mutualisation apparaît fortement lié à une impulsion politique. Par « impulsion politique », on entend les déterminants qui ont conduit à initier une démarche de mutualisation : alternance politique, adéquation des majorités entre la ville centre et la structure intercommunale, exécutif unique entre la communauté et la ville centre, et plus largement les motivations implicites et explicites qui ont conduit les décideurs locaux à la mutualisation. Enjeu de pouvoir entre la ville centre et les communes périphériques, enjeu financier, volonté de marquer une étape supplémentaire dans l'intégration communautaire, contrainte de rationalisation des moyens : la mutualisation des services est un mode de gestion singulier, justement parce qu'il implique un partage de l'autorité sur les moyens humains.

Par ailleurs, la mutualisation, définie comme la situation d'un service soumis à une autorité hiérarchique partagée, modifie sensiblement le fonctionnement des services. Selon la carte géopolitique de la communauté (effets du binôme ville centre/communauté ou au contraire absence de ville centre), l'unicité ou non de la direction générale, le type et le nombre de compétences exercées de manière mutualisée, le volume et la proportion des effectifs concernés, la mutualisation des services peut revêtir des formes très diverses.

Outre un recensement des formes récurrentes ou idéaux types de mutualisation, l'étude entend analyser les conséquences managériales de la mutualisation. Il s'agit tout d'abord d'envisager la mutualisation sous l'angle du rapport de pouvoir entre communauté, ville principale et communes périphériques et d'identifier, selon les cas, les garanties données, les gages, voire les contreparties négociées pour obtenir l'adhésion de ces dernières. La mise en tension entre mandat communal et mandat communautaire mérite une attention particulière.

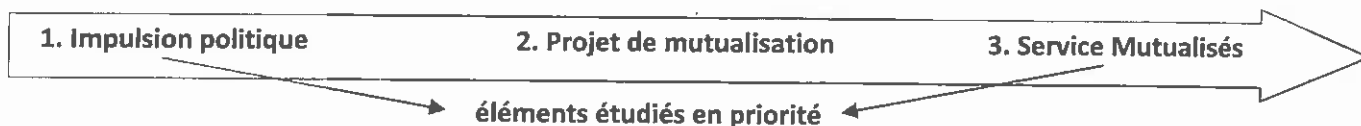
Il s'agit ensuite d'explorer les modalités managériales retenues pour faire travailler ensemble des agents venus d'horizons différents, soumis à des conditions de travail, de rémunération et de carrière hétérogènes. Les conditions de création et de diffusion d'une culture commune sont abordées sous forme d'outils et de bonnes pratiques.

Il s'agit enfin d'observer et d'analyser la façon dont est appréhendée et gérée au jour le jour la complexité d'une chaîne hiérarchique soumise à deux autorités distinctes et à deux modalités différentes de prise de décision – collégiale ou non selon que la mission est exercée pour le compte de la communauté ou d'une commune. Les relations entre élus, entre directeurs généraux et élus, puis entre directeurs généraux et agents sont détaillées.

La présente étude questionne donc le lien entre mutualisation et intégration communautaire. La mutualisation est-elle un outil au service d'une intégration accrue du territoire communautaire ? Est-ce bien l'ambition à laquelle répond la décision de mutualiser les services ? Est-elle efficace au regard de cet objectif ?

#### *Limites de l'étude*

S'attachant principalement aux enjeux et motivations à l'origine de la mutualisation ainsi qu'au fonctionnement au jour le jour des services mutualisés, la présente étude ne revient que rapidement, sous forme de rappel des bonnes pratiques et des freins, sur le processus de mise en place de la mutualisation. Les aspects de conduite du changement ont en effet déjà fait l'objet d'une littérature abondante. Même si elle n'entend pas faire l'impasse sur ce dernier aspect, de toute façon inséparable de l'amont (qui détermine le processus) et de l'aval (qu'il conditionne), la présente étude cherche surtout à explorer des champs moins connus, sans négliger une approche plus opérationnelle à travers la proposition d'outils d'information à l'usage des collectivités locales.



L'étude est enfin axée sur les liens entre la communauté et ses communes membres, à l'exclusion des mutualisations avec les satellites ou d'autres niveaux de collectivités et s'en tiendra à une conception plus classique de la mutualisation : celle intervenant entre communes et structure intercommunale. Ces mutualisations verticales (ascendantes ou descendantes) constituent l'objet central de cette étude.

#### *Dimensions opérationnelles de l'étude*

La complexité du processus de mutualisation rend difficiles les tentatives des collectivités de se situer dans une dynamique plus globale. Plus précisément, ces dernières sont à la recherche d'outils permettant d'évaluer leur propre processus.

En vue de s'inscrire dans une démarche plus opérationnelle, le présent rapport propose aussi des outils à la disposition des communautés, outils liés directement ou non à la réforme des collectivités territoriales. L'atlas de la mutualisation, annexé à la présente étude, pourrait être une base de données renfermant les différentes pratiques en matière de mutualisation. Les monographies réalisées dans le cadre de l'étude ont fourni les premiers éléments permettant de le renseigner ; les autres communautés pourront ensuite le compléter et le mettre à jour pour ce qui les concerne.

Par ailleurs, la mesure du degré d'intégration ou de mutualisation pourrait être synthétisée par des ratios dont l'esprit s'inspirerait de celui proposé par les sénateurs Yves Détraigne et Jacques Mézard, et dont il convient d'évaluer la pertinence et les limites.

Enfin, l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) a pour conséquence une évolution significative des textes normatifs relatifs à la mutualisation. Outre sa dimension essentiellement juridique, la réforme comporte son lot d'innovations et donc d'attentes nouvelles

que les visites dans les communautés ont permis de mesurer. Ainsi, le schéma de mutualisation apparaît encore imprécis dans son contenu et ses objectifs. Quelques grands axes d'un « modèle » de schéma directeur de la mutualisation sont proposés en annexe de cette étude.

### 1.1.2 - Définition de la mutualisation

Afin d'éviter tout malentendu et interprétation erronés, il convient de préciser ce que le terme de mutualisation désigne, car force est de constater qu'il n'est pas compris partout de la même manière. La « mutualisation », dans son acception générique, recouvre en effet des réalités parfois très différentes.

Terme ne relevant pas du vocabulaire juridique (il n'apparaît pas en tant que tel dans le CGCT) et dont, de surcroît, il n'existe pas de définition « officielle »<sup>1</sup>, la notion de « mutualisation des services » doit constamment être précisée, d'autant plus que les textes n'ont cessé d'évoluer. Or cette évolution n'a pas toujours été assortie de clarifications, et la nouvelle version de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ainsi que les nouveaux articles L. 5211-4-2 et 3, tels qu'ils résultent de la loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales (RCT) nécessitent un examen approfondi pour en mesurer toute la portée.

### Mutualisation et prestations de services

Une acception large du terme « mutualisation » inclut dans sa définition de nombreuses modalités autres que la mise à disposition, constituant un ensemble hétéroclite de dispositifs de coopération entre un groupement et ses communes membres : ententes, conventions et conférences intercommunales et intercommunautaires, gestion mutualisée de l'achat public (groupement de commandes, centrale d'achat...), conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services, conventions de prestations de services et de réalisations de travaux.

### Le cadre juridique des prestations de services a évolué en quatre temps :

1. L'article L. 5211-56 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, dispose que « (...) lorsqu'un EPCI assure une prestation de services pour le compte d'une autre collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe (...) ». Il reconnaît ainsi implicitement la possibilité de réaliser des prestations de services dans le cadre des relations intercommunales. Mais parce qu'il traite des budgets annexes et a donc simplement pour objet de clarifier les modalités d'inscription budgétaire des dépenses et recettes liées à la réalisation de prestations de services, il ne peut être analysé comme une habilitation générale des EPCI à réaliser de telles prestations.
2. L'article L. 5215-27, issu de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, autorise ces dernières à « confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ». En outre, « dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».
3. L'article L. 5216-7-1, issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, transpose au profit des communautés d'agglomération le dispositif jusqu'alors applicable aux seules communautés urbaines.
4. Enfin, l'article L. 5214-16-1, issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, étend ce dispositif aux communautés de communes, mais en limite l'application aux seules relations entre celles-ci et leurs communes membres. Les prestations de services réalisées par les communautés sont néanmoins subordonnées à certaines conditions.

Tout d'abord, conformément au principe de spécialité, les activités d'un EPCI doivent toujours se situer dans le prolongement de ses compétences, et les interventions pour compte d'autrui ne peuvent constituer que l'accessoire de ses fonctions premières. Il est également nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention de l'EPCI.

Par ailleurs, différence fondamentale avec la mise à disposition, la prestation de services n'implique aucun transfert de l'autorité fonctionnelle et hiérarchique : les services qui assurent la prestation continuent de dépendre de l'exécutif de la structure prestataire. Cet état de fait place communes et communauté dans une relation de « clients à fournisseurs » qui n'est en rien comparable aux liens organiques noués à l'occasion de la passation d'une convention de mise à disposition de services. Mises à disposition et prestations ne relèvent donc pas de la même logique d'intégration. Fondamentalement, les prestations ne permettent pas l'émergence d'une culture commune ; mais elles peuvent constituer une première étape sur la voie d'une mutualisation plus aboutie.

(...)

#### *Avec la loi RCT*

La « mutualisation » étant une facilité de langage plus qu'une réalité juridique, elle est souvent utilisée pour désigner tous les cas autres que ceux relevant de la gestion unifiée, c'est-à-dire essentiellement les mises à disposition de plein droit, ascendantes ou descendantes. Par les modifications qu'elle apporte, la réforme territoriale oblige à clarifier une nouvelle fois ce terme.

La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté. Dans le cas d'une mise à disposition ascendante, la mutualisation peut être interprétée comme une échappatoire au transfert des agents à l'EPCI.
- La constitution de services communs. Dans ce second cas, il s'agit de formaliser des espaces de collaboration entre communes membres et structure intercommunale, au-delà des compétences transférées. Cependant, quelles que soient les implications organisationnelles et managériales de la mutualisation, il importe de distinguer trois niveaux : la compétence, le service, l'agent.

#### *a) En cas de transfert de compétences*

L'article L. 5211-4-1 du CGCT pose le principe général que « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre », tout en ouvrant la possibilité à des dérogations. C'est en réalité le degré de transfert d'une compétence (total ou partiel) qui constitue la première « clé » d'organisation des services concernés. Deuxième clé : la différence entre l'agent exerçant la totalité de ses fonctions et celui qui n'exerce qu'une partie de ses fonctions dans un service ayant vocation à être transféré en vertu de l'alinéa précité. Ces deux clés ouvrent en pratique de nombreuses possibilités d'organisation, que la réforme des collectivités territoriales a modifiées sans nécessairement les simplifier.

(...)

La principale nouveauté découle de la distinction désormais faite entre transfert total et transfert partiel de compétences. Dorénavant, un transfert total de compétences implique obligatoirement le transfert à la fois du service – ou de la partie de service – concerné et du personnel correspondant lorsque celui-ci y exerce la totalité de ses fonctions. En outre, en cas de mise à disposition ascendante ou descendante, les conditions de remboursement seront dorénavant prévues conventionnellement, selon des modalités fixées par décret.

Il est important de noter dès à présent qu'aucun lien automatique n'existe entre transfert de compétences, transfert de service et transfert des agents. La mise à disposition d'un agent reste ainsi possible dans tous les cas où celui-ci n'exerce pas la totalité de ses fonctions dans un service concerné par un transfert total de compétences.

#### *b) Les services communs*

La « gestion unifiée » disparaît avec la loi RCT qui introduit la notion nouvelle de « services communs », laquelle présente une double caractéristique :

- La création de services communs n'est possible qu'« en dehors des compétences transférées », en particulier pour les services fonctionnels, ce qui a le mérite de lever une ambiguïté juridique. En

evanche, cela signifie que le régime applicable à ces services n'est pas possible dans le cadre de l'exercice des compétences (la gestion unifiée ne faisait pas la distinction). Pour se rapprocher du modèle de la gestion unifiée, une communauté doit donc à la fois constituer des services communs (notamment pour les services fonctionnels)<sup>4</sup> et recourir aux mises à disposition descendantes (pour l'exercice des compétences transférées).

- Les effets financiers de ces mises en commun peuvent « être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation » (et non plus seulement réglés par convention)<sup>5</sup>. Les services communs sont obligatoirement « gérés » par la communauté.

S'agissant des agents, le « service commun » est en revanche porteur d'un risque de complexité dans la mesure où la loi dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité ou en partie les fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun ». Il y a donc mise à disposition des agents communaux et non mutation ou transfert.

En outre, les effets des mises en commun « sont réglés par convention après avis du ou des comités mixtes paritaires techniques compétents » (dans le cadre d'une gestion unifiée, une délibération du conseil communautaire suffisait).

### **De la mutualisation des services fonctionnels aux services communs**

Jusqu'à la loi RCT du 16 décembre 2010, les services fonctionnels ne pouvaient en principe faire l'objet de mises à disposition simples, celles-ci étant explicitement prévues « pour l'exercice des compétences ». Lorsqu'elles souhaitaient mutualiser leurs services fonctionnels, une communauté et l'une ou plusieurs de ses communes membres devaient donc recourir à la gestion unifiée avec les limites et les inconvénients du dispositif (mise à disposition ascendante exclue, mise en place d'une administration unique).

La loi RCT a supprimé toute référence à la gestion unifiée et introduit la notion de « services communs ».

L'article L. 5211-4-2 du CGCT dispose ainsi qu'« en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ».

Les services fonctionnels sont donc implicitement ciblés (« en dehors des compétences transférées »), ce qui permet enfin de donner une base juridique à leur mutualisation.

Les services communs se distinguent de la gestion unifiée sur trois points :

- Ils concernent les services fonctionnels, éventuellement les compétences non transférées, mais ne peuvent s'appliquer aux compétences transférées ;
- Ils n'impliquent pas la mise en place d'une administration unique ;
- Sur le plan de l'organisation, ils sont simplement « gérés » par la communauté ; les agents communaux qui y remplissent tout ou partie de leurs fonctions n'y sont pas transférés mais simplement mis à disposition de plein droit (pour le temps de travail consacré au service commun).

En termes d'intégration, les services communs se situent donc un cran en dessous de la gestion unifiée. Mais le nouveau dispositif a le mérite de mettre un terme aux ambiguïtés juridiques associées à la mutualisation des services fonctionnels, dans le respect du droit communautaire.

Au terme de ces précisions juridiques, et pour tenter une approche à la fois pratique, générale et synthétique, on peut donc considérer que la mutualisation se définit comme la situation d'un service et de ses agents placés sous une autorité hiérarchique partagée. Elle recouvre donc à la fois les cas de mises à disposition (ascendantes et descendantes) et de services communs. Les transferts stricto sensu en sont donc exclus, même s'ils sont nécessairement abordés dans toute étude sur le sujet.

Cette définition permet en outre de distinguer la mise à disposition de la prestation de services, laquelle n'implique aucun « transfert » (et donc aucun partage) de l'autorité hiérarchique (le prestataire l'exerce dans tous les cas). Ceci étant, dans certaines collectivités, la prestation est considérée comme une forme de mutualisation et, souvent, comme un préalable. Au-delà des

définitions juridiques, indispensables pour cadrer le sujet, l'étude ne s'interdit donc pas d'évoquer des formes plus larges de mutualisation et, notamment, de considérer le cas des agents transférés à la communauté comme le stade ultime de la mutualisation sur la voie de l'intégration.

(...)

## 1.2 - L'apparition de plusieurs types de mutualisation

### 1.2.1 - Les critères d'analyse permettant une classification

Le cadre juridique antérieur à la loi RCT du 16 décembre 2010, imprécis notamment sur la mutualisation de services fonctionnels (ressources humaines, finances, informatique...), a conduit au développement d'expériences très diverses de mutualisations. Ces expériences reflètent à la fois un territoire et son histoire, des choix politiques et des contraintes juridiques. L'analyse comparative de ces expériences nécessite donc d'établir une typologie des mutualisations possibles. Cinq principaux critères sont utiles :

- La date de lancement du projet de mutualisation et son ancienneté ;
- La forme juridique choisie : mise à disposition ou services communs ;
- Le degré de la mutualisation pris au sens large : de la simple prestation de services au transfert de compétences ;
- Le périmètre de la mutualisation : cette dernière implique-t-elle uniquement la communauté et la ville centre ou plusieurs communes ?
- Les services mutualisés (ou thèmes) : fonctions de pilotage (direction générale, ressources humaines, finances...), services techniques (voirie, urbanisme...), animation et services à la population (bibliothèques, social...).

Le croisement de ces cinq critères a pour objectif de caractériser la mutualisation choisie. Il s'agit aussi d'identifier l'existence éventuelle de relations entre les formes de mutualisation choisies et le territoire ainsi que les effets sur l'intégration intercommunale. Existe-t-il des formes de mutualisation pour les territoires urbains ou ruraux, dominés par une ville centre ? Existe-t-il des formes de mutualisation qui renforcent l'intégration intercommunale ?

#### *La date de lancement du projet de mutualisation*

Un projet de mutualisation se base sur une impulsion politique. Le moment choisi est-il donc lié à une échéance électorale, à un moment précis de la vie de la communauté ? L'âge de la démarche peut aussi être un paramètre : intuitivement, il semble qu'une démarche ancienne induise plus d'intégration. Mais est-ce toujours le cas ?

#### *La forme juridique choisie*

La forme juridique consiste à identifier l'article du CGCT sur lequel se fonde l'organisation choisie. L'analyse conduite s'inscrira dans le cadre de la loi RCT, pour laquelle trois formes sont désormais possibles (voir paragraphes précédents) :

- Mise à disposition de personnel ascendante (art. L. 5211-4-1 II du CGCT) ;
- Mise à disposition de personnel descendante (art. L. 5211-4-1 III du CGCT) ;
- Service commun (art. L. 5211-4-2 du CGCT) : en dehors des compétences transférées, ce service est géré par la communauté.

L'analyse des expériences rencontrées se fera sous deux angles :

- Quel est le sens préférentiel des mises à disposition ? Ascendant ou descendant ? Si le législateur tend à privilégier les mutualisations descendantes, des mutualisations ascendantes sont également possibles.

Quels sont les thèmes les plus concernés ?

- Le cas des services communs. Ces services n'étaient pas explicitement prévus par le cadre juridique antérieur. Pourtant, les expériences de services RH ou finances déjà mutualisés sont nombreuses.

L'analyse a notamment pour objectif d'identifier les services communs qui seraient mutualisés aujourd'hui par une mise à disposition de service ascendante (cas, par exemple, d'un service RH de la

ville mis à disposition de la communauté), alors que le législateur a fait le choix de services communs « gérés par l'EPCI ». Il s'agit donc d'évaluer l'impact en termes de changements organisationnels à prévoir en raison de ce choix.

#### *Le degré de la mutualisation*

Si la mutualisation peut être limitée à la vision juridique détaillée ci-dessus, elle a été définie, au sens large, comme un partage de services entre plusieurs structures. Dans ce cadre, divers degrés correspondant à divers niveaux d'intégration sont possibles :

Degré 0 : la prestation de services. Ce degré consiste en un service rendu par la communauté ou une commune pour le compte de l'autre collectivité. Juridiquement, la prestation de services implique le non-transfert de l'autorité hiérarchique. Pour autant, dans la pratique certaines conventions de mutualisation sont en réalité des prestations de services. Aussi, dans la présente étude, certaines conventions de mutualisation avec mise à disposition ont été qualifiées, suite à notre étude de terrain, de prestations de services de par l'activité confiée. Néanmoins, le choix de recourir à l'autre collectivité pour cette prestation induit une intégration, ne serait-ce que par un échange de pratiques.

*Exemple de prestation de services : Réalisation de la paie d'une commune par le service RH de la communauté, entretien des bâtiments communautaires par des agents des communes, sans transfert de l'autorité hiérarchique.*

- Degré 1 : la mise à disposition de services et les services communs. Ces deux modalités impliquent le partage de l'autorité hiérarchique. Ce degré peut concerner des compétences transférées ou non. Le partage du service peut aussi amener à mettre en commun les politiques et grandes orientations managériales (par exemple une politique ressources humaines commune).

*Exemple : Une direction des ressources humaines commune.*

- Degré 2 : le transfert de la compétence à la communauté. Il s'agit du degré ultime d'intégration. En effet, le service est transféré à la communauté en dehors de l'exception possible de la mise à disposition dans le cadre d'un transfert partiel de compétences (voir pages 10 et 11). L'autorité fonctionnelle est transférée à la communauté. Ce degré ne peut pas concerner les services fonctionnels.

*Exemple : Transfert d'un service eau et assainissement.*

#### *Le périmètre de la mutualisation*

Le périmètre de la mutualisation vise à caractériser le nombre de collectivités concernées par le partage du service. Plus leur nombre sera grand, plus cela traduit *a priori* une intégration poussée. Deux périmètres seront utilisés comme critères d'analyse :

- Périmètre 1 : la communauté et une commune, en général la ville centre ;
- Périmètre 2 : la communauté et plusieurs communes.

Dans une même communauté, selon les services, les deux périmètres peuvent se combiner. Il est ainsi possible de prendre l'exemple d'une communauté qui disposerait :

- d'un service ressources humaines commun à la ville centre et la communauté (périmètre 1),
- de services techniques communs entre toutes les communes et la communauté (périmètre 2).

#### *Les thèmes mutualisés*

Les thèmes mutualisés visent à caractériser les activités que les élus ont choisi de partager. Une typologie des thèmes est sans doute plus difficile à établir, car il n'existe pas de référentiel précis.

Les critères de caractérisation des thèmes peuvent donc être doubles : compétences<sup>14</sup> ou métiers. L'entrée « compétences », si elle semble la plus proche de la logique intercommunale, ne permet pas de couvrir les services fonctionnels, pourtant souvent choisis comme thème de mutualisation. Aussi, une logique « métiers » sera-t-elle privilégiée. Pour ce faire, l'étude se base sur les familles de métiers du Guide des métiers territoriaux réalisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en février 2010. Ce guide, qui a mis au point la liste indicative des métiers territoriaux de 2004, classe plus de 250 métiers en trente-cinq familles, regroupées en cinq domaines.

**Liste des domaines et familles de métiers correspondantes utilisés pour caractériser les thèmes mutualisés**

<b>Domaine</b>	<b>Famille de métiers</b>
<b>Pilotage, management et gestion des ressources</b>	Direction générale
	Affaires générales
	Finances
	Ressources humaines
	Système d'information et TIC
	Communication
<b>Politiques publiques d'aménagement et de développement</b>	Développement territorial
	Environnement
	Urbanisme et aménagement
	Transports et déplacements
	Formation professionnelle
	Habitat et logement
<b>Interventions techniques</b>	Entretien et services généraux
	Imprimerie
	Infrastructures
	Espaces verts et paysages
	Patrimoine bâti
	Propreté et déchets
	Eau et assainissement
<b>Animation et services à la population</b>	Social
	éducation et animation
	Restauration collective
	Santé
	Laboratoires
	Population et funéraire
	Services culturels
	Arts et techniques du spectacle
	Bibliothèques et centres documentaires
	Enseignements artistiques
	établissements et services patrimoniaux
	Sports
<b>Sécurité</b>	Prévention et sécurité
	Incendie et secours

(...)

**Le domaine « Interventions techniques » : La possibilité de nouvelles collaborations**

Familles de métiers	Tendance : transfert ou mutualisation ou prestations ?
Entretien et services généraux	Majoritairement mutualisé
Imprimerie	Majoritairement mutualisé
Infrastructures	Majoritairement mutualisé
Espaces verts et paysages	Mutualisé
Patrimoine bâti	Majoritairement mutualisé
Propreté et déchets	Transfert
Eau et assainissement	Transfert

Sur les dix communautés d'agglomération et communautés urbaines du panel, la famille de métiers « Patrimoine bâti » a fait l'objet d'un transfert, de cinq mises à disposition et de deux cas de prestations de services.

Les domaines « Propreté et déchets » et « Eau et assainissement » font l'objet des transferts les plus importants, ce qui correspond à l'exercice classique des compétences d'une communauté d'agglomération. En termes de mutualisation, ce graphique montre des champs possibles pour de nouvelles mutualisations du domaine « Interventions techniques » : les ateliers et véhicules, et l'imprimerie. Ces domaines peu mutualisés sont porteurs d'économies d'échelle et sans enjeux politiques particuliers.

(...)

**Les tendances suivantes se dégagent :**

- Des mutualisations descendantes pour le domaine « Pilotage, management et gestion des ressources ». Les services fonctionnels sont en effet plus naturellement mutualisés au niveau de la communauté.
- Des mutualisations ascendantes pour les domaines plus techniques (« Interventions techniques » et « Animation et services à la population »). Ceci peut s'expliquer par le fait que, dans ces domaines (véhicules, espaces verts, patrimoine), la majorité de l'activité se fait pour la ville centre. Il paraît logique que les agents soient alors rattachés à la collectivité pour laquelle l'essentiel des tâches est effectué.

*L'analyse par territoire : les trois types de mutualisation existants*

L'objet de cette analyse n'est pas de comparer les expériences entre elles. Il s'agit, à partir des démarches réalisées, de dégager les principaux types de mutualisation. Pour ce faire, la méthode consiste à calculer, pour chacun des cinq domaines identifiés par le Guide des métiers territoriaux, l'indice d'intégration selon la méthode explicitée dans l'encadré page 18. Pour mémoire, cet indice additionne prestations de services, services partagés et transferts afin d'identifier quatre types de mutualisation :

- Le type « pilotage intégré » : mutualisation à dominante pilotage et gestion ;
- Le type « coopération technique » : partage de personnels techniques ;
- Le type « structure intégrée » qui regroupe les types pilotage intégré et coopération technique ;
- Les types en devenir, notamment services culturels et services à la population, qui peuvent se combiner avec les types précédents.

**La mutualisation « pilotage intégré »**

Cette catégorie se déduit de l'analyse du domaine « Pilotage, management et gestion des ressources » du Guide des métiers territoriaux. Ces fonctions concernent la gestion quotidienne de la communauté (ressources humaines, etc.). Le calcul de l'indice d'intégration par territoire dans ce domaine montre des disparités importantes, synonymes de projets et d'objectifs de mutualisation différents.

On observe que :

- Certaines communautés se limitent à des fonctions supports (informatique ou communication). S'il permet l'échange de pratiques, ce premier stade de coopération conduit difficilement à l'édification d'une culture commune.

*Exemple : Clermont Communauté, Valence Agglo. Via une prestation de services, cette dernière a recours aux ressources humaines de la ville, notamment pour l'édition des bulletins de paie.*

*C'est aussi le cas des communautés d'Île-de-France. En effet, dans le cas d'une agglomération multipolaire, partager des services ressources humaines ou finances semble difficile.*

- D'autres communautés partagent toutes les fonctions de pilotage. L'intégration des services est alors forte : elle permet l'harmonisation des pratiques et des politiques de gestion communes.

Cette dernière forme permet de dégager le premier type de mutualisation : celui du « pilotage intégré », où le nombre de fonctions de pilotage partagées est important (de quatre à sept sur les sept familles de métiers). Au vu du panel, trois facteurs semblent favorables à cette configuration :

- Un territoire adapté (présence d'une ville centre ou territoire d'une communauté de communes) ;
- Un équilibre politique trouvé entre la ville centre et les communes périphériques. Il faut souligner qu'aucun des cas de « pilotage intégré » ne couvre un périmètre de mutualisation comprenant les communes périphériques ;
- Une impulsion politique forte, qui peut aussi se retrouver dans le cas d'un maire et d'un président différents.

**La mutualisation « coopération technique »**

Les choix de coopération diffèrent :

- Fort partage technique avec des services communs ou des prestations de services ;
- Partage technique pratiquement limité aux transferts de compétences

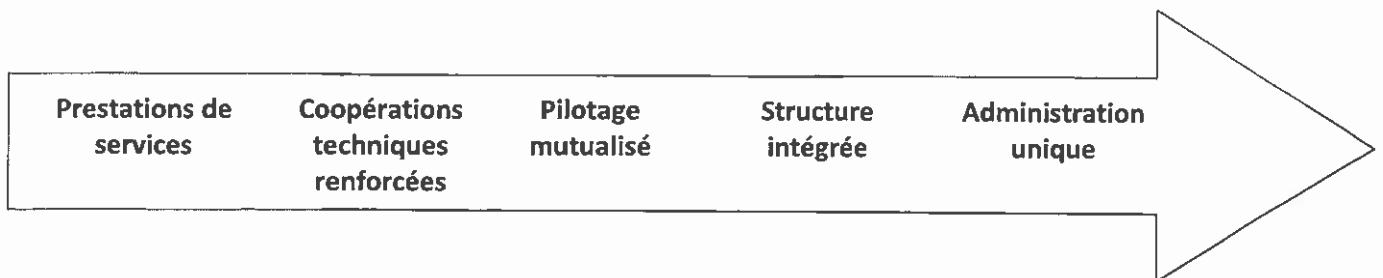
La coopération technique apparaît moins intégratrice : nul besoin de partager des procédures ou une culture commune, l'objectif est uniquement la réponse à un besoin technique. Ainsi, la situation de coopération peut rester longtemps en l'état sans aller plus loin dans l'intégration.

**La mutualisation « structure intégrée »**

Le modèle le plus abouti combine les deux types précédents. En effet, certaines communautés présentent à la fois un pilotage intégré et une coopération technique renforcée.

C'est le type de « structure intégrée » où toutes les activités s'interpénètrent.

(...)



# ÉPREUVE N° 4