



CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2017

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

EPREUVE N° 12

Durée : 5 h
Coefficient : 5

SUJET :

Vous êtes le/la directeur.rice générale des services techniques d'une communauté d'agglomération de 23 communes et 220 000 habitants, dont la ville centre compte 85 000 habitants. Le Maire de la ville centre, également président de la communauté d'agglomération, souhaite renforcer la dynamique de mutualisation de services entre la communauté d'agglomération et les communes membres.

Dans une première partie, vous rédigerez une note de synthèse à partir du dossier joint à l'attention du directeur général des services.

Dans une seconde partie, vous ferez au directeur général des services un ensemble de propositions afin de développer une politique ambitieuse de mutualisation de services à l'échelle de l'agglomération dans le domaine des services techniques.

BAREME DE NOTATION :

- Synthèse : 10 points
- Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1

Code général des collectivités territoriales : articles L5211-4-1, L 5211-4-2, L 5211-4-3, L5211-39-1 et D5211-16 Page 1

Document n° 2	La mutualisation : avec qui ? de quoi ? comment ? – extrait du guide « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » – Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et Association des maires de France – Mai 2015 – pp.11-15	Page 5
Document n° 3	La mutualisation : une exigence de proximité, de réactivité et de cohérence de l'action – extrait du guide « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » – Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et Association des maires de France – Mai 2015 – pp.23-26	Page 10
Document n° 4	Identifier les objets de mutualisation : les systèmes d'information – extrait du guide « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » – Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et Association des maires de France – Mai 2015 – pp.58-64	Page 14
Document n° 5	Mutualisation : entre vraies réussites et espoirs déçus – Mercredi de l'INET du 1 ^{er} octobre 2014 – Conférence introductive de Damien Christiany : état des lieux et pratique dans les territoires – www.inet.cnfpt.fr	Page 21
Document n° 6	Mutualisation des services : ce que change la directive marchés publics – note juridique n°188 de l'ADCF (Assemblée des communautés de France) – avril 2014	Page 25
Document n° 7	Qu'est-ce qu'un schéma de mutualisation ? – note juridique n°190 de l'ADCF (Assemblée des communautés de France) – juin/juillet 2014	Page 26
Document n° 8	Rapport relatif aux mutualisations de service de Metz Métropole et des communes membres (extraits) – mars 2016 – pp.1-4 et 18-20	Page 27
Document n° 9	Synthèse du schéma de mutualisation de Valenciennes Métropole – Décembre 2015	Page 34
Document n° 10	Schéma de coopération et de mutualisation de la métropole nantaise (extraits) – Décembre 2015 – pp. 3-8	Page 36

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.

Code général des collectivités territoriales (CGCT)
Articles L5211-4-1, L 5211-4-2, L 5211-4-3, L5211-39-1 et D5211-16

Article L5211-4-1

- Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 72

I. - Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en oeuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas du présent I font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III. - Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au premier alinéa du présent IV.

IV bis. - Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale restitue une compétence aux communes membres :

1° Il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à l'avant-dernier alinéa du I.

Le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission administrative paritaire compétente, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper.

L'agent territorial non titulaire qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission consultative paritaire compétente, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités ;

2° La répartition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée est décidée d'un commun accord par convention conclue entre l'établissement public et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités techniques placés auprès de l'établissement public de coopération intercommunale et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes.

A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'Etat dans le département fixe cette répartition par arrêté.

Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires concernés sont transférés aux communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ;

3° Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à la première phrase de l'avant-dernier alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

V. - Le coefficient de mutualisation des services d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est égal au rapport entre :

1° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels employés par l'établissement public, y compris les fonctionnaires et agents transférés ou mis à sa disposition en application des I à III ;

2° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent V.

Article L5211-4-2

- Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 72

En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des

établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-30 du présent code prend en compte cette imputation.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargée du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

La convention prévue au présent article détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

Le maire ou le président de l'établissement public peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

Article L5211-4-3

- Créé par LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 66

Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale.

Article L5211-39-1

- Créé par LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 67

Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

Article D5211-16

- Modifié par Décret n°2011-515 du 10 mai 2011 - art. 1

Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire 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 coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service.

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L. 1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an.

AVEC QUI? DE QUOI? COMMENT?

La mutualisation c'est quoi?

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

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

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

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

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

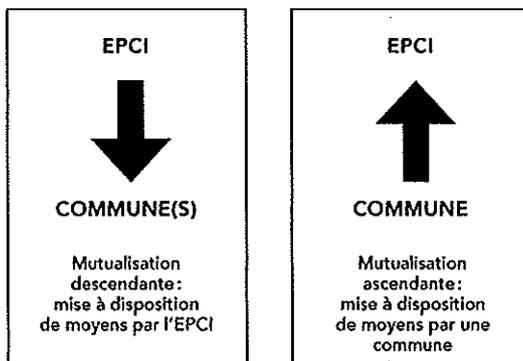
UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

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

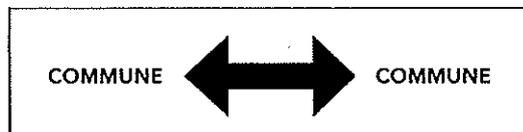
MUTUALISATION VERTICALE

Ce schéma représente les différentes formes de mutualisation.

Source : Mission.



MUTUALISATION HORIZONTALE



Qui peut mutualiser avec qui et selon quelles modalités juridiques?

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

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

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

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

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

Cadre juridique en vigueur

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

Source: Mission IGA-IGF.

* Le « X » correspond au cadre juridique existant.

Présentation détaillée
des principaux outils de
mutualisation

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

Source: Mission IGA-IGF.

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

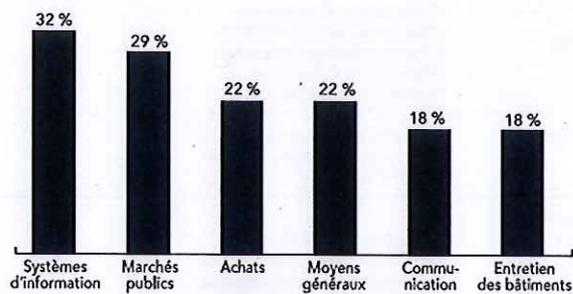
**En pratique:
qui mutualise quoi
et avec qui?**

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

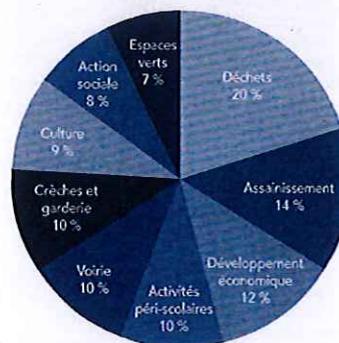
Les mutualisations les plus développées le sont entre les communes et leurs EPCI. Parmi les domaines fonctionnels, la mutualisation est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics (y compris le conseil juridique en la matière). Viennent ensuite les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

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

Part des domaines fonctionnels mutualisés (en %)



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



Concernant les modalités de mutualisation

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

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

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

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

Le modèle de la mutualisation avec la ville-centre

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

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

Les autres mutualisations

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

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

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

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

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

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

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

10

DOCUMENT n° 3

UNE EXIGENCE DE PROXIMITÉ, DE RÉACTIVITÉ ET DE COHÉRENCE DE L'ACTION

Les mutualisations suscitent parfois des craintes d'insuffisante réactivité des services ou d'un éloignement de l'utilisateur, plus prompt à interpeller son maire qu'à se tourner vers un service communautaire. Les bonnes pratiques observées tiennent compte de cette nécessaire articulation.

Les bonnes pratiques dans les modalités de travail avec les communes

Plusieurs solutions ont été mises en place :

DES RÉUNIONS RÉGULIÈRES ASSOCIANT SERVICES COMMUNAUTAIRES ET MUNICIPAUX : réunions régulières des DGS ou des secrétaires de mairie avec la DG de la communauté, réunions thématiques (par exemple réunions des directions des affaires culturelles), comités de pilotage sur des projets (par exemple une ZAC qui mobilise les services de l'intercommunalité pour l'aménagement mais aussi les services de la ville pour la propreté, les espaces verts, les équipements de proximité installés) ;

DES STRUCTURES D'ÉCOUTE ET DE RÉPONSE AU BESOIN DES COMMUNES : par exemple, une « mission intercommunalité » qui a pour rôle d'être à l'écoute des maires et qui peut leur apporter de nouvelles solutions pour les maires ;

DES RÉFLEXES D'AIDE ET DE CONSEIL DES SERVICES DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU PROFIT NOTAMMENT DES PETITES COMMUNES : organisation de la réflexion, partage d'outils comme, par exemple un extranet avec les communes, assistance juridique ;

DES ENGAGEMENTS DE SERVICE PERMETTENT DE CONTRACTUALISER avec les communes qui mutualisent certaines fonctions pour fixer le niveau de service attendu (délais de réponse...) et les rôles respectifs des partenaires de la mutualisation. D'autres instaurent des critères de priorisation et des délais d'intervention des travaux de voirie par exemple.

La déconcentration de la décision

Quelle que soit la taille de l'intercommunalité, la peur de la perte de réactivité est exprimée par les élus, tout comme un sentiment de dépossession, alors même que les services communautaires interviennent sur le territoire de la commune.

Les communautés qui ont le plus mutualisé ont redéfini, à l'appui de ce mouvement, leur processus pour répondre à deux objectifs : déconcentrer la décision au sein de l'administration et définir le rôle du maire dans la décision.

Plusieurs solutions ont été mises en œuvre :

UNE LOGIQUE DE « DROIT DE TIRAGE » sur une partie des crédits ou « D'ENVELOPPES DÉCONCENTRÉES ». La voirie – quand elle est totalement transférée – fait souvent l'objet de ce type de fonctionnement : le maire garde la capacité de choisir et de prioriser les petits travaux, tandis que l'intercommunalité définit les travaux structurants sur les axes prioritaires et coordonne l'activité des services. D'autres communautés raisonnent en « quotas d'heures » utilisables par chaque commune. Une telle répartition des rôles n'est efficace que si elle préserve à l'intercommunalité une capacité de priorisation des investissements et ne constitue pas une forme de contournement du transfert ;

UNE DESCRIPTION DES PROCESSUS qui définit les rôles respectifs de la commune et de l'intercommunalité ;

UNE DÉCENTRALISATION DES DÉCISIONS par l'utilisation des délégations de signatures aux fonctionnaires. Le CGCT ouvre de larges possibilités. Le président peut déléguer sa signature aux fonctionnaires dans les domaines transférés. Le CGCT prévoit explicitement pour les services communs et les mises à disposition de service la possibilité d'une délégation de signature du maire à ces services. Ces délégations de services peuvent définir un niveau de responsabilité en identifiant le montant maximum des bons d'engagements ou encore le type de courrier pouvant être signé.

La territorialisation de l'action communautaire

Transfert ou mutualisation de services n'impliquent pas toujours la centralisation des équipes et la disparition d'une prise en compte des territoires infra-communautaires. Plusieurs modèles d'organisation sont mis en œuvre, parfois conjointement :

UNE INTERVENTION COORDONNÉE ENTRE SERVICES COMMUNAUX ET COMMUNAUTAIRES pour gagner en efficacité : telle intercommunalité s'appuie sur les services techniques des communes pour l'entretien de ses ouvrages d'assainissement, une autre a décrit l'intervention de chacun en cas d'épisode hivernal ;

UNE LOGIQUE DE FRONT OFFICE-BACK OFFICE : les services municipaux continuent à assurer des prestations comme l'inscription des enfants dans les activités périscolaires qui sont mises en œuvre par la communauté de communes. En matière d'autorisation d'urbanisme, qui reste de la compétence du maire, les demandes des pétitionnaires sont déposées en mairie et l'intercommunalité réalise l'instruction, sur le même modèle que la répartition actuelle des rôles entre services de l'État et mairie ;

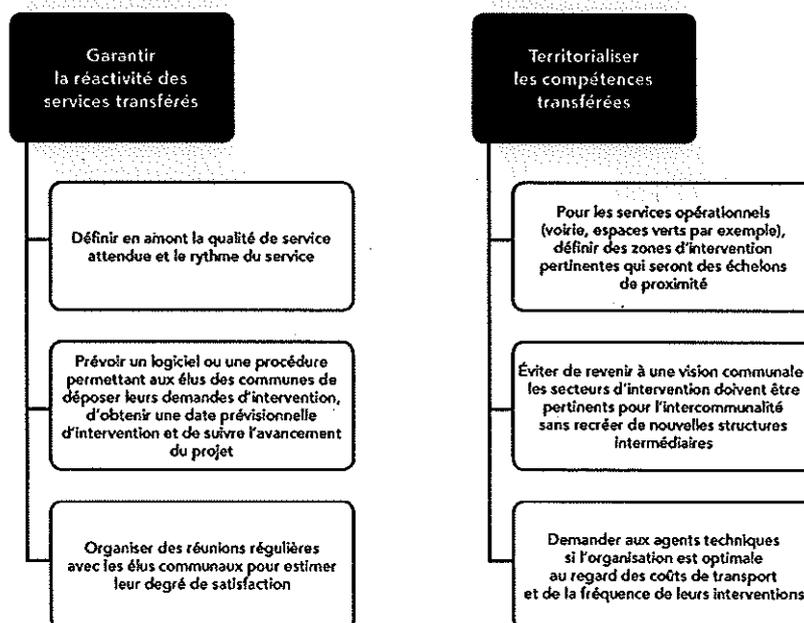
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : des « contrats de co-développement » par commune détaillent les engagements de la communauté. Ailleurs, des réunions par commune rassemblent les différents services de l'intercommunalité et la commune pour permettre une réflexion transversale et éviter un phénomène de « tuyau d'orgue ». Ces réunions peuvent concerner l'ensemble des politiques publiques ou se concentrer sur des politiques partenariales comme l'aménagement de l'espace public ou la politique de la ville ;

L'IDENTIFICATION D'INTERLOCUTEURS : sans aller jusqu'à une territorialisation des services, ils peuvent travailler selon une logique de « portefeuille de communes » : un service relations entreprises répartit ainsi le travail entre ses chargés de mission par communes, la même logique revient souvent pour les services d'instruction des autorisations des sols. Cela permet au maire et aux services municipaux de savoir à qui s'adresser ;

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES : elle est souvent mise en œuvre dans les intercommunalités qui ont largement transféré les services techniques (voirie, propreté, espaces verts, assainissement). Pour éviter des déplacements d'agents coûteux, être plus réactif, utiliser les bâtiments municipaux existants (garages, lieux de stockage, serres), des intercommunalités organisent leurs services en territoires.

Toutes ces organisations impliquent de définir le rôle de chacun dans la mise en œuvre et dans la décision mais également leurs plus-values respectives.

Comment mettre en œuvre efficacement la mutualisation ?



La constitution d'une direction générale commune garante d'une administration au service de différentes autorités

La mutualisation des emplois fonctionnels est souvent la garantie d'une conduite fluidifiée du travail. En cas d'arbitrage sur les charges de travail, il revient à la direction générale (DG) d'arbitrer sur les priorités. La DG unique garantit une prise en compte équitable des projets de la ou des commune(s) et de l'intercommunalité.

Plusieurs modèles existent (un directeur général des services – DGS – unique ou deux DGS, une DG entièrement mutualisée ou le choix de ne mutualiser que certains emplois selon leur attributions), néanmoins, la cohérence de la DG apparaît essentielle à la conduite d'un chantier de mutualisation.

Outre les gains financiers liés à la constitution d'une DG unique (gain d'un poste de DGS, réduction du nombre de DGA, DGST), la présence d'un DG unique rassemblant une équipe mutualisée est souvent un gage de cohérence, de régulation et d'impulsion. Elle présente aussi l'avantage de rendre la mutualisation incontournable et de diminuer les risques de « démutualisation ». Enfin, certaines intercommunalités ont été jusqu'à mutualiser le cabinet.

Un organigramme commun est un gage de lisibilité

Lorsque les communes de l'EPCI ont mis en œuvre une mutualisation importante de leurs administrations, ils élaborent un organigramme commun, qui distingue – par un système de couleurs – les trois types de direction :

LES DIRECTIONS MUTUALISÉES, qui travaillent tant pour l'EPCI que pour la ou les communes signataires de la convention ;

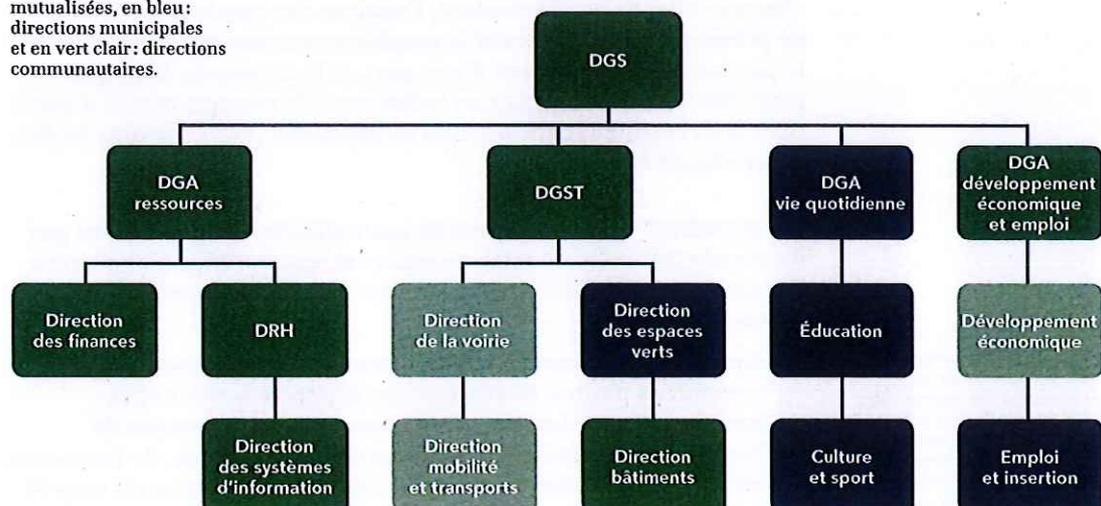
LES DIRECTIONS COMMUNAUTAIRES, qui travaillent sur les compétences transférées ;

LES DIRECTIONS MUNICIPALES, qui travaillent sur les compétences municipales.

Schéma simplifié d'organigramme unique

Source : Mission.

* En vert : directions mutualisées, en bleu : directions municipales et en vert clair : directions communautaires.



DOCUMENT n° 4

LES SYSTÈMES D'INFORMATION⁵

La mutualisation des systèmes d'information au sein du bloc communal peut prendre diverses formes : mise en place de groupements d'achats, notamment pour les applications, le matériel informatique et la téléphonie ; mise à disposition des services de la DSI d'une collectivité (EPCI ou ville-centre) ; création d'un service commun (DSI intégrée). La fonction systèmes d'information est l'une des plus citées par les communes et leurs EPCI pour leur intérêt en termes de mutualisation.

Quoi mutualiser dans les systèmes d'information ?

La fonction Systèmes d'information se décompose classiquement en 5 composantes complémentaires les unes des autres.

Composantes de la fonction systèmes d'information

Composantes	Sous-ensembles associés
Pilotage du système d'information	- Stratégie SI - Gouvernance
Organisation	- Processus SI - Services SI proposés aux utilisateurs
Environnement de travail	- Poste de travail - Équipement de communication et de mobilité
Applications	- Services aux usagers - Applications métiers - Référentiels et décisionnels
Infrastructures	- Réseaux - Systèmes (serveurs, systèmes d'exploitation, bases de données...)

Le choix des meilleurs segments de mutualisation dépendra de chaque collectivité. Cependant, l'analyse des pratiques permet de présenter à titre indicatif le graphique suivant qui identifie le potentiel de gain estimé d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part. Il en résulte l'identification de segments plus ou moins faciles ou productifs à mutualiser :

LES SEGMENTS "PÉPITES" (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) constituent les champs prioritaires de mutualisation :

Applications ressources : la mutualisation des applications ressources permet de réaliser des économies d'échelles importantes sur les moyens matériels (achats groupés de licences, de prestations associées de maintenance, de formation, etc., permettant de négocier des tarifs plus intéressants auprès

⁵ Source : conclusions des groupes de travail réunissant des responsables opérationnels de communes et d'EPCI - contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF - SGMAP - E&Y.

des éditeurs). Elle permet par ailleurs des gains rapides et visibles pour les utilisateurs, en matière de qualité de service (messagerie unifiée, etc...).

Infrastructures serveurs: la mutualisation des serveurs et des systèmes présente des gains importants, notamment en matière de sécurisation des données (redondance) et ne présente pas de difficulté technique, organisationnelle ou politique majeure.

Pilotage des SI: dès lors que les SI font l'objet d'un portage fort, au niveau politique comme au niveau technique, la mutualisation du pilotage présente des gains très élevés pour une mise en œuvre relativement aisée. Elle peut s'avérer beaucoup plus difficile à mettre en œuvre en cas d'absence de consensus sur la gouvernance.

LES SEGMENTS "AMBITIEUX" (sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en œuvre, mais susceptibles d'engendrer des gains significatifs):

Organisation des SI: la mutualisation de l'organisation des SI présente des gains importants, puisqu'elle permet une harmonisation des processus – allant dans le sens d'une plus grande efficacité de service – et une optimisation des moyens humains. Elle est toutefois particulièrement complexe à mettre en œuvre car elle impose d'une part de faire des arbitrages entre centralisation et maintien d'un service de proximité d'une part et peut générer d'autre part des inquiétudes, notamment sur le plan social.

Infrastructures réseaux: la mutualisation des réseaux présente des gains importants en matière de qualité de service (échange de données facilité) mais est difficilement réalisable en l'absence d'aménagement numérique existant (fibre optique).

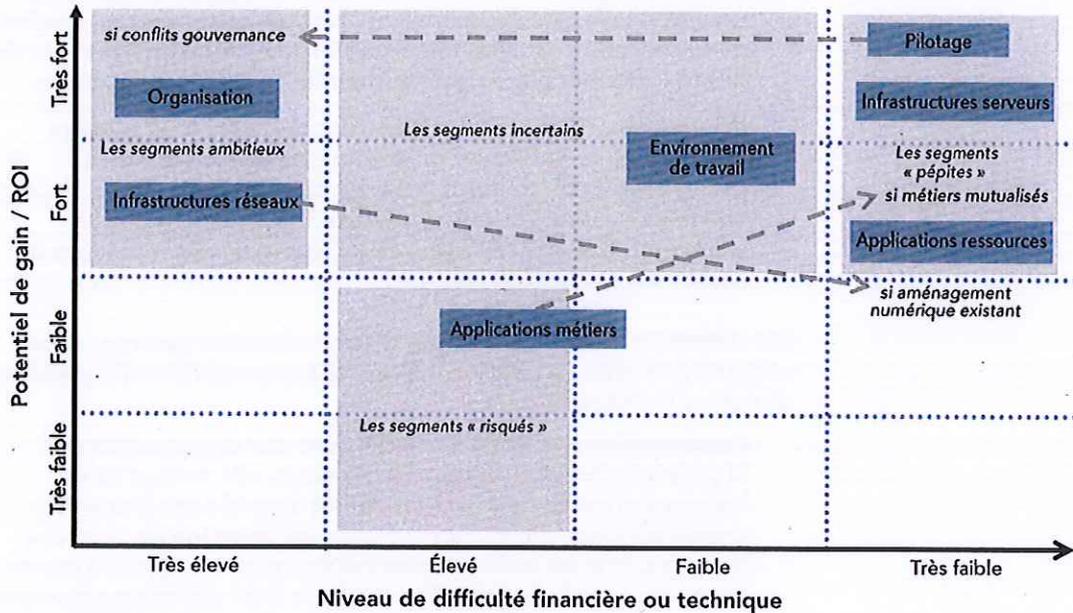
LES SEGMENTS "INCERTAINS" ET "RISQUÉS" (sujets de mutualisation ne faisant pas l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels):

Applications métiers: la mutualisation des applications métiers est particulièrement délicate car elle nécessite un consensus sur la gouvernance des SI (qui décide: la DSI, les directions fonctionnelles et/ou opérationnelles?...) et n'a de sens que si d'autres fonctions et/ou des compétences sont mutualisées. Elle ne peut donc s'envisager que dans une démarche de mutualisation dépassant la seule question des SI. Elle peut générer dans ce cas des économies d'échelles importantes, notamment pour les applications nécessitant une licence par poste (et non par site).

Environnement de travail.

Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation

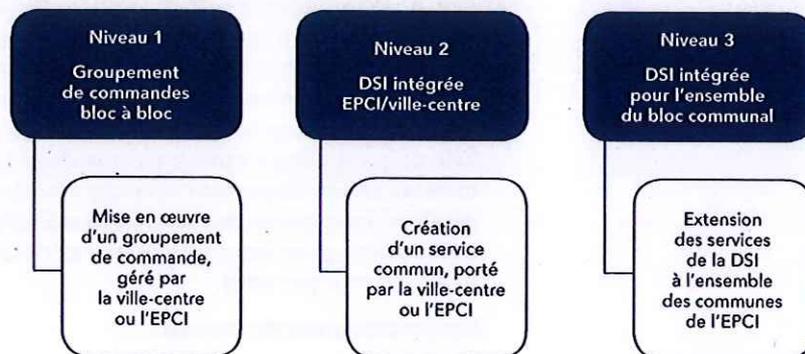
Source : groupe de travail SI.



* Si réseau (aménagement num) préexistant

Quel pilotage de la mutualisation des systèmes d'information ?

Au sein du bloc communal, la mutualisation des achats peut suivre un cheminement progressif illustré par les 3 niveaux ci-dessous :



D'un point de vue opérationnel, la plupart des cas de figure rencontrés au sein du bloc communal se situent aux niveaux 2 et 3.

Quels gains tirer de la mutualisation des systèmes d'information ?

GAINS QUANTITATIFS

Si la mutualisation permet de réaliser des économies d'échelles – notamment pour les acquisitions de licences et pour le matériel – il est difficile de dégager des ordres de grandeur précis pour deux raisons : d'une part, les collectivités ayant engagé des démarches de mutualisation ne disposent pas toujours d'un recul suffisant pour mesurer les gains réalisés ; d'autre part, les économies réalisées dépendent du contexte propre à chaque démarche de mutualisation et ne sont pas toujours imputables à la seule mutualisation.

Exemple dans un EPCI de près de 60 000 habitants (10 communes) : le projet de mutualisation et l'évolution de l'organisation des services ont permis de réaliser des économies de 45 % sur les copieurs d'étages.

GAINS QUALITATIFS

La plupart des indicateurs utilisés permettent de mesurer la qualité de service (temps de résolution des incidents...), plus que les économies. La mutualisation permet aux communes et aux intercommunalités de mieux dépenser, en particulier pour ce qui concerne les études et les prestations intellectuelles. La mutualisation contribue à une amélioration de la qualité du service en termes de sécurité, fiabilité, harmonisation des pratiques, professionnalisation de la fonction,...

Exemples :

Dans un EPCI de 28 000 habitants (17 communes) : le projet de mutualisation a permis et de financer une salle de serveurs de back-up.

Dans un EPCI de 100 000 habitants (23 communes) : la mutualisation a donné aux petites communes une taille critique pour mieux négocier leurs achats et permet à la ville-centre de « bénéficier d'une meilleure qualité de service à iso-budget ».

Dans un EPCI de 14 000 habitants (14 communes) : la création d'une DSI intégrée a permis de donner à l'ensemble des communes du territoire de nouveaux logiciels métiers et des outils qu'elles n'auraient pu acquérir seules.

De façon plus spécifique, la mutualisation permet également de faciliter le passage des communes et des EPCI à la dématérialisation, permettant à terme aux collectivités concernées de réaliser indirectement des économies.

Dans un EPCI de 14 000 habitants (14 communes) : la création d'une DSI intégrée a facilité le passage au protocole d'échanges standard PES V2.

La mutualisation des systèmes d'information au sein du bloc communal contribue enfin à l'intégration communautaire puisqu'elle constitue une opportunité de mettre en place des instances pour fédérer/coordonner différents acteurs autour d'un sujet (par exemple pour le développement de l'usage du numérique sur le territoire) et qu'elle facilite la mutualisation d'autres fonctions support, notamment la comptabilité, les services techniques et les marchés publics,

Dans un EPCI de 28 000 habitants (17 communes) : la création d'une DSI intégrée a « ouvert la porte » à l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information à l'échelle de l'intercommunalité.

Dans un EPCI de 14 000 habitants (14 communes) : le bilan positif de la mutualisation a contribué à la décision des élus de mutualiser les fonctions comptabilité et ressources humaines.

Exemples de démarches par segment mutualisable

Le pilotage des systèmes d'information

<p>Présentation du segment et périmètre</p> <ul style="list-style-type: none"> > SEGMENT: Mutualisation du pilotage des DSI > POINTS DE VIGILANCE: <ul style="list-style-type: none"> - Identifier ce qui est internalisé et externalisé - Prévoir le suivi du SDSI dans le temps, avec éventuellement une AMO 	
<p>Démarche-type</p> <ul style="list-style-type: none"> > DÉFINIR LES INSTANCES DE GOUVERNANCE (à adapter en fonction et la taille de la collectivité): Comité de pilotage avec élus et DGS/Comité technique avec DGS et DSI > DÉFINIR LES ORIENTATION STRATÉGIQUES: objectifs politiques, organisation, métiers, citoyens > DÉFINIR L'ÉTAT INITIAL/AUOUT DE L'EXISTANT, portant sur l'ensemble des SI (infrastructures, applications, organisation...). > IDENTIFIER LES ENJEUX en matière de coût, de qualité, de services aux usages > ÉLABORER UN SDSI INTERCOMMUNAL FIXANT: <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs avec des tableaux de bord (indicateurs en fonction des objectifs pré-définis, et des indicateurs divers) - une feuille de route partagée 	<p>Freins/Obstacles</p> <ul style="list-style-type: none"> > POLITIQUE/« guerre de clochers » > ABSENCE DE PORTAGE et d'adhésion au projet > SENTIMENT DE PERTE (de moyens, de qualité, de proximité...) > REPRÉSENTATIVITÉ INÉGALE des différentes collectivités
<p>Outils et méthodes</p> <ul style="list-style-type: none"> > ÉCHANGES D'EXPÉRIENCE par des groupes de travail intercommunaux > POSSIBILITÉ DE RECOURIR À UN TIERS NEUTRE (AMO) 	<p>Facteurs-clés de succès</p> <ul style="list-style-type: none"> > VÉRIFICATION DE L'ADÉQUATION DES MOYENS avec une définition précise du périmètre et des objectifs: pour éviter de générer des insatisfactions. > CONCERTATION tout au long du projet > PÉDAGOGIE ET COMMUNICATION sur les bénéfices du projet pour tout le monde > ASSOCIATION DES INSTANCES représentatives du personnel/ Régimes indemnitaires > HORIZON COURT: il faut pouvoir montrer des résultats très rapidement

L'organisation des systèmes d'information

Présentation du segment et périmètre

- > SEGMENT: processus et services SI
- > PÉRIMÈTRE: Gestion administrative du SI (budgets, marchés, contrats), exploitation de l'infrastructure et des ressources, maintenance applicative, helpdesk et hotline, équipes projets informatiques (éventuellement: cellule de gestion qualité, méthodes)

Démarche-type

- > S'APPUYER SUR LE SDSI COMMUNAUTAIRE pour mettre en place le SI communautaire, il en définit la cible.
- > TRAVAILLER LA MUTUALISATION du personnel avec la/les DRH et les organisations syndicales
- > MUTUALISER LA GESTION ADMINISTRATIVE DES SI avec une gestion unique, une procédure unique sur les contrats, un budget commun
- > METTRE EN PLACE:
 - une hotline centralisée et mutualisée (internalisée ou externalisée)
 - un support helpdesk mutualisé à « double détente »: un socle centralisé et des antennes décentralisées ou mobiles polyvalentes pour les services aux métiers
 - une maintenance applicative mutualisée et centralisée
- > GESTION DE PROJET: une démarche unifiée avec une équipe mobile pour les services métiers

Freins/Obstacles

- > RÉSISTANCE au changement
- > SENTIMENT DE PERTE DE PROXIMITÉ de la part des services utilisateurs
- > APPLI: équipe de maintenance applicative mutualisée va gérer au début beaucoup d'application métiers

Facteurs-clés de succès

- > ACCOMPAGNEMENT au changement et à la mobilité
- > PÉDAGOGIE/CONCERTATION sur les bénéfices du projet
- > GESTION DES PRIORITÉS
- > RÉACTIVITÉ DE LA HOTLINE (partie visible des utilisateurs)
- > FORMATION/TRANSFERT de compétences

Outils et méthodes

- > POUR LA MOE: outils RH, concertation, accompagnement, formation, outils d'analyse des processus, outils de portefeuilles projets
- > POUR L'EXÉ: outils de prise en main/déploiement à distance

Les applications métiers

Présentation du segment et périmètre

- > PARTAGER LES APPLICATIONS en grands domaines/secteurs d'activités
- > DÉFINIR L'EXTERNALISATION SAAS (les offres des éditeurs vont de plus en plus dans ce sens)

Démarche-type

- > MUTUALISATION d'applications métiers

Outils et méthodes

- > INCLURE les marchés publics
- > METTRE EN PLACE une démarche de gestion de projet: cahier des charges puis tests, recettes, validation
- > CONCERTATION: consulter et faire adhérer les services de façon volontaire
- > APPROCHE urbanisation du SI
- > PRATIQUES des services homogènes

Freins/Obstacles

- > ÉDITEURS/SAAS
- > ASSOCIER les services fonctionnels
- > DÉCRYPTER les demandes (« parfois c'est mal exprimé »)
- > ORGANISATION des services

Facteurs-clés de succès

- > ASSOCIER LES SERVICES FONCTIONNELS: comprendre les demandes et les besoins
- > APPORTER UNE RÉELLE AMÉLIORATION de la qualité de service
- > INTERFACES VERS LES CITOYENS: améliorer la communication grand public

Les infrastructures
et serveurs

Présentation du segment et périmètre

- > **OBJECTIF:** Mutualisation des data-centers de toutes les communes membres
- > **PÉRIMÈTRE:** Baies, stockage, serveurs, supervision, sauvegarde (hors cœur du réseau, cf. infra réseau)

Démarche-type

- > **PRENDRE UNE AMO** (selon la taille de la collectivité)
- > **AUDIT DE L'EXISTANT**, estimation des ressources techniques nécessaires, dimensionnement, sécurisation
- > **IDENTIFICATION DES LOCAUX**, question du PCI, site de secours
- > **IDENTIFICATION DES MATÉRIELS NON « MUTUALISABLES »** (ex: boîtes noires, AS400...)
- > **BASCULE/MIGRATION**

NB: la nouvelle infrastructure doit pouvoir recevoir les systèmes existants

Freins/Obstacles

- > **PROBLÈMES DE COMPATIBILITÉ TECHNIQUE** (matériel non mutualisable)
- > **MUTUALISATION** des différentes équipes infrastructures
- > mettre une seule tête de pont

Facteurs-clés de succès

- > **PÉDAGOGIE ET COMMUNICATION** sur les bénéfices du projet: apport en sécurité/fiabilité/réductions d'énergie (« green IT »)
- > **DÉMARCHE PROJET**
- > **ACCOMPAGNEMENT PAR UNE AMO**, a minima au début mais idéalement tout au long du projet de déménagement de l'infrastructure et de son suivi
- > **DÉMARCHE DE FORMATION** pour accompagner le changement

Outils et méthodes

- > **MÉTHODES:**
 - Mise en place d'une vraie démarche projet (tests, recettes...)
 - Méthodes d'audit, d'analyse de l'existant
 - Outils RH pour transfert de compétence
- > **Outils:**
 - Virtualisation, cloud « communautaire »,
 - Externalisation (éventuelle) de l'hébergement



DOCUMENT n° 5

SYNTHÈSE

MUTUALISATIONS, ENTRE VRAIES REUSSITES ET ESPOIRS DEÇUS

> 1^{er} octobre 2014, à Marseille

Conférence introductive – Etat des lieux et pratique dans les territoires

Damien CHRISTIANY
Consultant, cabinet Damien CHRISTIANY, conseil auprès des Intercommunalités

Dans le cadre de la préparation de cette journée, nous souhaitons rappeler des pré-requis en termes de mutualisation et les éléments de contexte permettant de placer la mutualisation au sein d'un contexte global.

I. La commande politique en matière de mutualisation

Dans un premier temps, les relations entre communautés de communes et communes ont particulièrement évolué. La nouvelle carte de l'intercommunalité est aujourd'hui basée sur les bassins de vie. La question du transfert de compétences entre commune et intercommunalité se pose avec acuité et constitue une opportunité de développer la mutualisation.

Ainsi, l'intercommunalité apparaissait comme un gestionnaire de compétence. Aujourd'hui, cette approche diminue et le rôle de partenaires des communes se renforce, du fait du désengagement de l'Etat au profit de l'intercommunalité. Enfin, le mandat actuel est marqué par la diminution des dotations de l'Etat à hauteur de 12 milliards d'euros d'ici 2017, soit 30 % de la DGF. De nombreuses intercommunalités s'interrogent ainsi sur les transferts de compétence permettant d'atténuer les effets de la baisse de cette dotation de l'Etat. Pour autant, cette diminution doit correspondre à un accroissement de la qualité de service public.

Par ailleurs, la thématique de la mutualisation ne peut pas être déconnectée d'autres champs de l'intercommunalité. Ainsi les marges de manœuvres financières et les compétences des intercommunalités et communes membres doivent évoluer en même temps.

II. Les principales typologies de mutualisation

La mutualisation se met en pratique en fonction du territoire : il ne s'agit pas d'une approche théorique, correspondant à un cadre législatif rigoureux. Son approche peut ainsi apparaître hétérogène d'un territoire à l'autre. Par exemple, la mutualisation dans un secteur urbain peut prendre la forme de services communs dotés de mécanisme de services partagés, tels qu'une Direction Générale, un service RH ou un service de communication unique.

Au sein d'entités rurales ou périurbaines, la mutualisation constitue un système de nouvelle gouvernance au sein de laquelle l'intercommunalité devient un gestionnaire de compétences et un partenaire au service des communes membres. L'offre de services qui n'existe plus ou qui n'a jamais existé se renforce ainsi.

Toutefois, nous pouvons nous interroger sur la production d'économies à travers ce type de mutualisation à court ou moyen terme. Je partage la position de la DCF sur ce point : la mutualisation doit constituer la formalisation du volet organisationnel et RH du volet politique. La mutualisation n'est pas une fin en soi mais un outil pour une meilleure efficacité face à la diminution de la recette. Il est ainsi nécessaire de définir la commande politique au sein de chaque territoire. En absence d'objectifs, il sera difficile de porter un discours volontaire aux élus et au personnel pour cette mutualisation.

La mutualisation ne relève d'aucune qualification juridique : il s'agit d'une démarche de mise à disposition, ascendante ou descendante, de personnels communaux ou intercommunaux. Cet outillage est ainsi déjà présent à travers ces mécanismes de mise à disposition.

Dans ce cadre, les enjeux de la mutualisation se posent avec acuité. S'agit-il d'un transfert de personnel ? D'une prestation de service entre communes et intercommunalité ? Le personnel doit-il être uniquement au service de l'intercommunalité ?

La gestion unifiée constitue un système d'intégration poussée à travers le transfert intégral de personnels des communes à l'intercommunalité. Les villes de Strasbourg et de Brest ne salarient plus ainsi le personnel. En zone rurale, les secrétaires de mairie sont salariées de l'intercommunalité, ce qui permet de les professionnaliser davantage et de les ouvrir à différentes carrières.

III. Les principaux enjeux en lien avec les dynamiques des territoires

Les pouvoirs publics, via la loi MAPAM, encouragent la mutualisation à travers la possibilité de porter des missions à l'échelle de l'intercommunalité sans disposer de compétences définies. Une intercommunalité et un CIAS peuvent ainsi instaurer des exercices de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique ou d'état civil.

Un ratio financier, le quotient de mutualisation de service, permet de mesurer cette mutualisation en encourageant les communes par une bonification des systèmes de mutualisation lors du basculement d'agents communaux vers l'intercommunalité. Un rapport devait préciser les contours de ce quotient qui est toutefois remis en question par l'hétérogénéité des territoires. Ce quotient correspond en outre au transfert de charge actuel. Ainsi, au-delà d'une réflexion aboutie sur ce quotient, des mécanismes étatiques appuient le transfert de personnel.

Les territoires se positionnent à travers une approche fonctionnelle : Comment travailler sur un service mutualisé en dehors de l'exercice de nos compétences ? Ils s'ancrent également dans une démarche opérationnelle, orientée sur le transfert des compétences.

Des communes homogènes aux organisations identiques peuvent présenter des difficultés à mutualiser un service informatique, de communication ou de ressources humaines du fait d'un tabou politique.

IV. Les évolutions récentes du cadre législatif

L'article L.5211-39-1 ne fixe aucune obligation qualitative ou quantitative en termes de mutualisation. Il ne précise également pas si cette mutualisation doit être élaborée en mars 2015 ou dans le courant de l'année 2015. Le schéma de mutualisation présente la méthode et la philosophie politique de la mutualisation. Il comporte également des fiches actions, c'est à dire les outils juridiques permettant de mettre en place la mutualisation. Il s'agit d'exemples concrets et pratiques constatés sur un territoire en question.

Les différentes clés d'entrée du schéma de mutualisation peuvent comprendre un volet de services communs, de compétences, de commande publique, de maîtrise d'œuvre ou de prestation de service. Il peut s'agir également d'ententes communautaires, telle une proposition commune d'application du droit du sol par exemple.

Le coefficient de mutualisation s'établit entre la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par l'EPCI, ainsi que les agents transférés ou mis à disposition et la rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein des services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres de la communauté.

Ce texte n'est pas toutefois pas exécutoire car nous ne maîtrisons pas les modalités de prise en compte de ce ratio.

Enfin, le schéma de mutualisation s'inscrit dans une démarche progressive de projet politique entre communes et intercommunalité. Le volet financier qui constitue le leitmotiv récurrent des pouvoirs publics en termes de mutualisation ne doit pas être sous-estimé. Néanmoins, si la seule clé d'entrée de la mutualisation est financière, celle-ci ne fonctionnera pas. Les élus sont conscients de la difficulté d'apporter des services publics nouveaux auprès du public et la mutualisation constitue un des outils permettant de répondre à cette problématique.

Mutualisation des services : ce que change la directive marchés publics

La directive marchés publics du 26 février dernier a reconnu l'évolution jurisprudentielle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en créant un cadre juridique stabilisé à l'échelle européenne, tant pour les prestations intégrées (dites « in-house ») que pour celles organisées entre collectivités publiques par la voie conventionnelle (coopération dite « horizontale »). Sous réserve de la transposition de ce texte en droit interne dans les deux prochaines années, le cadre juridique de la mutualisation semble enfin sécurisé.

Dans un souci d'optimisation de l'action publique locale, de nombreuses collectivités travaillent aujourd'hui à la mutualisation de leurs services. À l'échelle nationale, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a permis de rendre conforme à la jurisprudence de la CJUE et à la position de la Commission européenne à la fois les mutualisations entre communes et communautés et, plus généralement, entre collectivités publiques. Restait à adopter à l'échelle de l'Union européenne un texte reconnaissant ces possibles mutualisations entre autorités publiques.

“ Des collectivités peuvent coopérer, même sans relation « in-house », en respectant plusieurs critères ”

La coopération horizontale

Sur la base de la jurisprudence de la CJUE¹, le législateur communautaire a reconnu qu'un marché conclu exclusivement entre plusieurs pouvoirs adjudicateurs ne relève pas du champ d'application de la directive sur les marchés publics lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

- le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ;
- la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ;
- les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération.

Plusieurs collectivités dont la relation ne peut pas être qualifiée de « in-house », comme par exemple plusieurs communautés voisines, peuvent néanmoins coopérer sous réserve de respecter ces différents critères.

Ces éléments appellent trois remarques. Tout d'abord, la directive est assez largement inspirée de la jurisprudence de la CJUE. Aussi la notion de coopération doit être, a priori, interprétée strictement. En d'autres termes, la convention en cause doit induire des obligations réciproques pour toutes les parties au contrat. Selon la Commission européenne, « la coopération vise à assurer conjointement l'exécution d'une mission de service public que tous les

partenaires doivent effectuer. Cette exécution conjointe se caractérise par la participation et les obligations mutuelles des partenaires contractuels, débouchant sur une synergie mutuelle. Cela ne signifie pas nécessairement que chacun des partenaires participe d'égale manière à l'accomplissement de la mission en soi. La coopération peut reposer sur une division des tâches ou sur un certain degré de spécialisation. Néanmoins, le marché doit viser un objectif commun, à savoir l'exécution conjointe d'une même tâche »².

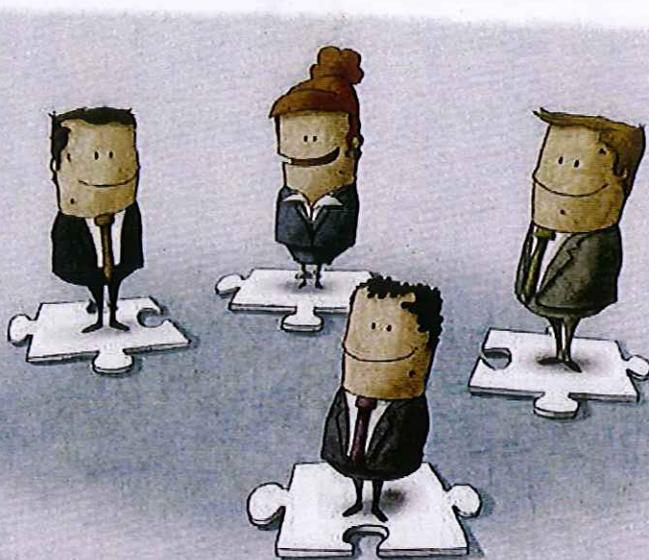
S'agissant des objectifs communs aux entités concernées, dans un arrêt de 2012, la CJUE avait effectivement précisé que la mission dont fait l'objet la convention en cause doit « assurer la mise en œuvre d'une mission de service public qui est commune » aux structures qui coopèrent ensemble³. Enfin, la Commission estime, au vu de cette jurisprudence, que les considérations d'intérêt public qui sous-tendent cette coopération impliquent que « si elle peut entraîner des droits et obligations mutuels, elle ne peut impliquer de transferts financiers entre les partenaires publics autres que ceux correspondant au remboursement des frais réellement encourus pour les travaux/services/fournitures : la prestation de services contre rémunération est une caractéristique des marchés publics soumis aux règles UE sur les marchés publics »⁴.

“ La directive permet de conclure des conventions communes-communauté sans avoir à respecter les règles de marché public ”

Ces nouvelles dispositions permettent donc de reconnaître la conformité au droit communautaire des articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du CGCT qui autorisent la coopération entre collectivités publiques.

La coopération entre communes et communauté

Dans une communication du 27 juin 2007, la Commission européenne avait demandé à la France de mettre en conformité le Code général des collectivités locales, notamment en ce qui concerne la mutualisation ascendante, avec le droit communautaire des marchés publics.



Le nouveau cadre juridique européen reconnaît la mutualisation des services entre communes et communauté. / Shutterstock / Epicure

Sur la base de la jurisprudence qui a fait suite à ce premier arrêt, la directive du 26 février 2014 permet aux communes et communauté de conclure des conventions entre elles sans avoir à respecter les règles applicables en matière de marché public. Pour que cela soit possible, le législateur européen pose plusieurs conditions cumulatives préalables. Il exige l'existence d'un contrôle par le pouvoir adjudicateur, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, sur la personne morale concernée, analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. En deuxième lieu, plus de 80 % des activités de cette personne morale doivent être exercées dans le cadre de l'exécution

des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs. Enfin, la personne morale contrôlée ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés (sauf exception). Au vu des relations actuelles entre les collectivités membres du bloc local, ces dispositions reconnaissent officiellement les possibilités de mutualisation des services entre communes et communauté (dans les sens ascendant et descendant) sans avoir à respecter le Code des marchés publics.

Floriane Boulay

1- Voir CJUE, 9 juin 2009, Commission c./ Allemagne, aff. n° C-480/06 ; 20 juin 2013, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, aff. n° C-352/12 ; 13 juin 2013, Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG, aff. n° C-386/11.

2- Commission européenne, document de travail du 4 octobre 2011, n° 1169 final, concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs (« coopération public-public »), p. 14.

3- CJUE, 19 décembre 2012, ALS, aff. n° C-159/11, §37. Voir également CJUE, 20 juin 2013, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, aff. n° C-352/12, §46.

4- Commission européenne, document de travail du 4 octobre 2011, n° 1169 final, concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs (« coopération public-public »), p. 15.

Retrouvez la note juridique de l'AdCF sur la mutualisation des services après la loi MAPTAM et la directive marchés publics sur le site de l'AdCF ou en flashant le code suivant :



Qu'est-ce qu'un schéma de mutualisation ?



Sommées de réaliser leur schéma de mutualisation avant fin mars 2015, nombre de communautés s'interrogent sur le contenu et les effets de ce document. Force est de constater qu'au vu de la rédaction de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, les territoires sont relativement libres pour s'approprier cet outil et l'adapter à leur propre projet.

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 a rendu obligatoire la réalisation d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre ceux d'une communauté et ceux de ses communes membres « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux ». Selon les services de la DGCL¹, cette expression signifie que le document doit être approuvé avant le 31 mars 2015. Le rapport comprend, selon l'article L. 5211-39-1 du CGCT, un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant

“ Le rapport doit être approuvé avant le 31 mars 2015 ”

la durée du mandat. Il doit être transmis pour avis (simple) aux conseils municipaux de toutes les communes membres (y compris celles qui ne sont pas concernées par les projets de mutualisation). À défaut de délibération dans un délai de trois mois, l'avis de l'organe délibérant sera réputé favorable. Seul le schéma devra ensuite être approuvé par délibération du conseil communautaire, avant d'être transmis pour avis aux conseils municipaux des communes membres. Cette procédure laisse sous-entendre que le projet de rapport devra être établi au plus tard avant la fin du mois de novembre 2014 si un mois est octroyé au conseil communautaire pour délibérer sur le schéma après la consultation des communes membres.

Au vu de ces délais très contraints, il semble nécessaire de définir ce qui doit figurer obligatoirement dans ce document et ce qui peut y être ajouté. D'un point de vue juridique, le législateur a simplement organisé que le schéma « prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de la communauté et des communes membres concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ». On peut déduire de cette rédaction qu'un état des lieux des effectifs et des dépenses de fonctionnement des communes et de la communauté doit apparaître dans le rapport. Ce dernier comprendrait donc deux parties : un état des lieux et une partie prospective avec le schéma de mutualisation.

Étape 1 : l'état des lieux des ressources

S'agissant de l'état des lieux, deux solutions sont envisageables. A minima, il semble nécessaire de répertorier tous les agents travaillant pour le compte des communes et de la communauté. Cependant, il peut être intéressant, notamment pour disposer d'un schéma de mutualisation le mieux adapté possible aux besoins réels du territoire, de s'inscrire dans une démarche plus ambitieuse. À ce titre, le périmètre de travail peut être élargi aux syndicats de communes, au centre



La mutualisation permet une autre approche de la répartition des ressources humaines sur un territoire. / © Christophe Fournier / CCFimages

intercommunal d'action sociale (CIAS) ou au département² et susciter la création de partenariats, notamment avec le centre de gestion concerné voire la délégation régionale du CNFPT, afin d'établir des plans de formation territorialisés.

Il convient, dans un premier temps, d'observer les types de métiers présents sur le territoire, soit en se fiant au répertoire des métiers du CNFPT, soit en créant son propre outil pour les collectivités plus importantes. Un second classement de ces métiers par grands pôles permettra d'identifier les ressources humaines présentes sur le territoire pour exercer chaque mission.

Il sera également indispensable de lister toutes les relations qui existent d'ores et déjà entre ces collectivités en matière de partage des moyens humains et matériels. En effet, si le législateur n'évoque que la mutualisation des services, le partage de matériels se révèle être une source d'économies bien plus rapides³. Pour chaque type de services, il faudra distinguer s'il s'agit d'un transfert, d'une mutualisation ascendante ou descendante, d'une mise à disposition individuelle ou d'une prestation de services.

“ Le lien avec le pacte financier et fiscal sera nécessaire ”

Étape 2 : le schéma de mutualisation Une fois cet état des lieux réalisé, le président devra proposer un schéma de mutualisation à mettre en œuvre durant son mandat. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, le conseil communautaire se verra présenter l'état

d'avancement de la mise en œuvre de ce document. Afin de dresser des pistes de mutualisation pour les années à venir, il sera sans doute nécessaire de connaître le projet d'évolution du territoire. Un tel projet permettra de mettre en adéquation les ressources humaines et matérielles avec les compétences du bloc local.

“ Il faudra lister toutes les relations existant entre ces collectivités en matière de partage des moyens humains et matériels ”

Le texte étant peu précis, il semble que ce document peut être à géométrie variable à plusieurs égards : seuls certains services peuvent être concernés ; une commune peut participer à la mutualisation de tel service mais pas d'un autre ; le schéma peut formuler des pistes à court, moyen et long terme ; les élus peuvent choisir d'avoir recours à tel cadre juridique plutôt qu'un autre en fonction de leur projet⁴ ; au final, certaines mutualisations peuvent conduire à un transfert de compétence.

En ce qui concerne le contenu exact du schéma, un élément peut entrer en ligne de compte : le coefficient de mutualisation des services prévu par l'article 55 de la loi dite « Maptam ». Actuellement, les modalités de calcul de ce coefficient ne sont pas clairement établies (voir p. 12

- Finances) mais il semble que seules les mises à disposition de services et les transferts d'agents sont compris dans ce ratio. Si les élus ne souhaitent pas être pénalisés à terme au niveau de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), le schéma devra en priorité contenir des pistes de mutualisation permettant de renforcer ces transferts

d'agents ou ces mises à disposition. Le lien avec le pacte financier et fiscal sera donc nécessaire à cet égard, mais également lorsqu'il s'agira de fixer les modalités de remboursement des mises à disposition. Cependant, d'autres modes de coopération peuvent être abordés comme les groupements de commandes, l'achat de

matériels par la communauté au bénéfice de ses communes membres (art. L. 5211-4-3 du CGCT), etc. Des outils organisationnels peuvent également être instaurés : une bourse de l'emploi territorialisée, un pool de remplacement, une plate-forme de services, etc.

Floriane Boulay

1- Cette position devrait être confirmée par le biais d'une réponse ministérielle à la question n° 58392 déposée par la députée Estelle Grellier.

2- Souvent dans la perspective de rationalisation de la carte syndicale, qui est encouragée notamment par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Certains territoires vont encore plus loin et inscrivent ce schéma dans leur projet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales englobant les emplois publics et privés.

3- Attention toutefois aux solutions miracles : la mutualisation est souvent plus pertinente sur des outils dont les collectivités n'ont pas toutes besoin en même temps - à ce titre, la mutualisation d'une déneigeuse constitue un contre-exemple pertinent.

4- À titre d'exemple, en cas de besoin saisonnier, une mise à disposition individuelle peut s'avérer quelquefois plus pertinente que la conclusion de mise à disposition de services.

Rapport relatif aux mutualisations de services de Metz Métropole et des Communes membres

1. Contexte et enjeux de la démarche

1.1 Le contexte local

Créée au 1er janvier 2002, la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole (MM) unit aujourd'hui 44 Communes autour d'un projet communautaire traduit au sein d'un projet de territoire adopté le 9 septembre 2013 : « Imagine Metz Métropole ». Il donne à la Coopération Intercommunale son cadre d'intervention pour les 20 prochaines années. Il s'appuie sur des orientations stratégiques fortes, mais également sur des principes réaffirmés comme la solidarité entre les Communes de Metz Métropole ou encore le soutien de Metz Métropole aux Communes notamment en terme d'ingénierie. La mutualisation s'inscrit dans le prolongement de ces principes.

Source potentielle d'économies d'échelle et d'efficacité de l'action publique locale à terme, la mutualisation des services, facilitée par les dispositions des lois successives portant sur la réforme territoriale, apparaît comme une pratique dans laquelle de plus en plus de Communautés s'inscrivent. Conformément aux dispositions de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, Metz Métropole et ses Communes membres se sont engagées sur la voie de la mutualisation des services.

Le présent schéma élaboré en 2015 fixe le cadre et les objectifs de cette démarche pour la période 2016-2020.

Au-delà des contraintes structurelles et financières nouvelles nécessitant de penser le « bloc communal » de manière globale, ces différents éléments militent aujourd'hui en faveur de la formalisation d'un Schéma de mutualisation opérationnel qui doit améliorer le fonctionnement du bloc local à court, moyen et long terme.

En tout état de cause, la mutualisation des services doit être conçue comme une démarche de progrès permettant aux Communes et à la Communauté de s'adapter aux évolutions institutionnelles décidées par le législateur et de résister aux nouvelles contraintes budgétaires liées à la baisse des dotations. Elle doit aussi accompagner les évolutions futures de l'Agglomération qui augurent de nouveaux transferts de compétences (lois NOTRe et LAMY ou un éventuel passage en Communauté Urbaine). Elle doit enfin conforter les Communes dans leur rôle d'acteurs de proximité et ne pas altérer leur identité.

1.2 Le contexte juridique

L'obligation d'établir un schéma de mutualisation a été introduite par la loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, complétée par la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 sur les modalités de mise en commun des personnels, et plus récemment par la loi NOTRe du 7 août 2015.

Le Président de l'EPCI à fiscalité propre est désormais tenu d'établir un Rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des Communes membres dans l'année qui suit le renouvellement des Conseils Municipaux (L5211-39-1 du CGCT) ; la Loi a fixé cette échéance à décembre 2015. Ce rapport comprend un projet de Schéma de mutualisation des services pouvant être mis en œuvre pendant la durée du mandat, soit à horizon 2020.

Le projet de Schéma de mutualisation des services est soumis à l'avis des Communes membres, qui ont trois mois pour se prononcer par délibération, le silence valant acceptation. Il est ensuite approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI.

Chaque année, lors du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du Schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du Président de l'EPCI à son organe délibérant.

1.3 Le contexte financier

L'application du Pacte de stabilité, correspondant aux engagements budgétaires de la France vis-à-vis des instances européennes, implique la réalisation de 50 Mds€ d'économies sur les dépenses publiques. La "part des Collectivités Locales", de 11Mds€, est impactée sur le montant des dotations forfaitaires des Communes et dotations d'intercommunalité des EPCI de 2014 à 2017. Pour illustration, Metz Métropole a vu ses dotations réduites d'1,2 M€ en 2014, de 3,4M€ en 2015 et il est prévu que celles de 2016 et 2017 soient réduites à même hauteur. Ce contexte de raréfaction des deniers publics contraint les Collectivités à rechercher des sources d'économies par tous les moyens.

La mutualisation est posée par le législateur comme un des moyens de préservation des marges de manœuvres financières des Collectivités. Celle-ci devait même être incitée par la mise en place d'une sanction financière, introduite par la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 : le « coefficient de mutualisation », qui viendrait réduire la dotation d'intercommunalité des territoires qui auraient insuffisamment mutualisé leurs services. Les débats sur le Projet de Loi de Finances (PLF) 2016 de septembre 2015 semblent revenir sur ce dispositif, qui a priori ne devrait pas voir le jour sous cette forme. Les dernières propositions introduisent toutefois une « dotation de centralité », appréciée à partir des données communales et communautaires, qui devrait prendre en compte le niveau d'intégration des services.

En dépit de la disparition de ce dispositif incitatif, la préservation des marges de manoeuvre par la mutualisation peut être attendue sous plusieurs aspects :

- **L'optimisation des dépenses de gestion** : la capitalisation des expertises jusqu'ici non partagées entre Collectivités et la réalisation d'économies d'échelles doivent permettre de limiter l'inflation « naturelle » des dépenses de fonctionnement. Ces économies seront attendues à terme notamment en matière de personnel, souvent suite à la réduction de doublons au fur et à mesure des départs et mouvements ou en mutualisant les activités effectuées de façon similaires et qui pourraient être optimisées si elles étaient exercées en commun. Des économies seront également attendues au niveau des achats par l'optimisation issue de la centralisation.
- **L'optimisation du Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF)** : le CIF est un rapport entre d'une part les recettes de l'EPCI minorées des « dépenses de transferts » et d'autre part les mêmes recettes reçues globalement par les Communes, syndicats et EPCI. Les « dépenses de transfert » retenues pour le calcul renvoient aux attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire. L'article L5211-4-2 du CGCT autorise l'imputation des coûts de mutualisation dans les attributions de compensation, ce qui aura pour effet de majorer le CIF, et donc la dotation d'intercommunalité, en l'état actuel du droit (voir partie « évaluation »). Aussi, plus les mutualisations seront importantes, plus le CIF sera élevé et les dotations "bonifiées".
- **L'atténuation de la contribution au redressement des finances publiques** : en effet celle-ci est calculée au prorata des recettes réelles de fonctionnement de l'EPCI, minorées des atténuations de produits (attributions de compensation), des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel.

1.4 Le contexte humain

Cette mutualisation se veut pragmatique : par un rapprochement dans un premier temps entre Metz Métropole et la Ville de Metz, elle doit constituer un cadre opportun pour tous les personnels en ouvrant des perspectives professionnelles, en particulier le développement de l'offre de mobilité, de formation et parcours de professionnalisation. Elle vise également l'émergence d'une culture administrative commune par le rapprochement physique et fonctionnel des services.

Compte tenu des enjeux qu'elle revêt pour les agents et les institutions concernés, la mutualisation doit s'inscrire dans le cadre d'un dialogue social permanent avec les agents ou les organisations les représentant. La communication, qu'elle soit globale ou individuelle, sera ainsi un enjeu essentiel dans le cadre de la mise en place de la mutualisation.

1.5 Objectifs et enjeux

Compte tenu de ces éléments de contexte, il s'agira dans cette démarche de veiller à plusieurs enjeux :

Le maintien d'un service de qualité et de proximité

Parce que la mutualisation ne doit pas se traduire par un éloignement des services, mais bien au contraire par un meilleur partage des ressources présentes sur le territoire, les domaines ciblés par le présent Schéma de mutualisation ont été définis au regard des gains qualitatifs (Planification urbaine, projets urbains,...) ou des enjeux de non-disparition d'activités (fiscalité, foncier...) qu'ils pouvaient apporter. Dans un contexte de complexification des procédures administratives et techniques et de retrait de l'Etat, il devient plus que nécessaire de mutualiser les expertises et les ingénieries afin, à terme, de les partager à l'échelle intercommunale (notamment avec les Communes qui ne pourraient les assumer à elles seules). L'organisation propre à chaque activité mutualisée devra prendre en compte les enjeux de maintien de la qualité de service et de proximité avec les agents et les administrés ; la gouvernance mise en place pour porter cette démarche devra y veiller tout au long de sa mise en œuvre.

- **Objectif** : assurer une meilleure utilisation des ressources tout en valorisant les compétences des agents : une recherche d'amélioration continue de la qualité.

La capacité des administrations à s'adapter à un contexte de réforme accélérée

L'incitation à mutualiser, formalisée par le Schéma de mutualisation, et sa prise en compte dans le calcul des dotations est l'un des volets d'une réforme plus profonde des administrations publiques locales, initiée par la Loi RCT de 2010, jusqu'à la récente Loi NOTRe du 7 août 2015. Si l'« acte 3 » de la décentralisation vise une "simplification" du paysage administratif français, il s'inscrit également dans un contexte plus global de crise économique et d'impératif de réduction du déficit public, qui bouleverse les équilibres et les manières de faire actuels.

Dans cette perspective, la déclinaison des réformes conduit à une intégration toujours plus forte de l'intercommunalité ; la mutualisation doit être perçue comme un levier permettant d'absorber ces évolutions et facilitant la prise en charge des nouvelles compétences.

- **Objectif** : optimiser les organisations publiques locales par un effort commun : une recherche d'adaptabilité de l'organisation.

La préservation de marges de manœuvres financières

La baisse des dotations ne doit pas se traduire par une réduction de la qualité des services publics locaux. De pair avec la mutualisation et les transferts de compétences, elle doit inciter à l'optimisation des dépenses de gestion du bloc local (Services dits « supports » notamment : comptabilité, ressources humaines, ...) et au rapprochement d'interventions publiques complémentaires, en lieu et place de la logique de superposition. Si la mutualisation vise des effets d'économie à moyen-long terme, à court terme les dispositifs de calcul des dotations de l'Etat devraient « récompenser » les efforts de mutualisation par une majoration des montants.

- **Objectif** : réaliser des économies d'échelles à terme dans un contexte de contraintes budgétaires : vers une optimisation des dépenses de fonctionnement.

5. Le projet de schéma de mutualisation des services 2016-2020

Le présent schéma de mutualisation poursuit plusieurs objectifs opérationnels :

- Formaliser les pistes de mutualisation à court et moyen terme arrêtées par les élus lors des Conférences des Maires des 5 février, 10 septembre et 1^{er} octobre 2015
- Expliciter au sein de fiches actions l'objet et les modalités de mise en œuvre de chaque piste.
- Se donner des objectifs en termes d'impacts sur l'organisation, les effectifs et les dépenses de fonctionnement.

Pour chaque thématique considérée, des fiches-actions précisent différents éléments :

- Le contenu de la mutualisation (« Quelles missions »)
- Les finalités de l'action (« Quels objectifs »)
- Les moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre (« Quelles ressources »)
- Les points spécifiques à traiter pour ce service (« Les points de vigilance »)
- Les Collectivités parties prenantes à la mutualisation (« Quelles Collectivités »)
- L'échéance de déploiement des actions à court ou moyen terme (« Le calendrier »)
- Les modalités juridiques et organisationnelles (« Les modalités juridiques »)
- Le modèle économique ou le mode de facturation/remboursement (« Le mode de financement »)
- Les Indicateurs pour l'évaluation (« Quels indicateurs d'évaluation »).

Il est à noter que les éléments intégrés dans les fiches ont une vocation purement informative ; elles seront affinées dans la cadre du plan de mise en œuvre.

Le Schéma ici présenté par le Président de Metz Métropole prévoit plusieurs types de mutualisations et des délais de mise en œuvre différents, selon les Communes concernées :

- **Axe 1 :** En ce qui concerne la Ville de Metz : compte tenu de l'importance de ses effectifs et de la multiplicité des compétences qu'elle mobilise, la mutualisation avec la Ville de Metz doit être le premier socle d'un projet plus vaste. L'organisation visée est celle que la plupart des grandes Agglomérations ont adoptée, à savoir une « mutualisation structurelle » des services de la Ville-Centre et de la Communauté, avec imbrication des organigrammes même si toutes les composantes ne sont pas mutualisées.

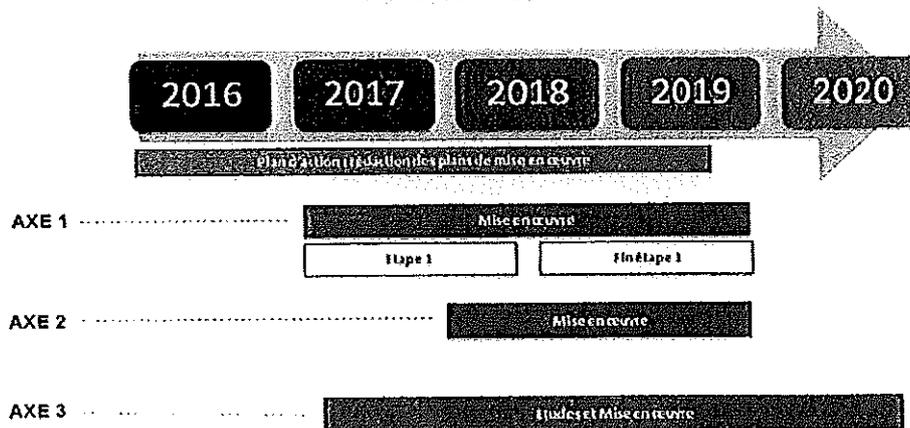
Cette nouvelle organisation doit tout à la fois permettre un fonctionnement plus efficient des services de chaque Collectivité et une amélioration des services rendus à l'interne comme à l'externe.

Enfin, c'est principalement à partir de ces services mutualisés entre la Ville de Metz et Metz Métropole que pourront être déployées des prestations à destination des autres Communes (plateforme services). Deux temps de mutualisation ont été identifiés selon les nécessités de mise en œuvre propre à chaque activité :

- *Axe 1 – Court Terme (2017) :* un certain nombre de mutualisations entre VdM et MM pourraient être engagées tant sur les services supports que les services opérationnels :
 - Services supports : ressources humaines ; finances ; commande publique ; contrôle de gestion ; partenariats et recherche de financements ; affaires juridiques ; assurances ; Correspondant Informatique et Liberté (CIL) ; reprographie ; documentation,

- Services opérationnels : planification urbaine, zones d'aménagement, production des autorisations liées au droit des sols, Politique de la Ville, habitat, gestion foncière non bâti.
- *Axe 1 – Moyen terme (2019-2020) : d'autres activités pourront être mutualisées sur un temps plus long, compte tenu de leurs spécificités et du travail nécessaire à leur rapprochement (qui permettra notamment de définir plus précisément les périmètres) :*
 - Services supports : bâtiment (études, travaux, entretien technique des bâtiments) ; logistique (gestion du parc automobile ; manifestations).
 - Services opérationnels : développement durable.
- *Axe 2 : Les Communes suburbaines de « grande taille » pourront bénéficier des expertises proposées par la plateforme de services. Elles pourront également, dès qu'elles le souhaitent, participer à certains services communs en y apportant du personnel le cas échéant. Cette contribution se fera en tout état de cause sur la base du volontariat. Il conviendra, en amont, de traiter l'ensemble des « questions préalables » soulevées par ces Communes (polyvalence des agents, territorialisation des services, gouvernance des services mutualisés, ...).*
- *Axe 3 : Les autres Communes adhéreront, si elles le souhaitent et selon leurs besoins, à une plateforme de services (modalités à définir) mettant à leur disposition diverses ressources (notamment des expertises). A terme, d'autres formes de mutualisation, plus structurelles, pourraient être envisagées, notamment pour assurer la continuité des services dans chacune de ces Communes.*

Calendrier

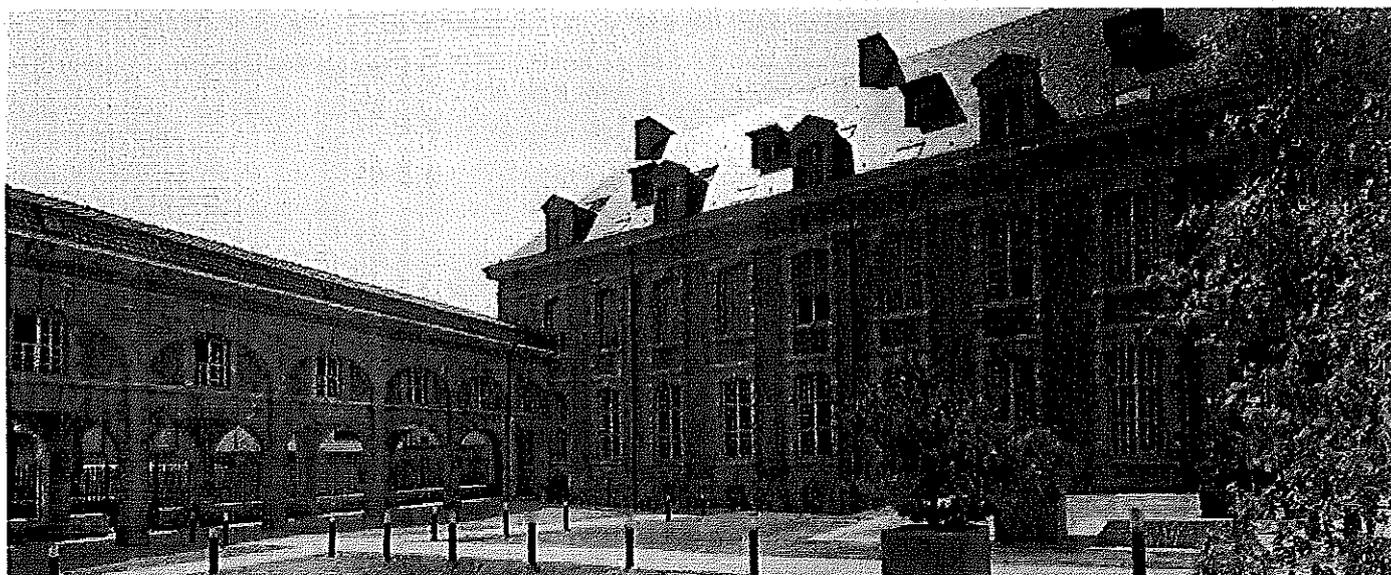


Les mutualisations revêtiront donc des formes différentes, adaptées aux caractéristiques et aux besoins de chacune des Communes impliquées.

Elles sont supposées couvrir, à terme, un périmètre très large d'activités des Communes et de la Communauté d'Agglomération, incluant certaines fonctions névralgiques. Elles pourraient avoir un impact sensible sur les modes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités parties prenantes.

Il importe, en conséquence, qu'elles soient pleinement maîtrisées par les Collectivités impliquées, à chaque étape de leur mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire de fixer, dans le cadre formel de ce Schéma, les principes et la méthode qui non seulement permettront cette maîtrise mais qui, plus fondamentalement, garantiront la réussite de la démarche (§6).

Dans ce sens, Metz Métropole et ses Communes membres ont donc mesuré les opportunités de mutualisation des services existants et ce, dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences actuelles. Cette démarche a permis de déboucher sur l'élaboration du présent Schéma de mutualisation.



1

SYNTHÈSE DU SCHÉMA DE MUTUALISATION DE VALENCIENNES MÉTROPOLE

1.1 • Une impulsion nouvelle pour la mutualisation sur le territoire de Valenciennes Métropole

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

Sur le territoire de Valenciennes Métropole, ce document constitue une impulsion nouvelle à un mouvement de mutualisation encore limité répondant à des besoins concrets ponctuels. Le schéma de mutualisation fournit un cadre pour aller plus loin dans la mutualisation, avec des axes de travail et des règles de fonctionnement décidés collectivement entre Valenciennes Métropole et les communes.

Le schéma de mutualisation a été élaboré entre février et novembre 2015 et présenté pour information en Bureau Communautaire le 11 décembre 2015. Les travaux ont consisté en synthèse à conduire un diagnostic d'ensemble des besoins des communes, à identifier et prioriser les projets de mutualisation possibles et à définir les modalités de mise en œuvre sur la période 2015 - 2020.

Pour y arriver, des groupes thématiques ont été constitués pour définir au mieux les besoins des communes et établir les modalités de réalisation de chaque projet. Au nombre de 9, ces groupes ont permis de couvrir les thématiques suivantes : Systèmes

d'information et services numériques, Ressources humaines, Affaires juridiques et gestion financière, Commande publique, Gestion patrimoniale et moyens matériels, Cohésion sociale - Education et Sport, Habitat, Urbanisme.

1.2 • Un schéma pragmatique, opérationnel et porté par les communes

Avec près de 200 000 habitants répartis au sein de 35 communes, Valenciennes Métropole poursuit son développement avec toujours en tête le même objectif – celui de redonner à chacun sa place sur un territoire résolument ancré dans la solidarité. Ses compétences d'intérêt communautaire, telles que prévues dans les statuts, concernent de nombreux champs de la vie quotidienne des habitants de Valenciennes Métropole : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, ...

L'expérience de Valenciennes Métropole en matière de mutualisation est significative bien qu'elle ne soit pas toujours formalisée. Différentes actions de coopération entre communes ont été recensées (Groupement de commandes, partage de matériel), d'assistance et de conseils par la Communauté d'agglomération (urbanisme, logements,...) ainsi que la mise à disposition de services (SIG) ou service commun (instruction ADS).

La démarche d'élaboration du schéma de mutualisation a visé à construire un schéma pragmatique, opérationnel et porté par les communes. Le schéma de mutualisation 2015-2020 de « Valenciennes Métropole » s'est alors fixé les finalités suivantes :

- Rationnaliser pour gagner en efficacité
- Faire ensemble ce que l'on ne peut plus faire tout seul
- Faire des économies

1.3 • 23 projets de mutualisation à mettre en œuvre sur 2015 - 2020

Les travaux d'élaboration du schéma ont permis de dresser une liste de 23 projets de mutualisation répartis sur les 9 thèmes présentés précédemment. Plusieurs enseignements des échanges avec les communes ressortent de ces projets :

- Une coopération indispensable entre communes pour échanger et partager leurs problématiques
- La recherche d'efficacité dans l'action publique locale
- Le soutien des communes dans l'exercice de leurs compétences propres.

En termes de délais de réalisation, 13 projets seront mis en œuvre d'ici le 31 décembre 2016. Pour les projets mis en œuvre à moyen-long terme (2017 - 2020), leurs échéances pourront être précisées lors de la première revue du schéma de mutualisation.

Cependant, quelle que soit l'échéance de mise en œuvre, des premières actions sont à réaliser en 2015 ou en 2016 pour tous les projets. Ces actions peuvent être d'ordre très opérationnel pour les projets mis en œuvre ou sur le point de l'être. Pour les projets mis en œuvre à l'horizon 2017 - 2020, les actions viseront à plus cerner le besoin, rassembler les acteurs concernés ou évaluer les impacts des projets.

4 types d'actions sont identifiées, transverse aux différents projets de mutualisation :

- Informer et communiquer auprès des communes sur les services et études déjà mis en œuvre ou en voie de l'être
- Consolider les informations recueillies lors des groupes de travail et questionnaires
- Lancer les réseaux professionnels d'échanges de pratiques, d'expériences et des évolutions réglementaires
- Animer la communauté des pilotes des projets de mutualisation



1.4 • Un pilotage essentiel pour le succès des projets du schéma

L'adoption par Valenciennes Métropole d'un schéma de mutualisation requiert de définir une organisation permettant de :

- Piloter la mise en œuvre du schéma : prendre les décisions qui permettent d'atteindre les objectifs fixés
- Suivre et évaluer les actions : connaître et mesurer les écarts par rapport à ce qui était prévu
- Animer la mutualisation : garantir le respect des principes fondant la démarche de mutualisation

La mutualisation constitue une modalité de travail innovante pour les communes : une alternative au transfert pur et simple de compétences à l'agglomération, et en même temps une mise en commun des moyens et services éclatés sur le territoire. La mutualisation implique pour l'intercommunalité de nouveaux modes de fonctionnement, pour lesquels Valenciennes Métropole et ses communes membres s'attacheront à suivre quelques principes directeurs forts :

- Un engagement fort des communes
- La construction de la mutualisation doit être conduite dans un esprit de transparence et de concertation
- Un équilibre économique des projets mis en œuvre
- L'adhésion des communes aux sujets de mutualisation doit se faire sur la base du volontariat.

La mise en place et le suivi des actions du schéma de mutualisation requièrent un dispositif de gouvernance à deux niveaux :

- une gouvernance stratégique, chargée d'adopter et réviser le schéma de mutualisation et d'en valider le rapport annuel d'avancement (Bureau, Conseil et Comité de pilotage)
- une gouvernance opérationnelle, chargée de la mise en œuvre des actions et de la préparation des décisions des instances stratégiques (équipe projet, communauté des pilotes, réseaux professionnels d'échanges).



Schéma de coopération et mutualisation de la Métropole nantaise

Préambule

L'article L.5211-39-1 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que le Président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale établi, dans l'année qui suit chaque renouvellement des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations des services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans son article 74, a précisé que ce rapport et le projet de schéma afférent, devaient être transmis pour avis aux conseils municipaux des communes membres au plus tard le 1er octobre 2015 et qu'ils devaient être approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.

Nantes Métropole s'est engagée dès 2001 dans une démarche de mutualisation avec les communes de l'agglomération sous diverses formes (transferts de compétences, mise à disposition de services, prestations de services,...). La réalisation du schéma de mutualisation donne une impulsion nouvelle à cette dynamique.

En lien avec la validation du nouveau Pacte Métropolitain le 15 décembre 2014 et sans attendre l'adoption de la loi NOTRe, les élus communautaires ont voulu affirmer leur ambition commune d'un projet de territoire alliant solidarité et efficacité. Afin de franchir une nouvelle étape dans la mise en œuvre d'une métropole plus proche des habitants et poursuivre l'amélioration du service public à l'échelle du bassin de vie, les maires ont souhaité au-delà de nouvelles mutualisations que la Métropole facilite l'émergence de nouvelles coopérations entre les communes. Dans un contexte économique contraint, ce schéma de coopération et mutualisation a vocation à renforcer la transversalité et l'efficacité pour un service à l'usager toujours amélioré.

1 Les enjeux de la mutualisation et les différentes formes de coopération

1.1 Les enjeux de la mutualisation

Afin de renforcer le fait métropolitain, le conseil Métropolitain a approuvé dès le 15 décembre 2014 le nouveau pacte métropolitain affirmant la nouvelle ambition pour la Métropole nantaise.

Les axes fondateurs du pacte métropolitain entre les 24 communes sont :

- l'accession au rang de Métropole européenne
- une métropole plus solidaire et engagée de façon concertée dans la transition écologique pour tous
- une métropole plus proche aux compétences élargies
- une gouvernance métropolitaine et citoyenne renouvelée.

La poursuite de la mutualisation des services permettra de renforcer les principes fondateurs du fait métropolitain à savoir :

- plus d'efficacité,
- plus de solidarité,
- une gouvernance renouvelée entre les communes, plus collective et ouverte.

La coopération et la mutualisation sont au service du projet de territoire et constituent un levier pour renforcer les liens et la cohésion intercommunale. Elles peuvent également être source d'efficacité et d'innovation dans l'exercice des compétences locales.

1.2 Le cadre juridique

La mutualisation peut prendre différentes formes :

- La mutualisation verticale qui associe l'EPCI et ses communes membres est dite :
 - ascendante lorsqu'une commune réalise des services pour l'intercommunalité
 - descendante lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs communes membres
- La mutualisation horizontale qui concerne plusieurs communes.

Les formes de coopérations prévues par la loi sont synthétisées dans ce tableau :

	Transfert de personnel à l'occasion d'un transfert de compétence	Service commun	Convention de gestion	Biens partagés	Mise à disposition Individuelle d'agents	Mandat loi MOP	Groupement de commandes
Fondement juridique	L.5211-4-1 du CGCT	L.5211-4-2 du CGCT	L.5215-27 du CGCT	L.5211-4-3 du CGCT	Loi 26/1/1984	Loi du 12 juillet 1985	Article 8 CMP
Objet	Lorsqu'une compétence communale est transférée à l'EPCI, l'agent exerçant la totalité de ses fonctions dans un service dédié à l'exercice de la compétence, est transféré	En dehors des compétences transférées, les communes et l'EPCI mettent en commun des services fonctionnels ou opérationnels	Création ou gestion d'équipements ou de services entre l'EPCI et les communes	L'EPCI peut acquérir des biens et en partager l'utilisation avec ses communes membres, même en dehors d'une compétence partagée	La situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi d'origine et qui effectue son activité pour le compte d'une autre structure	Lorsqu'un maître d'ouvrage public, confie à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de certaines de ses attributions	Collaboration entre des personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, dans le cadre des règles du code des marchés publics.

1.3 État des lieux des mutualisations existantes

Nantes Métropole et la Ville de Nantes se sont engagées dès 2001 dans une démarche de mutualisation, par la mise à disposition auprès de la Ville de l'actuel Département des ressources numériques et du Service maintenances des véhicules des Nantes Métropole, au moyen de deux conventions.

Cette démarche a été progressivement élargie à d'autres services et fonctions sur la base d'une troisième convention conclue en 2008 sur le fondement des lois n° 99-586 du 12 juillet 1999, 2002-276 du 27 février 2002 et 2004-809 du 13 août 2004, dans le souci de faciliter une gestion cohérente et unifiée des services et des politiques publiques des deux collectivités.

Cette première étape dans l'élargissement de la démarche reposait sur la mise en commun de la direction générale des services et des directions générales adjointes finances et gestion, organisation et ressources humaines, proximité et territoires, développement urbain et la direction générale déléguée pour la mission solidarités et coopération internationales (soit initialement 30 postes).

Une commission mixte composée de 3 élus de la Ville de Nantes et 3 membres du conseil communautaire de Nantes Métropole a été chargée dans ce cadre de réaliser un bilan régulier du dispositif de mutualisation et de formuler des propositions de répartition des charges et d'éventuelles évolutions aux conseils communautaire et municipal.

La mise en place d'un conseil de suivi des mutualisations, composé d'un représentant désigné par chaque commune membre et présidé par le 2ème Vice-président délégué avait pour vocation de garantir une gouvernance partagée de ce processus de mutualisation.

12 avenants sont venus étendre le périmètre des services mutualisés et modifier la convention initiale, dans un cadre juridique lui-même en évolution -notamment depuis l'intervention des lois RCT de 2010 et MAPAM de 2014- de sorte que 1020 postes étaient mutualisés au 1er janvier 2015, dont la totalité des fonctions de direction générale et direction générale adjointe.

Par ailleurs l'article L.5211-4-2 du CGCT, tel qu'issu de la loi MAPTAM, permet d'ériger en « services communs », au sens de la loi, un certain nombre de directions, services ou parties de services de Nantes Métropole jusqu'ici mis à disposition de la Ville de Nantes, ou inversement.

Le Conseil municipal de Nantes et le Conseil métropolitain de Nantes Métropole ont ainsi, lors de leurs séances des 30 janvier et 6 février 2015, respectivement, approuvé une convention réunissant les trois conventions en vigueur, afin de consolider les évolutions intervenues depuis 2008, d'améliorer la lisibilité du dispositif et d'en simplifier le suivi, enfin d'en harmoniser les modalités de répartition des coûts. La plupart des services communs gérés par Nantes Métropole (1462 postes sont aujourd'hui mutualisés dans ce cadre,

cf. annexe 1 de la convention approuvée par la délibération n° 2015-101 du 29 juin 2015 du Conseil métropolitain). Quelques uns relèvent de la Ville (soit 18 postes, cf. annexe 2 de la convention précitée).

Nantes Métropole et 22 de ses communes membres se sont dotées d'un service commun d'appui pour l'usage de Géonantes, porté par Nantes Métropole et composé d'un cadre A chargé d'accompagner les communes dans la mise en place et l'utilisation de ce portail géographique (convention approuvée par délibération n° 2012-171 du Conseil communautaire, en date du 14 décembre 2012).

Enfin un service commun d'instruction des autorisations du droit des sols a été créé au pôle sud-ouest (délibération n°2015-55 du Conseil métropolitain du 10 avril 2015) qui concerne 8 communes (Bouaye, Brains, Indre, la Montagne, le Pellerin, Saint-Aignan de Grand Lieu, Saint Jean de Boiseau, Saint Léger les Vignes). La mise en place de ce service est liée à l'arrêt de la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols aux communes compétentes appartenant à un EPCI à fiscalité propre comptant moins de 10 000 habitants.

D'autres formes de mutualisations existent entre les communes et la Métropole, par exemple :

- des coopérations dans le domaine de la commande publique : inscription et suivi des clauses d'insertion dans les marchés publics, groupements de commande sur l'achat d'électricité, ...
- des échanges de données géographiques
- des mises à disposition d'applications informatiques via le réseau informatique métropolitain dont :
 - Droits de cités (gestion des autorisations du droit des sols et du foncier), avec participation financière
 - Outil de gestion des transports scolaires
 - Oasis (suivi de l'accueil et des interventions)
 - Géonantes (portail SIG)
 - Plate-forme open data, en cours d'expérimentation auprès de 4 communes
- A signaler également que de nouvelles mises à disposition d'applications informatiques sont envisagées à court terme :
 - LILAS pour l'inventaire du patrimoine arboré communautaire
 - DELTA logiciel dédié à la mise en œuvre de la tarification sociale des transports dont l'utilisation démarrera en octobre 2015, date à laquelle les premiers dossiers de demande pourront être déposés
 - Nouveau logiciel de gestion des transports scolaires, en cours d'installation pour une utilisation pour la rentrée de septembre 2015.

1.4 Précisions sur le périmètre du schéma de coopération et mutualisation

Le transfert de compétences vers un EPCI constitue la forme la plus aboutie de mutualisation entre les communes. Le présent schéma ne porte que sur des actions dont la mise en œuvre est réalisable à périmètre constant : la priorité est donnée à des actions permettant à chacun d'exercer ses propres compétences dans un souci d'optimisation des coûts, sans engager l'EPCI dans de nouveaux transferts de compétences.

Les réflexions qui vont s'engager à court terme sur la définition de l'intérêt communautaire sur les cimetières et les opérations d'aménagement urbain ne sont donc pas intégrées à ce schéma.

2 Calendrier et modalités d'élaboration du schéma de coopération et mutualisation

Conformément à l'engagement pris au moment de la validation du Pacte Métropolitain, le schéma de coopération et mutualisation est le résultat de la réflexion engagée avec les DGS des communes et les maires. Ces travaux ont consisté à réaliser un diagnostic d'ensemble des besoins des communes, à identifier les pistes de coopérations et mutualisations possibles, pour retenir en conférence des maires du 12 juin 2015 les axes prioritaires.

Le schéma de coopération et mutualisation est élaboré à l'issue de ces travaux préparatoires, ayant associé l'ensemble des communes de novembre 2014 à juin 2015. Il fait la synthèse du travail engagé et identifie les

chantiers prioritaires dont la faisabilité va être analysée. Le schéma est adressé avant le 1er octobre 2015 pour avis à chacun des conseils municipaux des communes de la Métropole, pour être approuvé par le conseil métropolitain, au plus tard le 31 décembre 2015.

Calendrier

- Novembre 2014 : Annonce en conférence des maires du lancement des groupes de travail schéma de mutualisation et élaboration d'un état des lieux à partir d'un questionnaire transmis aux communes
- Décembre 2014 : adoption du pacte métropolitain en conseil communautaire
- Février à avril 2015 : groupes de travail avec les DGS des communes sur la base des réponses aux questionnaires
- Juin 2015 : identification des axes prioritaires en conférence des maires
- Juillet-août 2015 : envoi d'un courrier aux maires pour identifier les participants sur les axes retenus
- Septembre 2015 : présentation du projet de schéma en conférence des DGS et de l'avancement du pacte métropolitain en conférence des maires
- Fin septembre 2015 : transmission du schéma de mutualisation aux communes pour avis des conseils municipaux
- Octobre/Novembre 2015 : lancement des groupes thématiques
- Novembre 2015 : prise en compte des avis des DGS et des maires sur le schéma en conférences des DGS et des maires
- 15 Décembre 2015 : approbation du schéma de mutualisation par le conseil métropolitain

3 La démarche engagée avec les communes

Conformément aux engagements pris lors de l'élaboration du pacte métropolitain, trois chantiers de mutualisation ont été engagés en novembre 2014 qui concernent le développement :

- des mutualisations entre la Métropole et les communes,
- de coopérations entre les communes de l'agglomération,
- de la coopération en matière de commande publique.

La méthodologie mise en œuvre pour les trois groupes de travail consiste à :

- Faire un état des lieux des mutualisations existantes et recenser les besoins des communes à partir d'un questionnaire
- Partager et compléter les résultats avec les DGS des communes pour :
 - Établir la liste des services qui pourraient faire l'objet de mutualisations, coopérations ou groupements d'achats
 - Identifier les communes intéressées par chaque sujet
 - Prioriser quelques sujets pour poursuivre le travail
 - Préciser les objectifs attendus et proposer collectivement une méthode de travail pour poursuivre sur chacun des sujets
- Faire valider par les élus les sujets et méthodes proposées

Les groupes ont été co-animés par la Métropole et un représentant d'une commune afin de partager régulièrement la méthode et les conclusions avec l'ensemble des DGS en conférence des DGS.

3.1 Renforcer le recours aux groupements de commandes

Le groupement de commande, déjà mis en œuvre depuis plusieurs mois a montré son efficacité : gains en qualité et/ou coûts. Cependant la généralisation des groupements de commande ne peut être envisagée car cet outil qui permet d'acheter ensemble présente quelques limites :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - Mise en commun d'une procédure - Harmonisation possible des pratiques d'achats qui détermine l'efficacité des gains obtenus - Capacité à adapter le degré d'intégration (signature, notification, exécution) - Capacité à partager les coûts du groupement 	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement préalable des membres (pas d'intégration en cours de marché) - Lourdeur de la gestion de la convention de groupement de commande (initiale et avenant) - Composition de la CAO ad Hoc

L'inventaire réalisé auprès des communes sur les groupements de commandes existants, met en évidence que l'outil est peu développé au sein des communes membres. La pratique et la maturité sur l'utilisation de cet outil sont donc à développer. Par contre 46 familles d'achat ont été citées comme pouvant potentiellement faire l'objet d'un groupement soit avec un ressenti déjà positif soit sous réserve d'une étude préalable.

Les domaines proposés sont :

- en priorité la gestion des déchets verts, les achats de fournitures, les contrôles périodiques de sécurité, l'entretien des ascenseurs,
- mais aussi les carburants, le matériel de téléphonie et d'informatique, les fournitures pour les écoles ou les ateliers municipaux, le nettoyage des locaux et les produits d'entretien, l'entretien des espaces verts, les formations pour les agents...

La Métropole tient à jour le tableau de recensement des groupements de commande et anime les groupements dans lesquels elle est partie prenante. Sur les autres groupements de commande, une commune volontaire au sein du réseau anime le dispositif.

Sur les groupements de commande priorités, la méthode de mise en oeuvre est la suivante :

- Confirmer l'intérêt économique (estimation rapide des gains sur la base d'une sélection de quelques produits) et identifier la faisabilité technique,
- Étudier la mise en place d'un groupement de commande sur la base d'un projet de convention

3.2 Renforcer les coopérations à l'échelle des communes

Si ces coopérations entre communes existent déjà en format bilatérale notamment, il s'agit de les renforcer en fonction des besoins exprimés. Les objectifs attendus sont d'améliorer le service rendu à l'échelle du bassin de vie, d'optimiser l'utilisation des équipements et services et d'en mutualiser les coûts.

Les domaines proposés en priorité sont :

- lecture publique (par exemple d'améliorer la complémentarité de l'offre, favoriser les échanges, faciliter les accès et emprunts croisés,...)
- les piscines (ex : optimiser la gestion sur la base des retours d'expérience et améliorer la complémentarité des équipements)
- les écoles de danse et de musique (par exemple améliorer complémentarité de l'offre et faire des économies de gestion)

Les autres domaines identifiés qui pourraient être envisagés ultérieurement sont:

- la restauration scolaire,
- le mobilier ou les cartes scolaires,
- les équipements sportifs,
- salles de spectacles et espaces culturels,
- la production de plantes...

La méthodologie proposée consiste à :

- Réaliser un état des lieux de l'offre et de la demande avec cartographie
- Identifier les pistes d'amélioration ou d'optimisation du service
- Analyser la faisabilité (technique, socio-économique) de mise en oeuvre de coopérations intercommunales

Afin de garantir l'exhaustivité de l'état des lieux, l'AURAN collectera des données auprès des 24 communes et en fera la synthèse dont la cartographie. Sur la base du volontariat, les communes s'inscrivent dans des groupes de travail. La Métropole suit et coordonne l'avancée des travaux sur les différentes thématiques.

Un groupe de pilotage politique, composé d'un élu de la majorité et d'un élu de la minorité suivra l'avancement des groupes et les propositions faites sur chaque thème, avant présentation en conférence des maires.

3.3 Renforcer les mutualisations avec la Métropole

Sur la base des mutualisations existantes, le ressenti des communes est globalement positif même si des points de vigilance sont mis en avant afin de garantir la réussite des mutualisations :

Avantages	Points de vigilance
Offre de nouveaux services	Nécessite une forte volonté politique
Améliore la qualité du service	Définir des règles partagées
Rationalise les moyens	Renforcer la coordination
Développe les compétences et expertises dans les services	Partager des bilans réguliers
Fédère les services sur des sujets communs	

La mise en place de mutualisations nécessite donc un dispositif clair, partagé et coordonné. Pour garantir la réussite d'une mutualisation il convient de prendre en compte les spécificités locales, d'évaluer les impacts financiers, techniques, organisationnels et humains, de définir les modalités organisationnelles de mise en place et de renforcer nos capacités à mettre en avant et à conduire le changement.

Les domaines proposés en priorité sont :

- La gestion des archives (gestion pérenne, mettre en place un archivage numérique,...)
- Les ressources numériques (sécurisation des systèmes et service d'assistance,...)
- L'instruction des autorisations de droit des sols
- Les centres de supervision urbaine

D'autres thèmes ont également été cités par plusieurs communes :

- Comité des œuvres sociales
- Gestion et prévention des risques

Il est proposé que la Métropole anime un groupe de suivi par thématique pour :

- Établir un état des lieux de la situation existante
- Préciser le périmètre et les prestations concernées
- Analyser la faisabilité organisationnelle, juridique et financière sur la base d'une prise en charge des coûts par les collectivités bénéficiaires du service
- Proposer la/les formes de mutualisation les plus adaptées

Un groupe de pilotage politique, composé d'un élu de la majorité et d'un élu de la minorité, suivra l'avancement des groupes de travail et les propositions faites sur chaque thème, avant présentation en conférence des maires.

3.4 Développer des réseaux professionnels

Au sein des 3 groupes de travail, il est apparu unanimement la nécessité de développer les réseaux professionnels notamment sur les sujets sur lesquels la mise en œuvre de la mutualisation est plus complexe. L'objectif est de monter en compétence collectivement par la délivrance de conseils et le partage des expertises, voire de partager des outils.

Les domaines concernés sont nombreux parmi lesquels on peut citer :

- Administratifs : juridique, assurances, commande publique, finances, ressources humaines, état civil
- Socio-culturel : action sociale, petite enfance, établissements artistiques
- Techniques : gestion des bâtiments, des piscines, gestion et prévention des risques, gestion funéraire, police municipale, gestion informatique...

Nantes Métropole s'est engagé à recenser les réseaux existants (métropolitains et communaux), à renforcer et animer ces réseaux avec les communes et à mettre en place des outils numériques pour développer les échanges.