



CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

Note de synthèse et de propositions soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

BON A TIRER

Date

Signature :

EPREUVE N° 7

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Vous êtes chargé(e) de mission auprès du Directeur général des services d'une Communauté d'agglomération (21 communes, 180 000 habitants). A ce jour, seuls les services informatiques, affaires juridiques et marchés publics ont été mutualisés entre l'EPCI et la commune-centre.

Alors que la Présidente souhaite donner une nouvelle impulsion au projet communautaire, vous êtes chargé(e) par le Directeur général des services d'étudier les modalités d'une nouvelle étape de mutualisation à destination de l'ensemble des communes de l'agglomération. Il vous demande de lui faire des propositions concrètes sur le pilotage de la démarche et les conditions de réussite de sa mise en œuvre.

DOCUMENTS JOINTS

Document n°1	Code général des collectivités territoriales Articles L5211-4-1, L5211-4-2, L5211-4-3, L5211-39-1	Page 1
Document n°2	Assemblée Nationale, 23/02/2016 – Question écrite n°69679 de Mme Isabelle Le Callennec	Page 5
Document n°3	Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Finances, mai 2015 - Guide pratique de la mutualisation « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements »	Page 7
Document n°4	La Gazette des communes, 02/11/2016 – « Des communes de la métropole bordelaise réclament une pause dans la "mutualisation" »	Page 27

Document n°5	La Gazette des communes, 16/01/2019 – « Quand la mutualisation du numérique ressemble à un jeu de mikado »	Page 29
Document n°6	La Gazette des communes, 22/08/2018 – « Les mutualisations engagées ont-elles généré des gains ? »	Page 32
Document n°7	La Gazette des communes, 18/05/2015 – « Salaire, temps de travail : les agents y perdent-ils avec la mutualisation ? »	Page 35
Document n°8	Maires de France, mai 2018 : « Quand l'intercommunalité mutualise les services »	Page 39
Document n°9	La Lettre du Cadre, 15/04/2016 – Entretien avec Vincent de Briant : « Pratiquez le management interculturel ! »	Page 40

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 ou nom, grade, même fictifs.
- 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.

DOCUMENT n° 1

Article L5211-4-1

Modifié par LOI n°2016-1917 du 29 décembre 2016 - art. 138

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 œuvre. 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.

Article L5211-4-2

Modifié par LOI n°2018-1317 du 28 décembre 2018 - art. 250 (V)

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. 5211-29 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 chargé 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.



Question N° : 69679	De Mme Isabelle Le Callennec (Union pour un Mouvement Populaire - Ille-et-Vilaine)	Question écrite
Ministère interrogé > Réforme territoriale		Ministère attributaire > Réforme de l'État et simplification
Rubrique > finances publiques	Tête d'analyse > dépenses	Analyse > finances publiques locales. Cour des comptes. rapport. recommandations.
Question publiée au JO le : 25/11/2014 Réponse publiée au JO le : 23/02/2016 page : 1665 Date de changement d'attribution : 12/02/2016 Date de renouvellement : 27/10/2015		

Texte de la question

Mme Isabelle Le Callennec attire l'attention de M. le secrétaire d'État, auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale, sur le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2014 sur les finances publiques locales. La Cour des comptes recommande de développer la mutualisation des services intercommunaux, prioritairement ceux des fonctions supports, au bénéfice des communes-membres. Elle lui demande de bien vouloir préciser si le Gouvernement entend suivre cette recommandation.

Texte de la réponse

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes publié en octobre 2014 sur les finances publiques locales, la mutualisation des services, notamment des fonctions support, au sein des structures intercommunales, présente l'avantage de rationaliser les outils et les moyens des collectivités territoriales. Cette mutualisation doit permettre de renforcer l'intégration communautaire. A ce titre, l'article 67 de la loi no 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), codifié à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), a permis de faciliter les possibilités de mutualisations de services entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres. En dehors des compétences transférées, des services communs peuvent être mis en place entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, ainsi qu'entre un EPCI à fiscalité propre et un ou des établissements publics dont il est membre. En outre, les métropoles et les communautés urbaines ont également la faculté de désigner une commune pour la gestion d'un service commun. La loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit également plusieurs dispositions pour faciliter les mutualisations dans un contexte financier propice à ce type d'évolutions : - la mise à disposition automatique des agents municipaux qui exercent en partie leurs fonctions dans un service commun devient automatique ; - le principe de gestion des services communs par une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre étendu à tous les EPCI à fiscalité propre (et plus uniquement dans les métropoles), à condition que le conseil communautaire le souhaite ; - l'élargissement des services communs à l'ensemble des missions fonctionnelles et opérationnelles non transférées, en dehors des missions confiées aux centres de gestion ; - la possibilité de créer une CAP commune à un EPCI, ses communes membres et leur établissements publics, lorsque la collectivité ou l'établissement public n'est pas obligatoirement affilié à un centre de gestion ; - la possibilité des services unifiés est également possible entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.



Ces évolutions découlent notamment des préconisations de l'évaluation de politique publique sur les mutualisations au sein du bloc communal commandée en juin 2014 conjointement avec le président de l'association des maires de France (AMF). Réalisée par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances, cette évaluation a reposé sur une large consultation des associations d'élus au niveau national et des responsables administratifs des collectivités territoriales (analyse approfondie de 35 EPCI, questionnaire en ligne complété par 576 collectivités ; ateliers thématiques avec la participation de fonctionnaires territoriaux). Outre les prolongements législatifs déjà cités, elle a conduit à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur les mutualisations diffusé par le gouvernement et par l'AMF aux collectivités début 2015.

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) ;

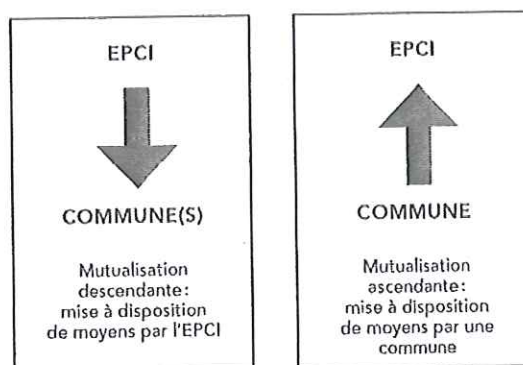
UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

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

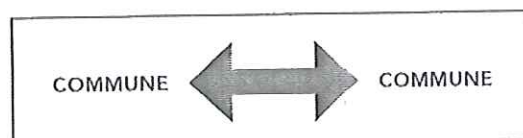
MUTUALISATION VERTICALE

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.

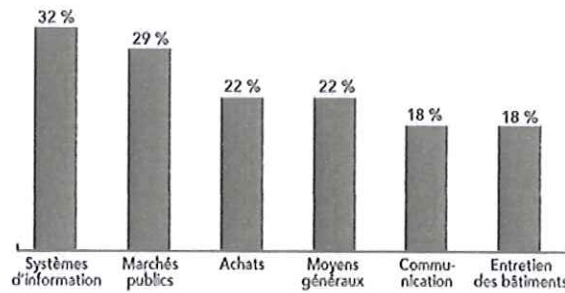
En pratique: qui mutualise quoi et avec qui?

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 :

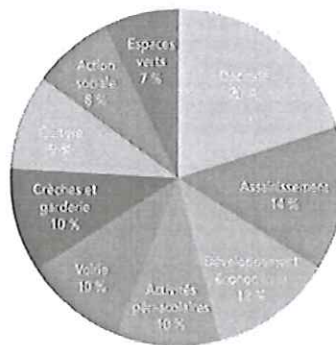
Les mutualisations les plus développées le sont entre les communes et leurs EPCI. Parmi les domaines fonctionnels, la mutualisation est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics (y compris le conseil juridique en la matière). Viennent ensuite les 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).

UN CHOIX POLITIQUE QUI REQUIERT UN PILOTAGE DÉDIÉ

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

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

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

La mutualisation, outil d'évolution du service

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

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

Source : mission

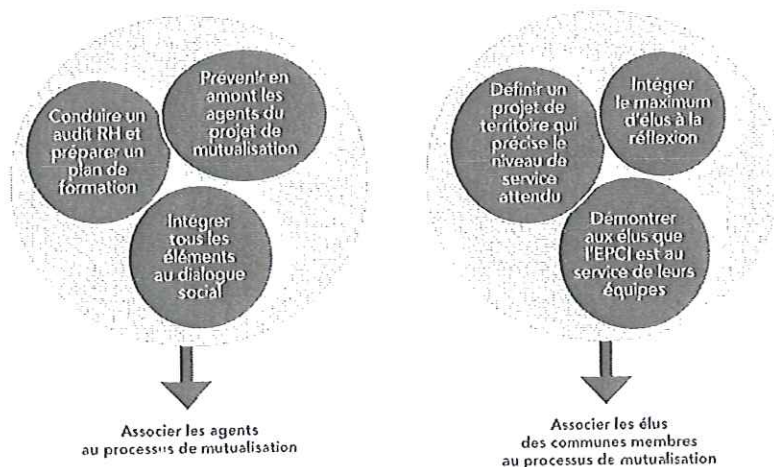


Le pilotage de la mutualisation

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

Éléments relatifs au guide méthodologique

Comment réussir la gouvernance de la mutualisation ?



Des modalités de mutualisation et des modes de gouvernance différents

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

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

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

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

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

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

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

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

Source: Mission.

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

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

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

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

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

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

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

Outils possibles de gouvernance de la mutualisation (hors transfert)

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

Source: Mission.

Une gouvernance globale pour renforcer le lien intercommunalité-communes

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

Bonnes pratiques :

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

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

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

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

Les instances de gouvernance

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

Source : Mission.

Les étapes-clés d'une démarche de mutualisation

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

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

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