

## CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2016

**Epreuve écrite de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local**

### EPREUVE N° 8

**Durée: 4 h  
Coefficient: 5**

#### SUJET :

**Administrateur(trice) territorial(e), vous êtes directeur(trice) général(e) des services d'une communauté d'agglomération de 150 000 habitants, composée de 55 communes, dont la ville centre compte 60 000 habitants.**

**La communauté était jusqu'à présent peu intégrée. Le Maire-Président a décidé de saisir l'opportunité des récentes évolutions législatives pour engager une démarche active de mutualisation des services entre la ville centre, l'EPCI et le cas échéant les autres villes membres de la CA.**

**Conscient d'une possible résistance sur le sujet, le Maire Président a prévu de faire une communication en bureau communautaire sur cette démarche, afin d'emporter l'adhésion des élus concernés . Il vous demande de lui préparer une note en vue de cette communication, éclairant les enjeux, la stratégie de mise en œuvre, les atouts de la mutualisation, ainsi que les points de vigilance à anticiper. Il vous indique être intéressé à pouvoir mobiliser des exemples d'autres intercommunalités ayant engagé, y compris de longue date, ce type de démarche.**

#### DOCUMENTS JOINTS

<b>Document n° 1</b>	<b>Mutualisation des services : vers une politique RH pour le bloc communal (Localtis- 18 décembre 2015)</b>	<b>Page 3</b>
<b>Document n° 2</b>	<b>Mutualisation progressive de services (Mairie Conseils- 22 juin 2010)</b>	<b>Page 5</b>

<b>Document n° 3</b>	Préparer et piloter les schémas de mutualisation des services (Courrier des Maires- remis à jour le 8 avril 2014)	<b>Page 6</b>
<b>Document n° 4</b>	Intercommunalité : la mutualisation des services est en marche(Ouest France- 6 mai 2015)	<b>Page 10</b>
<b>Document n° 5</b>	Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens (extrait rapport parlementaire MM. Y. Detraigne et J. Mézard)	<b>Page 11</b>
<b>Document n° 6</b>	Extraits Code Général des Collectivités Territoriales et Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015	<b>Page 20</b>
<b>Document n° 7</b>	Extraits du rapport« La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements» (rapport IGA IGF pour le ministère de la décentralisation et de la fonction publique et de l'Association des Maires de France - remis en mai 2015)	<b>Page 23</b>
<b>Document n° 8</b>	Extrait de l'étude « Panorama des enjeux de la mutualisation entre communes et communautés» (AdCF – Mairie-conseils –ADGCF -janvier 2015)	<b>Page 35</b>
<b>Document n° 9</b>	Fiche repère CNFPT Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils La mutualisation des services opérationnels	<b>Page 39</b>

**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.

**Intercommunalité**

**Mutualisation des services : vers une nouvelle politique RH pour le bloc communal ?  
(Article de Localtis.info du 18 décembre 2015)**

**L'AdCF, le CNFPT et la FNCDG ont publié ce jeudi 17 décembre une étude commune sur "La dimension RH des schémas de mutualisation", fondée sur l'observation de l'élaboration puis de la mise en oeuvre des schémas de mutualisation dans cinq communautés pilotes.**

A quelques jours de l'adoption par les assemblées communautaires des schémas de mutualisation, prévus en application de l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) complété par l'article 74 de la loi Notr du 7 août 2015, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) ont présenté jeudi 17 décembre 2015 une étude commune sur "La dimension RH des schémas de mutualisation" au sein du bloc local.

L'AdCF a également communiqué les résultats d'une enquête rapide réalisée les 15 et 16 décembre auprès de ses adhérents, à laquelle près de 300 communautés ont répondu. Il apparaît ainsi qu'un tiers des schémas ont déjà été adoptés, un tiers sont en cours de rédaction. Seuls 14% des EPCI n'ont pas engagé la démarche. Ces chiffres témoignent pour Loïc Cauret, président délégué de l'AdCF et président de Lamballe communauté, d'une "appétence" des communautés pour les schémas de mutualisation. Par ailleurs, seules 10% des communautés ont déclaré souhaiter attendre la mise en oeuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) pour adopter leur schéma de mutualisation.

**Une élaboration "fortement dépendante de la dynamique intercommunale"**

Fruit d'un travail de près de deux ans, l'étude réalisée par les trois organismes est fondée sur l'observation de l'élaboration puis de la mise en oeuvre des schémas de mutualisation dans cinq communautés de communes et d'agglomération, qui ont accepté de servir de sites pilotes. Il s'agit de Lamballe communauté, la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, Tulle agglomération, la Communauté du pays de Vendôme, et de la Communauté des 4B Sud Charente.

Il en ressort tout d'abord que "la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation est fortement dépendante de la dynamique intercommunale" elle-même : ainsi, "une intercommunalité acceptée et reconnue dans ses apports au territoire est souvent gage d'une approche positive de la mutualisation". Dans le même temps, le contexte de mutation territoriale, et les perspectives d'extension de périmètres des intercommunalités, agissent comme un "frein", en particulier pour ce qui concerne la création de services communs : ils induisent une forme de frilosité des élus devant ce qui est peut être perçu comme un éloignement des centres de décision et des services publics de la réalité du terrain, posant ainsi la question de l'avenir de la place des communes. Un sentiment largement partagé par les répondants de l'enquête rapide.

Par ailleurs, les mutualisations envisagées dans les cinq schémas s'avèrent essentiellement être des mutualisations de gestion ou d'organisation. Outre la reprise de compétences auparavant exercées par l'Etat comme l'urbanisme, sont concernés l'ingénierie et l'expertise, l'internalisation des prestations, ainsi que des groupements de commandes ou des partages de matériels. Ces avancées, si elles ne provoquent pas une intégration accrue pour les communautés, ne sont toutefois pas négligeables puisqu'elles pourraient les amener à réaliser des économies substantielles.

## **"Un questionnement fondateur d'une politique des ressources humaines"**

L'ensemble des intervenants a souligné l'importance des ressources humaines dans les mutualisations. Il faut placer l'agent "au cœur du processus de création d'un nouveau service public", dont il doit voir le sens, a ainsi insisté Vincent Potier, directeur général du CNFPT. Pour l'étude, la prise en compte du volet RH, ainsi que la réalisation de cartographies emploi/compétences montrent "l'émergence d'un questionnement fondateur d'une politique des ressources humaines", qui fait ressortir plusieurs problématiques. En matière d'encadrement, la nécessité de renforcer la ligne managériale ; concernant les mobilités, la possibilité de penser les mobilités professionnelles des agents à l'échelle du bloc local ; sous l'angle de la professionnalisation des agents, l'intérêt de mutualiser les besoins de formation, ainsi qu'il l'a été envisagé par la Communauté des 4B Sud Charente ; enfin, la nécessité d'une réflexion sur l'accompagnement des changements induits par les mutualisations, tant au plan organisationnel qu'en termes d'identité professionnelle.

Reste à savoir, s'interrogent les auteurs de l'étude, si ces questionnements se concrétiseront en une véritable politique de ressources humaines, et si les prémices observées d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) trouveront de réels prolongements, tels qu'un éventuel repositionnement des fonctions ressources humaines au-delà de leurs missions traditionnelles de gestion administrative et de paye des personnels.

Il est prévu que l'étude, dans sa seconde phase, interroge les communautés sur leurs besoins et sur les ressources et l'appui que pourraient leur apporter l'AdCF, la FNCDG et le CNFPT, pour accompagner cette fois la mise en œuvre des schémas de mutualisation. Cette offre de service porterait notamment sur "la capitalisation et l'échange d'expériences en matière de mutualisation ; l'évaluation des démarches de mutualisation ; l'accompagnement à la réalisation de plans de formation mutualisés et le déploiement d'une offre de formation spécifique ; l'accompagnement à la mise en œuvre de démarches de GPEEC et la mise à disposition de cadres d'analyse".

**Laurent Terrade**

## **Mutualisation progressive des services (Mairie-conseils.fr - 22 juin 2010)**

### **La communauté d'agglomération des Portes de l'Isère se dirige progressivement vers une mutualisation des services. Première étape : des mises à disposition de prestations par le biais de conventions et la constitution de réseaux thématiques**

Rassemblant 21 communes et 97.000 habitants, la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère (Capi) se caractérise par l'absence de ville centre comme point d'ancrage du territoire : c'est un territoire multipolaire où quatre communes sur les vingt et une rassemblent 65% de la population totale. "A travers nos actions de mutualisation des services, nous recherchons à réaliser des économies d'échelle mais également à assurer une cohérence territoriale", observe Frédéric Pin, directeur général des services de la Capi.

#### **Compétence partagée et conventions croisées**

Le principal levier utilisé pour la mise en oeuvre de la mutualisation est la mise à disposition des services par convention entre la communauté d'agglomération et les communes, ceci dans les deux sens : communauté vers communes et l'inverse. La première initiative date de 2009, lorsque onze communes pionnières signent chacune une convention avec la communauté pour mutualiser le service des archives : le document prévoit la création d'un poste partagé permettant la mise à disposition d'un agent auprès des communes. L'expérience s'avère concluante et d'autres communes se sont finalement déclarées intéressées par cette initiative. Autre forme de mutualisation : les autorisations en matière d'urbanisme que la communauté instruit pour le compte de chaque commune. Début 2010, 19 communes (sur 21) ont signé une convention à cet effet. Plusieurs prestations techniques sont également mutualisées : la gestion de la voirie intercommunale en compétence partagée avec les communes, l'entretien des espaces verts d'une commune, le déneigement par conventions croisées entre communauté et communes.

#### **Des réseaux thématiques de formation, d'échanges et de bonnes pratiques**

"Nous avons tous intérêt à fonctionner en réseau sur des thématiques communes", déclare Frédéric Pin. Dans cet esprit, la CAPI et les communes volontaires élaborent des programmes de formation communs qu'ils négocient ensuite avec le CNFPT. Autre exemple avec les agents hygiène et sécurité (Acmo) qui ont constitué un réseau pour une meilleure professionnalisation et un partage d'outils communs. En 2009, toujours, un groupement de commande a été mis en place pour l'achat groupé de matériels informatiques et bientôt pour l'achat de papeterie et véhicules. "Pour l'avenir, les élus ont exprimé la volonté d'approfondir deux axes : d'une part des prestations par convention en direction des plus petites communes; d'autre part, la mise en réseau des agents qui exercent le même métier au sein de la communauté et des communes afin de créer une culture partagée qui, à terme, nous permettra d'aller vers la création de services véritablement mutualisés", conclut Frédéric Pin.

**Xavier Toutain, pour la rubrique Expériences  
du site Mairie-conseils**

## **Préparer et piloter les schémas de mutualisation des services (Courrier des Maires – remis à jour 8 avril 2014)**

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

D'autant que la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services, introduit par la loi Mapam.

Les EPCI à fiscalité propre sont tenus de mettre en place un schéma de mutualisation des services à partir de 2015. Les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec la communauté, donc à se poser la question d'une organisation territoriale efficace.

*La dotation globale de fonctionnement (DGF) sera attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services. La loi pour la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles introduit ce nouveau coefficient fonctionnel, qui lie degré de développement de la mutualisation entre un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres et ressources financières.*

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application du coefficient de mutualisation des services. Cet outil va obliger chaque collectivité à se poser la question de la mutualisation des services avec l'intercommunalité, c'est-à-dire de la création de services communs pour des compétences non transférées.

Il existe déjà un moyen d'anticiper ce virage. La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 impose l'élaboration de schémas de mutualisation des services à partir de 2015. Ils permettent de réaliser un audit de l'existant, de diagnostiquer les besoins des communes et des EPCI et surtout de mettre en place des plans d'action.

*Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 sur les finances publiques locales encourage les collectivités à développer la mutualisation de services. Dans son chapitre sur les dépenses de personnels, il indique que « les juridictions financières seront particulièrement attentives à la mise en œuvre » de la disposition de la loi RCT sur les schémas de mutualisation, notamment à travers l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs des groupements et de leurs communes membres. Selon la Cour, une mutualisation forte est de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, notamment par la création de services communs. Les agents communautaires représentent 13,4 % des effectifs du bloc local (1,3 million d'agents), selon l'Assemblée des communautés de France (AdCF).*

### **1. Réfléchir à une organisation commune entre EPCI et membres**

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

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

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

## **2. Structurer le projet de mutualisation**

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

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

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

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

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

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

## **3. Définir le périmètre selon les spécificités locales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*à noter Le calcul du futur coefficient de mutualisation de services devrait dépendre du degré d'intégration des services. En l'état, les communautés et communes qui externaliseraient beaucoup en passant par exemple par des délégations de service public pourraient être pénalisées. Le gouvernement poursuit actuellement sa réflexion afin d'éviter ce biais.*

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

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

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

#### **6. Informer puis impliquer les agents**

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

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

Attention, cependant, à la manière de communiquer en évitant des vocables type « fusion », très anxio-gènes. En amont du processus de définition du schéma de mutualisation, il peut être utile de former des groupes de travail mixtes (agents de la communauté avec des agents issus des communes) et thématiques qui pourront faire des propositions. Il est aussi souhaitable d'associer les personnes en aval, pour la mise en œuvre des actions prescrites, avec, par exemple, un agent pilote, un autre chargé du suivi, etc. Impliquer les agents



facilitera les discussions sur l'organisation du travail, les horaires, la rémunération (une démarche de mutualisation mène souvent à une harmonisation par le haut des rémunérations, mais une négociation pour maîtriser les coûts de la masse salariale n'est pas impossible).

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

#### **7. Inscrire la démarche dans une vision d'ensemble**

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

**Par Bénédicte Rallu – Courrier des Maires**

## **Intercommunalité : la mutualisation des services est en marche (Ouest France – 6 mai 2015)**

Le conseil communautaire, lors de sa séance du lundi 27 avril, a validé les principes des trois premiers axes forts du schéma de mutualisation.

La mutualisation, c'est quoi ?

La présidente, Françoise Gatel, rappelle d'entrée, « **l'obligation faite par la loi de présenter, avant le 31 décembre, un schéma de mutualisation et les économies attendues, en terme de fonctionnement, sur la durée du mandat.** » Elle rappelle « **la dynamique de la communauté de communes du pays de Châteaugiron (CCPC) pour rationaliser les dépenses et les services, dans un souci de ne pas imposer aux communes et de mettre en place une réelle subsidiarité** ».

Cette démarche permet d'améliorer l'offre de services en créant, maintenant ou renforçant les compétences des personnels et des services. Le transfert de compétence d'une commune vers l'intercommunalité entraîne le transfert du service, ou de la partie de service, chargé de la mise en oeuvre de cette compétence. Les services sont mis à disposition de la CCPC, qui peut également mettre ses services à la disposition des communes membres, lorsque cela présente un intérêt. Peuvent aussi être créés des services communs qui sont obligatoirement gérés par la communauté de communes.

Les enjeux

Les élus communautaires ont défini quatre enjeux : conforter le développement territorial dans un cadre financier contraint ; réfléchir à l'organisation des services ; partager des expertises ; optimiser les moyens et les dotations.

Après une phase d'état des lieux, ils ont procédé au partage des orientations politiques ; au choix des périmètres de mutualisation ; à la formalisation du schéma et de son plan d'actions, pour une mise en oeuvre au cours du mandat 2014-2020.

Services mutualisés

Trois axes font consensus pour ce premier volet : urbanisme, informatique et formation.

Les services mutualisés seront : l'instruction du droit des sols (urbanisme, permis de construire...), l'informatique pour le suivi, la maintenance, le conseil, l'acquisition groupée et l'assistance. La formation des agents et des élus locaux.

Et après ?

En juin 2015 : la deuxième étape concernera la réflexion sur les services techniques. En octobre, interviendra la révision du pacte financier, élaboré en janvier 2013, qui devra être modifié en prenant en compte les éléments financiers de cette démarche de mutualisation. Voté à l'unanimité.

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

## LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

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

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

- ils proposent d'envisager la notion de « *cadre intercommunal* » en tant que périmètre correspondant au territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Par conséquent, **le champ du présent rapport concerne toutes les formes de mutualisations envisageables entre personnes publiques situées sur ce territoire, qu'elles soient opérées entre l'EPCI et des communes membres ou en dehors de toute intervention de l'EPCI, par exemple entre plusieurs communes<sup>6(\*)</sup> ;**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'où une deuxième interrogation...

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

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

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

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

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

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

Les seigneurs qui, au temps de la féodalité, rassemblaient les armées de leurs vassaux, ne la pratiquaient-ils pas déjà ? L'union des communautés villageoises contre le brigandage n'était-elle pas une forme de mutualisation<sup>7(2)</sup> ? Point n'est besoin de multiplier les exemples pour démontrer que les autorités locales faisaient de la mutualisation, peut-être sans le savoir et bien avant que M. Jourdan débute sa carrière de prosateur.

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

## **I. INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION : DEUX NOTIONS SIAMOISES**

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

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

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

#### **1. Intercommunalité et mutualisation poursuivent des objectifs identiques**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- d'abord, parce que **la mutualisation est la condition *sine qua non* de la pleine réussite d'une entreprise intercommunale.** Si le succès de l'intercommunalité n'est guère contestable, il est aujourd'hui impératif de transformer l'essai en engageant ou en poursuivant en leur sein, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, une « *politique résolue de mutualisation* »<sup>9(4)</sup>. Comme l'écrit M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique (octobre 2009) : « *une deuxième étape doit désormais être franchie, afin que les intercommunalités ne deviennent pas un échelon territorial supplémentaire, qui se superposerait aux communes qui en sont membres* » ;

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

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

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

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

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

(...)

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

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

#### **1. Les contraintes financières**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Les contraintes politiques et psychologiques**

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

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

Quatre illustrations peuvent en être données.

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

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

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



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

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

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

#### **b) La dimension interpersonnelle**

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

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

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

#### **c) La crainte d'une perte de pouvoir**

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

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

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

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

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

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

#### *d) la crainte d'une perte d'identité*

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

Cet attachement est parfaitement légitime.

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

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

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

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

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

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

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

*\*<sup>8</sup> « L'intercommunalité en France » (2005)*

*\*<sup>9</sup> « L'intercommunalité en France » (2005)*

*(...)*

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

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

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

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

**CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

## 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.

**LOI NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE (DITE NOTRe) DU 7 AOUT 2015**

o Article 72

I.-L'article L. 5211-4-1 du même code est ainsi modifié :

1° Le I est ainsi modifié :

a) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« 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. » ;

b) Le dernier alinéa est supprimé ;

2° Après le IV, il est inséré un IV bis ainsi rédigé :

« 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. »

II.-L'article L. 5211-4-2 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « et une ou plusieurs de ses communes membres » sont remplacés par les mots : «, 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, » ;

b) Sont ajoutés les mots : «, 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. » ;

2° Les deuxième et troisième alinéas sont supprimés ;

3° Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

« 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. » ;

4° La seconde phrase du sixième alinéa est ainsi rédigée :

« 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. » ;

5° Au septième alinéa, la référence : « quatrième alinéa du » est supprimée ;

6° L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :

« 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.»

III.-L'article L. 5214-16-1 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 5214-16-1.-Sans préjudice de l'article L. 5211-56, la communauté de communes peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

« Dans les mêmes conditions, ces collectivités territoriales et établissements publics peuvent confier à la communauté de communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. »

IV.- Le II de l'article L. 5111-1-1 du même code est ainsi modifié :

1° Après le mot : « intercommunale », sont insérés les mots : « ou entre communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » ;

2° Le mot : « second » est remplacé par le mot : « dernier » ;

3° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« Par dérogation au premier alinéa du même I, lorsque ces conventions ont pour objet la mise en commun de l'instruction des décisions prises au nom de la commune ou de l'Etat par les maires des communes membres des établissements publics contractants, les communes concernées sont également parties à la convention. »

V.- La deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 5111-1 du même code est complétée par les mots : « ou entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L. 5211-39-1, le prévoit ».

« La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements »

## 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) ;

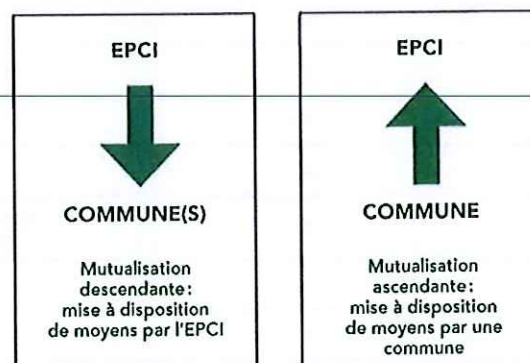
**UN DES PARTENAIRES** crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

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

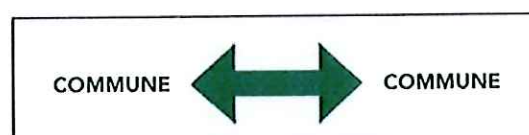
### MUTUALISATION VERTICALE

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)	X	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (L. 5211-4-1 et L. 5215-30)	.	X	X	.	.	.
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (L. 5721-9)	.	.	.	.	X	X
Service commun (L. 5211-4-2)	.	X	X	.	.	.
Mise en commun de moyens (L. 5211-4-3)	.	X	X	.	.	.
Création ou gestion d'équipements ou de services (L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)	.	X	X	.	.	.
Délégation de compétence (L. 1111-8)	.	X	X	.	.	.
Prestation de service (L. 5111-1)	.	.	.	X	X	X
Entente (L. 5221-1 et L. 5221-2)	X	.	.	.	.	.

Source : Mission IGA-IGF.

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

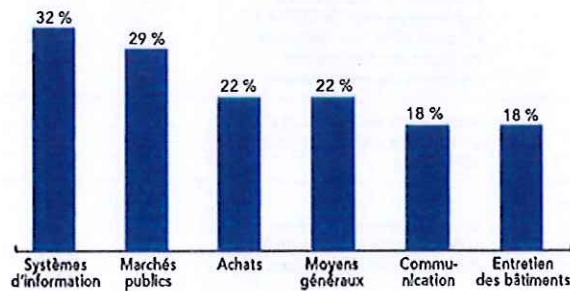
**En pratique:  
qui mutualise quoi  
et avec qui?**

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 :

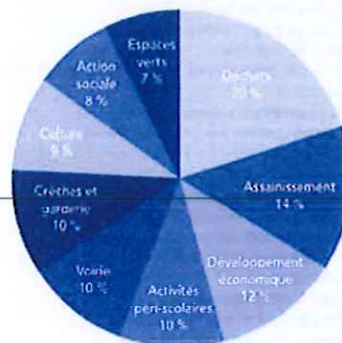
Les mutualisations les plus développées le sont entre les communes et leurs EPCI. Parmi les domaines fonctionnels, la mutualisation est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics (y compris le conseil juridique en la matière). Viennent ensuite les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

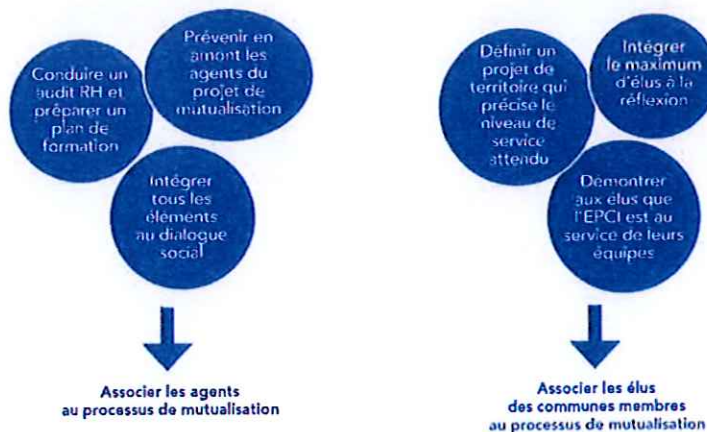
Source : mission



**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'EPCI et les communes.	Dimension évaluation, association des communes au projet de service.	Véritable comité de pilotage de l'évaluation. Souvent associé à un vice-président délégué à la mutualisation. Préparation et suivi du schéma de mutualisation.
Modalités	Délibération conjointe du conseil communautaire et des communes concernées.	Compte-rendu diffusé aux participants.	Compte-rendu diffusé aux participants ; peut donner lieu à un bilan présenté aux instances et/ou annexé au rapport d'activité.	Passage régulier aux instances.
Pérennité et fréquence	Acte nécessaire tant qu'il y a mutualisation. Durée de 3 ans à 5 ans. Actualisation en cas de modification de l'une des dispositions de la convention.	Annuel, voire deux à trois fois par an. Nécessaire tant qu'il y a un service mutualisé.	Une à plusieurs fois par an tant qu'il y a un service mutualisé.	Réunions régulières en phase projet, puis pour préparer le bilan annuel prévu par la loi.

Source : Mission.



**Une gouvernance globale pour renforcer le lien intercommunalité-communes**

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

**Bonnes pratiques :**

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

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

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

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

Les instances de gouvernance

Caractéristiques	Conseil communautaire	Bureau	Commission	Conférence des maires	Groupes de travail, comité de pilotage
Caractère obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif, possible selon le CGCT	Pour les métropoles « conférence métropolitaine »	Facultatif
Composition	Délégués des communes, au moins un par commune.	A définir dans le règlement intérieur: le président, un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, un ou plusieurs autres membres	A définir dans le règlement intérieur, possibilité d'associer des conseillers municipaux	Pour les métropoles: le président et les maires. A 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.	A 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"> <li>- L'homogénéité de définition des composantes de la thématique au sein des différentes entités</li> <li>- Les modes de gestion, pratiques, structures organisationnelles en vigueur et leurs disparités</li> <li>- La gouvernance liée à la (aux thématiques): processus décisionnels, instances de pilotages, rôle et implication des élus</li> <li>- La situation des agents concernés</li> </ul> <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"> <li>- 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</li> <li>- Qui freineront la mise en œuvre: état des lieux du dialogue social, contexte politique au sein de l'intercommunalité, historiques des institutions en présence</li> </ul>
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.

# PARTIE 2 - QUEL BILAN TIRER DE LA MUTUALISATION DES SERVICES ?

2

2.1 - UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

DOCUMENT 8

Dans le cadre de cette enquête, nous disposons d'une première appréciation des principaux avantages et inconvénients de ce mode d'organisation de la part des responsables techniques ou politiques ayant conduit ou accompagné un processus de mutualisation – et non par des cadres intermédiaires ou des agents exerçant leurs missions dans de tels services.

Ainsi, les principaux avantages induits par la mutualisation des services seraient en premier lieu l'amélioration de l'efficacité du service rendu, puis dans une moindre mesure, la réalisation d'économies d'échelle et d'économies budgétaires nettes.

A l'inverse, les principaux inconvénients soulevés résident principalement dans les difficultés managériales liées au partage ou à la mise à disposition d'agents municipaux et/ou communautaires. La complexité du cadre juridique applicable à la mutualisation et les présupposés politiques à la mise en œuvre de ce dispositif sont des contraintes également souvent avancées.

## FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE FLERS

L'harmonisation des régimes indemnitaires

37 000 habitants

25 communes

Orne

Au sein de la communauté d'agglomération du Pays de Flers, l'idée communément partagée était que le régime indemnitaire de l'agglomération était beaucoup plus favorable aux agents que celui de la ville-centre. En réalité, la réalisation d'un état des lieux objectif a montré des résultats assez équilibrés voire inverses, principalement du fait de l'instauration d'une prime d'« assiduité » par la ville-centre.

Deux solutions ont été envisagées : aligner une des deux collectivités sur l'autre, ce qui aurait coûté plus de 200 000 euros de plus à la ville chaque année notamment du fait de la filière technique, ou bien définir un dispositif nouveau.

Cette seconde solution a finalement été retenue et mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Elle permettait de garantir une gestion plus harmonieuse des agents, leur garantir une réelle équité de traitement entre eux et favorisait des mobilités futures en interne. Ce dispositif repose sur trois fondements :

- la nouvelle politique indemnitaire repose sur des objectifs de management partagé lui permettant d'avoir un sens;
- la mise en place d'une « clause de sauvegarde » qui assure le maintien des primes pour les agents déjà en poste;
- prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires.

Les nouveaux régimes indemnitaires prennent, de ce fait, en compte le grade de l'agent (« prime de service »), son niveau de responsabilité (« prime de sujétions ») et sa manière de servir (« prime individuelle d'objectifs »). Pour ce faire, un référentiel des niveaux de responsabilité des emplois a dû être établi afin de fixer les montants attribués à chacun des niveaux. Une exception est prévue lorsqu'il s'avère nécessaire de recruter un collaborateur dans un contexte de tension du marché du recrutement.

Extrait de l'étude « Panorama des enjeux de la mutualisation entre communes et communautés »  
(AdCF – Mairie-conseils – ADGCF – janvier 2015)

## 2.2 - DES DISPOSITIFS D'ÉVALUATION À PERFECTIONNER

Il convient de noter que les communautés affirmant avoir élaboré un outil d'évaluation de la mutualisation des services sont peu nombreuses (17%). Environ 50% d'entre elles sont des communautés à caractère urbain, ce qui peut laisser penser que la mise en place d'une évaluation est davantage envisageable lorsque la communauté dispose d'une ingénierie conséquente, ou/et de ressources financières suffisantes.

Par ailleurs, il s'agit rarement d'une évaluation globale de la mutualisation, mais au contraire de dispositifs ciblés sur certains services mutualisés. L'appréciation des effets de la mutualisation est alors nécessairement partielle.

L'autre difficulté rencontrée dans la mise en place de dispositifs d'évaluation de la mutualisation des services relève de leur caractère temporaire. La mutualisation des services suppose une réorganisation des services et va à ce titre souvent aboutir à un renforcement des effectifs de l'administration communautaire, notamment dans une logique d'accompagnement d'une montée en compétence. Dès lors, l'estimation des gains financiers permis par la mutualisation d'un service semble être une tâche de plus en plus ardue au fur et à mesure des mutations organisationnelles de l'administration qui s'ensuivent.

### EVALUATION DE LA MUTUALISATION DES SERVICES : L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

Le système de refacturation de la communauté d'Angers Loire Métropole a été primé par l'AFIGESE en 2013. Il a notamment permis de réaliser une évaluation quantitative de la mutualisation au sein de la communauté. Ainsi évaluée, la mutualisation aurait généré 870 000 euros d'économies annuelles toutes choses égales par ailleurs. Elles sont dues à la suppression de postes coûteux (moins de postes de direction, moins d'équipements à entretenir, etc.). Toutefois, cette évaluation ne vaut que sur le court terme. L'évolution de la communauté avec la création de nouveaux postes dans l'optique d'étoffer l'ingénierie de la communauté rend difficile la mesure des effets financiers de la mutualisation des services dans la durée. Une évaluation sur le ressenti des agents vis-à-vis de la mutualisation (conditions de travail, efficacité, qualité des services rendus... ) qualitative est en cours de finalisation.

Dans les années à venir, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) semble être l'un des principaux chantiers sur lequel seront amenées à travailler les communautés. Elle devrait constituer l'un des piliers de l'évaluation des pratiques de mutualisation en particulier et de la gestion du personnel en général.

A terme, dans une double logique de maîtrise des dépenses publiques locales et de maintien voire d'amélioration de la qualité des services, la réalisation d'une GPEEC semble essentielle afin d'établir un diagnostic prospectif nécessaire à une gestion dynamique des services de la communauté et des communes capable d'adapter les effectifs et les compétences aux besoins du territoire.

De l'aveu de nombreuses communautés interrogées lors des entretiens, une GPEEC constituerait un support appréciable à la rédaction du schéma de mutualisation.

## 2.3 - LA GÉNÉRALISATION DE LA MUTUALISATION À L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE : LE SCHÉMA DE MUTUALISATION

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 prévoit que les communautés doivent réaliser un schéma de mutualisation dans l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux. Il est donc prévu que d'ici la fin 2015, chaque communauté ait adopté son propre schéma de mutualisation.

Au début de l'été 2014, dans l'enquête lancée par l'AdCF, Mairie-Conseils, et l'ADGCF, peu de communautés affirmaient avoir adopté leur schéma de mutualisation (2%). Un chiffre à remettre en perspective avec les récents résultats de l'enquête adressée aux présidents de communautés par l'AdCF en septembre, qui révélait que 23% des communautés étaient en plein processus d'élaboration du schéma, et pour 58% d'entre elles, cela allait constituer une des priorités de l'automne. Seulement 19% des communautés n'avaient pas encore programmé son élaboration. L'une des raisons avancées par certaines communautés, notamment les communautés de communautés dotées d'un poids démographique assez modeste, est la crainte d'une fusion imposée par les nouveaux SDCI, et qui rendrait vaine l'élaboration du schéma puisque la communauté serait vouée à voir ses services complètement réorganisés.

Pour l'instant, s'il existe une certaine hétérogénéité des schémas de mutualisation observés, on peut y retrouver un certain nombre de points fondamentaux :

- l'état des lieux du nombre d'agents travaillant pour la communauté et une/plusieurs communes ;
- les besoins du territoire en services auxquels il faudra répondre ;
- les modalités de pilotage et de suivi de la mutualisation ;
- ...

Le schéma de mutualisation permet ainsi de retranscrire et formaliser les pratiques de mutualisation, existantes, que ce soit des mutualisations de services ou bien encore des mutualisations de moyens matériels. Il est censé permettre une appropriation des enjeux de mutualisation de la part de chacune des communautés et de leurs communes membres. C'est pour cela qu'un esprit de concertation et de collaboration doit animer les échanges entre communes et communauté.

La démarche de mutualisation doit être, comme l'affirme la communauté d'agglomération Portes de l'Isère dans son schéma de mutualisation « au service des priorités du projet de territoire ». À l'instar du pacte financier et fiscal, le schéma de mutualisation est un document s'inscrivant dans « l'évolution structurelle des modes de fonctionnement et de participation financière au sein de la communauté ». C'est pourquoi, les communautés tendent à articuler le schéma de mutualisation avec le pacte financier et fiscal et le projet de territoire lorsque ces documents existent. Certaines communautés souhaitent même rédiger un document unique incluant ces trois documents.

### FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PORTES D'ISÈRE

La réalisation du schéma de mutualisation,  
une opportunité de dialogue infra-territorial à saisir

102 000 habitants

23 communes

Isère

La communauté d'agglomération Portes de l'Isère, forte de ses 100 000 habitants, s'est structurée à partir de 2007 sur les bases de l'ex-syndicat d'agglomération nouvelle de l'Isle d'Abeau réunissant la commune éponyme et les communes environnantes, rejointes au cours de la même année par Bourgoin-Jailleu et les communes du pays Berjallien pour atteindre un total de 23 communes membres. À la création de la communauté, une certaine culture de la mutualisation héritée du système de ville nouvelle prévalait pour bon nombre des communes de la communauté.

De par son caractère polycentrique, la CAPI a développé une certaine culture de la concertation et de l'échange. De fait, les réflexions autour de la réalisation du schéma de mutualisation constituaient déjà un « moyen de faire travailler toutes les communes sur un projet commun ».

Les travaux d'élaboration du schéma de mutualisation ont commencé dès mars 2012, avec un travail de sensibilisation et de mobilisation des principaux acteurs concernés à savoir les élus et les directeurs généraux des communes et de la communauté. Dès le début, l'intention a été ainsi d'intégrer toutes les communes au processus d'élaboration du schéma de mutualisation.

La première étape a consisté à sensibiliser les élus avec un séminaire d'une journée en faisant intervenir les territoires qui avaient commencé à travailler sur le sujet.

Puis, la communauté a organisé une série d'ateliers animés par des groupes de travail différents. Au cours de l'année, ils ont dressé un diagnostic, formaliser des propositions puis valider ces axes. Pour ce faire, elle a travaillé conjointement avec un cabinet d'études afin de disposer d'une méthode de travail et de gagner du temps pour rencontrer tous les maires et cadres communaux.

Le comité de pilotage a regroupé des élus communautaires, des élus municipaux ainsi que des cadres techniques des communes membres et de la communauté. De même, les groupes de travail ont été co-animés par des responsables issus de la communauté et des communes membres, en veillant à ce qu'élus et cadres techniques soient mêlés. Pour le DGS de la CAPI, Frédéric Pin, « c'est l'une des probables clés de la réussite ». Ces travaux se sont terminés en juin 2013 avec l'adoption du schéma de mutualisation définitif.

L'ensemble de la démarche a impliqué un processus de réflexion, de concertation et d'élaboration de près d'une année de travail. L'hétérogénéité des besoins et des aspirations entre les communes de la CAPI a induit un travail de négociation pour aboutir à un équilibre entre les besoins des petites communes priorisant le travail sur des dispositifs peu source d'intégration, tels que des groupements de commande ou du partage de matériels, et les souhaits de communes plus grandes qui souhaitaient un projet plus ambitieux avec un intérêt plus marqué pour les services communs.

La mutualisation a abouti dans cette communauté polycentrique à la naissance de nouveaux besoins administratifs. Si le cabinet a permis de fixer une méthode de travail, la communauté s'est sentie obligée de se doter de sa propre direction de la mutualisation, soit deux postes pour s'occuper du suivi de la mutualisation et de la réalisation du schéma. Cela a notamment été nécessaire pour les prestations de services qui nécessitent des conventions, des mises à jour, des délibérations, une évaluation des coûts en vue de les calculer et de les partager équitablement entre les communes. Ces nouveaux postes ont également facilité la mise en place relativement complexe de services communs, qui une fois implantés ont été plus simples à gérer.

Pour la CAPI, ces contraintes ont été les contreparties nécessaires à la réalisation d'économies d'échelles et à l'acquisition d'une expertise nouvelle sur les procédés de mutualisation.

**Fiche repère CNFPT**  
**Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils**  
**La mutualisation des services opérationnels**

**Introduction**

La mutualisation des services fonctionnels est intéressante, mais c'est la mutualisation de l'opérationnel, et par conséquent des politiques publiques, qui lui donne tout son sens.

**Repères**

La loi du 16 décembre 2010 permet la délégation du développement et de l'animation du territoire à l'intercommunalité.

Tous les champs qui « portent » les politiques publiques peuvent être mutualisés : urbanisme, habitat, routes, développement économique, développement social, jeunesse, culture, éducation, etc. Toute la partie stratégique du développement et de l'aménagement peut être le point de départ de la mutualisation : elle est commune à tous les services opérationnels et représente une première étape de réflexion. Les contrats de ville, qui touchent une dizaine de politiques publiques, peuvent aussi représenter de bons vecteurs de mutualisation.

La réflexion autour de la mutualisation peut passer par trois phases :

- La première étape consiste à s'interroger sur les besoins précis en matière d'exercice de la compétence. Par exemple : y a-t-il besoin de mutualiser la petite enfance à l'échelle intercommunale ? Les services publics se superposent-ils et si oui de quelle façon ?
- La deuxième étape consiste à s'interroger, au-delà des économies sur le fonctionnel, au contenu de l'opérationnalité : quels sont les besoins et ressources des territoires, et quelle est la bonne échelle, le bon périmètre de déploiement des services opérationnels ? En cela, la réflexion rejoint le projet de territoire.
- La troisième étape consiste à réfléchir à l'allocation budgétaire à donner à l'opérationnalité, et à la fiscalité soutenable par le territoire. En cela, la réflexion rejoint le pacte financier et fiscal.

Concrètement, la mutualisation d'un service opérationnel, par exemple la jeunesse, passe ensuite par plusieurs étapes :

o *une phase de diagnostic*, visant à recenser ce qui se fait sur les territoires communaux. Cet état des lieux peut s'articuler autour de questions du type : qu'est-ce qui existe déjà sur le territoire ? Combien d'agents travaillent sur cette question ? Quelle qualification ont-ils ? Quels équipements et bâtiments existent et où sont-ils situés (salles des fêtes, maisons des jeunes) ? Comment pourraient-ils être rationalisés ? Quels budgets sont alloués ? Quels sont le coût et le retour sur investissement ? Cette phase permet également la rencontre avec les élus et partenaires en charge de la question (élus communaux en charge de la jeunesse, CAF, conseil général) pour relever leurs volontés et besoins ;

o *une phase de synthèse* et de discussion, pendant laquelle plusieurs scénarii issus du diagnostic territorial sont élaborés, présentés et débattus avec les élus en charge de la question ;

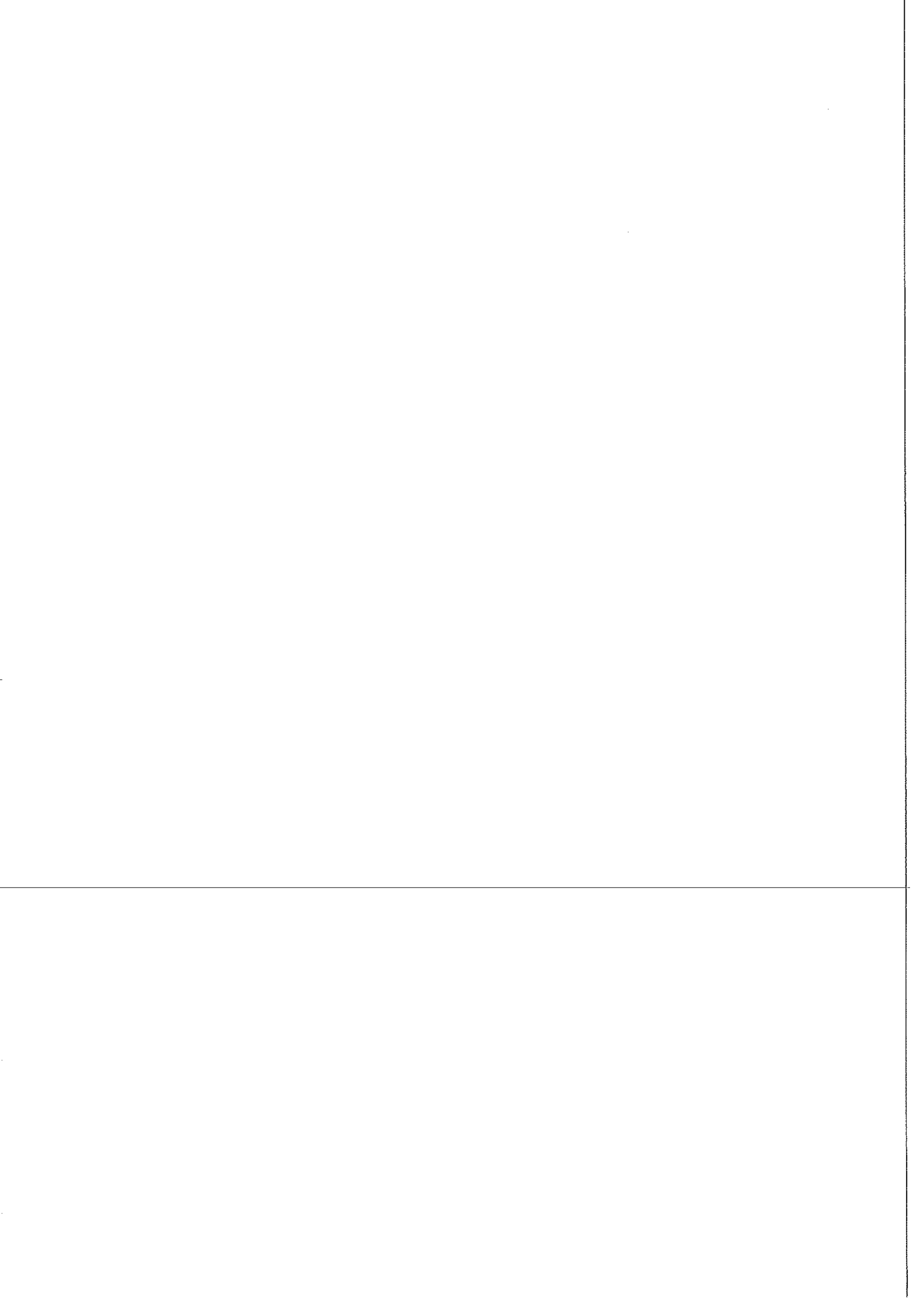
o *une phase de définition d'un cadre stratégique* décliné en plan d'actions, suivi de l'élaboration d'un accord, protocole ou convention qui décrit le type d'entité qui encadrera la mutualisation.

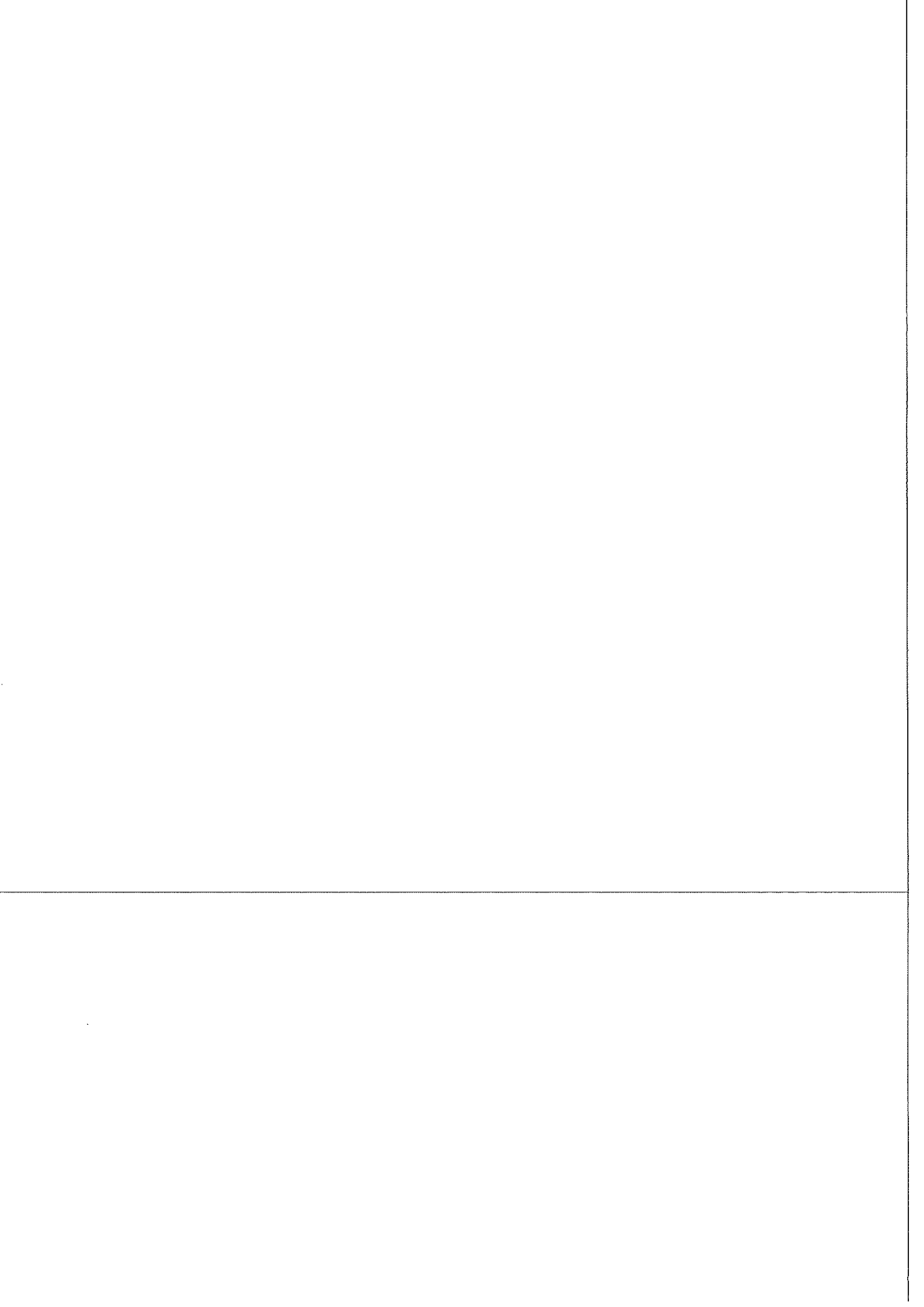
La difficulté majeure réside dans la temporalité. La mutualisation des services implique un temps d'appropriation, de réflexion et de mise en œuvre. La seconde difficulté réside dans le portage du projet. La mutualisation semble être plus facile lorsqu'elle est portée par un élu (ou un Vice-Président) communautaire ou communal qui se met dans une posture d'animateur et réunit les élus communaux en charge de la question. Par la suite, il est conseillé de créer un service associant des techniciens communautaires et communaux plutôt qu'un service purement communautaire.

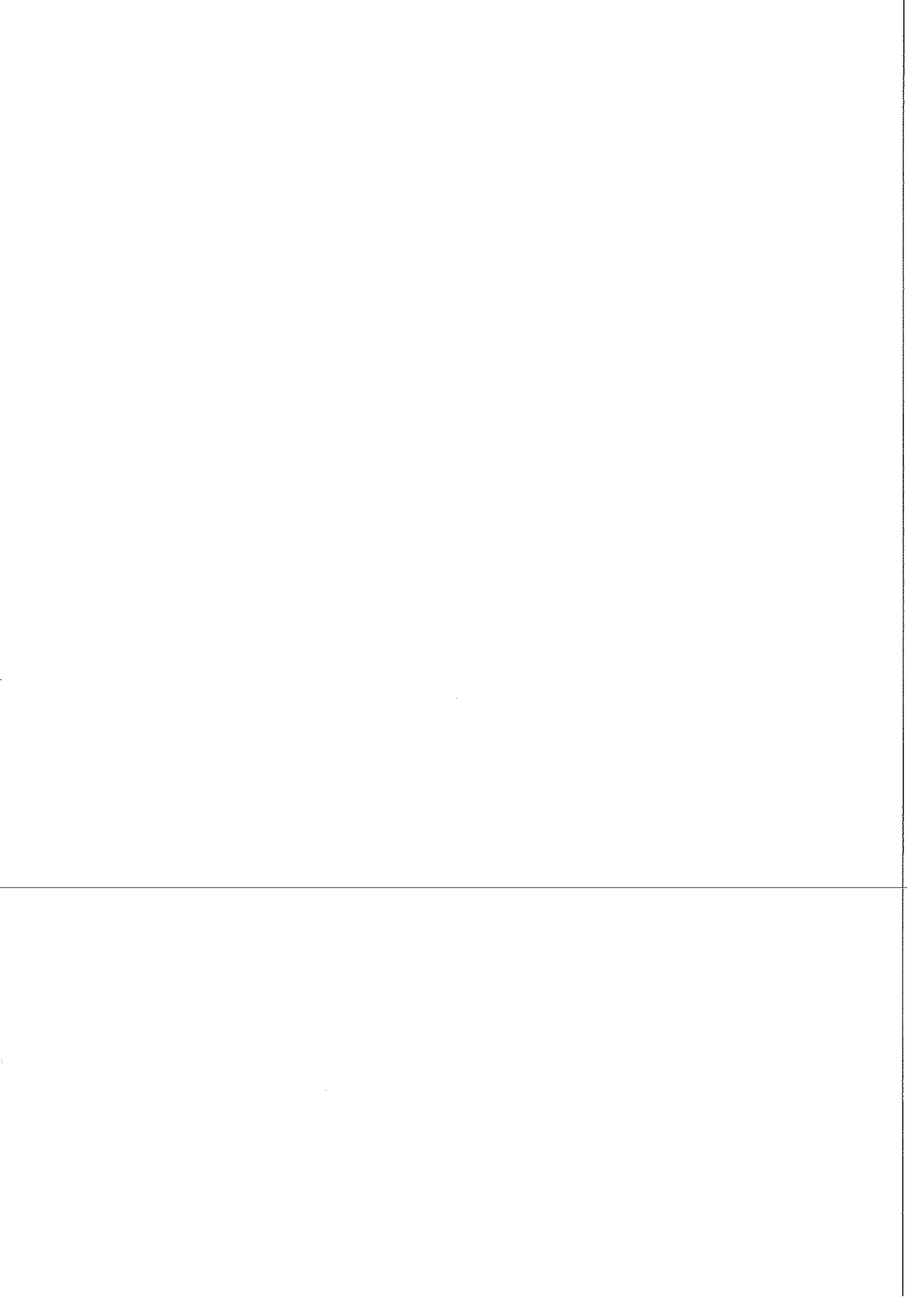
### **A retenir**

La mutualisation des services opérationnels est menée dans l'optique d'apporter une valeur ajoutée aux politiques publiques communales. Il s'agit donc de se tourner d'abord vers les élus communaux en charge de la question, qui s'exprimeront sur la base de leur programme politique communal : la mutualisation renforcera-t-elle ou non les actions prévues ? La mutualisation peut se faire progressivement, en fonction des intérêts des communes. Elle peut démarrer avec la volonté de quelques communes et se développer avec l'association de nouvelles progressivement, voire de communes extérieures à l'intercommunalité mais rattachées à celles-ci dans le cadre d'un projet plus vaste, par exemple un Pays.









# ÉPREUVE N° 8

---