

EXAMEN PROFESSIONNEL DE PROMOTION INTERNE D'INGÉNIEUR TERRITORIAL

SESSION 2020

ÉPREUVE DE PROJET OU ÉTUDE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

L'établissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options choisie par le candidat, au moment de son inscription.

Durée : 4 heures
Coefficient : 5

SPÉCIALITÉ : INGÉNIERIE, GESTION TECHNIQUE ET ARCHITECTURE

OPTION : CENTRES TECHNIQUES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 31 pages dont 3 annexes.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

- ♦ Vous répondrez aux questions suivantes dans l'ordre qui vous convient, en indiquant impérativement leur numéro.
- ♦ Vous répondrez aux questions à l'aide des documents et de vos connaissances.
- ♦ Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas ...

Vous êtes ingénieur territorial, responsable du centre technique municipal (CTM) au sein de la Direction Générale des Services Techniques (DGST) de la ville d'INGEVILLE, comptant 60 000 habitants. La commune est organisée autour de services fonctionnant essentiellement en régie et compte 800 agents.

Le centre technique municipal regroupe les magasins des 4 services suivants : patrimoine (SP), entretien du domaine public (SEDP), voirie (SV), logistique (SL) et une équipe nettoyage et sécurité du CTM (ES). Les services sont gérés par le responsable du CTM qui coordonne leurs actions. Les services techniques comptent aujourd'hui sept magasins rattachés aux quatre premiers services. Les magasins approvisionnent, stockent et distribuent les fournitures et outils nécessaires aux 76 adjoints techniques travaillant dans les régies du CTM. La partie administrative (comptabilité fournisseur, gestion RH, marchés publics etc...) est gérée dans les cellules administratives des services.

Le maire privilégie le travail en régie et souhaite poursuivre cette démarche. Les services supports (RH et informatique) sont mutualisés depuis 2 ans avec les services de la communauté d'agglomération INGECO (CAI). La CAI comprend la commune centre d'INGEVILLE et 30 autres communes de moins de 2 500 habitants, soit un total d'environ 105 000 habitants.

Le Directeur général des services techniques (DGST) impulse une nouvelle dynamique de la fonction achat et approvisionnement des fournitures et outils des régies. Il envisage de regrouper les magasins afin d'optimiser les coûts, surfaces et ressources, et de les adapter aux défis à venir et aux évolutions technologiques et environnementales. Il a donc mandaté une chargée de mission qui a produit ses conclusions.

À l'aide des annexes, le DGST vous demande de répondre aux questions suivantes :

Question 1 (6 points)

Le DGST vous demande d'étudier la création d'un service des approvisionnements et des magasins à l'horizon mi-2022. L'étude ne sera pas réduite au seul périmètre des approvisionnements et magasins et devra intégrer les fonctions connexes telles que les processus budgétaires, la facturation, les marchés publics, la gestion des ressources humaines, l'informatique... liées au fonctionnement du futur service.

- a) Vous détaillerez la méthodologie, le calendrier et les personnes à impliquer dans le groupe projet et les attentes vis-à-vis de chacune ainsi que les services ressources à associer. (3 points)
- b) Vous proposerez une organisation des moyens de ce futur service. Vous justifierez vos choix en mettant en avant les avantages et les inconvénients. Vous serez particulièrement attentif aux enjeux économiques, sociaux, logistiques et de préservation de l'environnement. (3 points)

Question 2 (4 points)

Une majorité des agents en poste actuellement dans les magasins fait part d'une certaine inquiétude quant à cette future organisation et démontre un fort sentiment d'appartenance à leurs services actuels.

Quelles solutions proposez-vous afin de générer l'adhésion et l'implication de ces agents tout au long du projet et jusqu'à sa mise en œuvre opérationnelle ?

Question 3 (4 points)

L'étude de la chargée de mission a également permis d'identifier des pratiques différentes en matière de sécurité au travail entre les services.

- a) Vous préciserez quelles sont les obligations de la collectivité en matière de prévention des risques dans ce contexte de changement. (2 points)
- b) Vous définirez comment mettre en place l'évaluation des risques liés à cette nouvelle organisation. (2 points)

Question 4 (3 points)

- a) Une GMAO est en place dans les services techniques. Vous en rappellerez les fonctionnalités indispensables et les bénéfices à disposer d'un tel outil. (1,5 point)
- b) Suite au rapport de la chargée de mission, il est constaté qu'un module de l'outil informatique utilisé par les services du CTM permet de réaliser la gestion des stocks et des commandes. Quelles solutions pouvez-vous proposer pour développer l'usage de la GMAO dans les magasins, en précisant les avantages et inconvénients transversaux ? (1,5 point)

Question 5 (3 points)

Le maire d'INGEVILLE, Président de la CAI, souhaite poursuivre la mutualisation des services entre les 2 collectivités.

Dans ce contexte, vous exposerez au DGST les possibilités de mutualiser les moyens présents au CTM au profit des services de la CAI.

Liste des documents :

- Document 1 :** « Mutualiser les services techniques. Guide opérationnel » (extraits) – Sonia Blond Butlen et Stéphane Panin – *territorial.fr* – octobre 2019 – 9 pages
- Document 2 :** « GMAO : un outil puissant pour optimiser la maintenance » – Jean LELONG – *Club Technicités* – mai 2016 – 3 pages
- Document 3 :** « Article L.5211-4-2 du CGCT » – *legifrance.gouv.fr* – novembre 2019 – 1 page

Document 4 : « Outils et schémas de mutualisation » (extraits) – *Caisse des dépôts* – 2019 – 6 pages

Document 5 : « Rapport sur la fonction achats des collectivités territoriales » (extraits) – *interieur.gouv.fr* – 2016 – 3 pages

Liste des annexes :

Annexe 1 : « Descriptifs des services techniques » (extraits) – *INGEVILLE* – janvier 2020 – 1 page – L'annexe n'est pas à rendre avec la copie

Annexe 2 : « Rapport de la chargée de mission auprès du DGST » (extraits) – *INGEVILLE* – février 2020 – 2 pages – L'annexe n'est pas à rendre avec la copie

Annexe 3 : « Organigrammes des services de la ville d'INGEVILLE et du CA d'INGECO » – *INGECO* – Janvier 2020 – 2 pages – L'annexe n'est pas à rendre avec la copie

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

« Mutualiser les services techniques. Guide opérationnel » (extraits)

Chapitre I Notion de mutualisation, périmètres et schéma

A - Définition

La mutualisation des services ne bénéficie pas d'une définition juridique précise.

Lorsqu'elle est prise dans son sens le plus étendu, la mutualisation peut être assimilée à l'ensemble des démarches de coopération entre collectivités, et elle comprend la mise en commun de tous les moyens humains et matériels. Il peut s'agir des prestations de services ([article L.5214-16-1 du CGCT](#)), du partage de biens ([article L.5211-4-3 du CGCT](#)), d'un mandat de maîtrise d'ouvrage ([loi n° 85-704 du 12 juillet 1985](#) dite « loi MOP ») ou encore d'un groupement de commandes ([article 8 du Code des marchés publics](#)).

L'usage veut qu'elle soit qualifiée :

- d'« horizontale » lorsqu'elle intéresse uniquement une commune avec une (ou plusieurs) autre(s) commune(s)

**Exemple**

Groupement de commande entre communes pour l'achat de sels de déverglacement.

- de « verticale » lorsqu'elle intéresse une commune avec son intercommunalité (EPCI).

**Exemple**

Instruction des permis de construire au niveau communautaire lorsque cette partie de la compétence urbanisme fait l'objet d'un transfert.

Elle peut prendre différentes formes avec différents niveaux d'intégration :

1. La coopération intercommunale

Elle est basée sur la bonne entente entre communes et elle peut se traduire par des échanges et/ou des prêts de matériels, le partage de méthodes, des groupements d'achat...

Elle est souvent assimilée à une mutualisation horizontale même si elle peut aussi être animée au niveau intercommunal.

**Exemple**

Pour l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde, l'animation au niveau intercommunal permet une optimisation des moyens dans la gestion de crise.

2. La mise à disposition individuelle

Elle intervient indifféremment qu'il y ait transfert total ou partiel de compétences ou pas. Elle est régie par une convention entre communes ou entre deux EPCI.

**Exemple**

Mise à disposition d'un ASVP pour plusieurs communes.

3. La mise à disposition de services

En application de l'article L.5211-4-1 du CGCT, elle intervient **dans le cas d'un transfert partiel de compétence**. Dans ce cas, la communauté peut mettre à disposition du (ou des) commune(s), un (ou des) service(s) communautaire(s) pour l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la « bonne organisation des services ». Dans la plupart des cas, il s'agit de missions d'expertise.

**Article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales**

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

**Exemple**

Mise à disposition d'un architecte urbaniste dans le cadre d'un service d'instruction des permis de construire « application du droit des sols » (ADS).

4. La création de services communs

En application de l'[article L.5211-4-2 du CGCT](#), elle intervient en dehors de tout transfert de compétence. Ces services concernent des compétences de nature « fonctionnelle ou transversale » (ou « services support ») et ils ne peuvent être mutualisés, entre communes et communauté, que par la création de services communs.

Un modèle de refacturation entre collectivités en fonction des temps passés et/ou de la mobilisation des moyens est à mettre en place dans ce cas.

**Pour mémoire**

Les services fonctionnels ou services support n'ont pas de définition pour les communes ou leurs communautés. Il existe en revanche, selon l'article 68 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, une définition des services fonctionnels des départements et régions : « (...) des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences (...) sans être directement rattachés à ces compétences ».

**Article L.5211-4-2 du CGCT**

« En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi. »

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

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

**Exemple**

Services des ressources humaines, finances publiques, juridique, informatique, instruction des permis de construire (ADS)...

5. Le transfert de compétences

En application de l'article L.5211-4-1 du CGCT, c'est la forme de mutualisation la plus intégrée. Ces transferts impliquent la modification du pacte financier et fiscal du territoire.

**Article L.5211-1-1 du Code général des collectivités territoriales**

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



Exemple

Le transfert de la compétence « eau potable » à un EPCI dans le cadre la loi NOTRe, s'accompagne du transfert vers la communauté des personnels en régie communale (ou de syndicat) affectés à cette compétence.



Ne pas confondre transfert et délégation de compétence : une collectivité territoriale peut déléguer à un EPCI une compétence qui lui est attribuée. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée (elle est donc réversible) et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Même si elle délègue une compétence, une collectivité territoriale doit conserver les missions de pilotage et de contrôle sur cette dernière.

Lorsqu'une compétence est déléguée, le transfert du personnel n'est pas obligatoire (à la différence du transfert de compétence). L'ensemble des agents dont les missions sont majoritairement affectées à la compétence déléguée peuvent conserver leur employeur d'origine.

Mutualiser au sein du bloc communal

La mutualisation des services entre communes et communauté (par rapport à la mutualisation au sens large évoquée jusque-là) correspond à la mise en commun des services et des personnels (rappel : mutualisation verticale). Il s'agit donc essentiellement de mise à disposition de services dans le cadre de compétences transférées ou de création de service commun.

Les outils de coopération intercommunale, malgré l'intérêt qu'ils peuvent présenter pour limiter les coûts, ne sont pas traités dans la suite de cet ouvrage dont l'objectif est d'aborder la mutualisation des services et particulièrement des services techniques.

De même, dans le cas d'un transfert total de compétence, décrite comme la forme la plus aboutie de mutualisation, la communauté se substitue entièrement à la commune et il n'y a donc plus de mise en commun et de partage de l'autorité hiérarchique. On ne parle plus, dès lors, de mutualisation puisque le service devient un service à part entière de l'EPCI.

B - Les formes de mutualisation



Rappel

À l'échelle du bloc local ou communal (correspond à l'EPCI et l'ensemble de ses communes membres), la mutualisation des services est une mise en commun des services et des personnels entre un EPCI et ses communes membres.

Il existe plusieurs formes de mutualisation des services en particulier en cas de transfert partiel de compétence.

En effet, si on se place dans le cadre d'une compétence transférée des communes vers l'intercommunalité mais de manière partielle, le personnel du service concerné, qui est **majoritairement affecté à cette compétence**, doit être transféré d'office à la communauté.

Pour autant, certaines missions de leurs postes ne sont pas concernées par le transfert et elles doivent continuer d'être exercées au profit des communes. Ces agents sont donc mis à disposition des communes. Il s'agit d'une **mutualisation descendante** (de l'EPCI vers les communes).

Maintenant, plaçons-nous dans le même cas mais le personnel n'est que minoritairement affecté à la compétence transférée. Les agents peuvent donc être maintenus dans les effectifs de la commune et le service est mis à disposition de l'EPCI pour la compétence transférée. Il s'agit d'une **mutualisation ascendante** (des communes vers l'EPCI).



Dans le cas d'un transfert partiel de compétence, la mutualisation est la seule voie au transfert de moyens humains.



Exemple

Dans la quasi-totalité des cas, lorsqu'un EPCI se voit transférer la compétence voirie, c'est de manière partielle. En effet, des critères permettant de distinguer les voiries d'intérêt communautaire des autres voiries communales sont établis. Pour autant, c'est souvent le personnel communal affecté à la voirie qui est mis à disposition de la communauté pour l'entretien courant et la propreté. Il s'agit d'un exemple assez courant de mutualisation ascendante.

C - Les périmètres de mutualisation

À l'intérieur du bloc local, il existe trois périmètres possibles de mutualisation :

1. Mutualisation entre EPCI et ville-centre

C'est le modèle de mutualisation constaté qui est majoritaire.

En effet, environ 55 % des communautés ayant répondu à une enquête diffusée en mai 2014 déclarent avoir mutualisé certains de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre.



Source : « Panorama et enjeux de la mutualisation entre commune et communautés », Étude AdCF - Mairie-conseils - ADGCF. <http://www.adcf.org/files/panorama-enjeux-mutualisation-2015.pdf>

Il s'agit donc essentiellement de créations de services communs pour des fonctions support car ils ne sont pas rattachés directement.

Chaque territoire a ses particularités et il est difficile d'identifier de manière certaine le contexte le plus favorable à la création d'un service commun. Pour autant le constat est sans équivoque, c'est entre la ville-centre et l'EPCI que sont créés la majorité de ces types de services. Sans fixer de règles, cela peut s'expliquer pour les raisons suivantes :

- **Taille de collectivité** : les services de la communauté de communes et ceux de la ville centre ont des tailles souvent comparables. Sans être rigoureusement identiques par leurs tailles, leurs effectifs et leurs structurations, ce sont ceux qui sont les plus proches les uns des autres. On peut penser que cette proximité dans les organisations et dans les métiers rend plus facile la mise en commun et la création d'un service unique.
- **Proximité géographique** : la ville centre est très souvent le siège de l'intercommunalité. Il existe donc une proximité géographique avec la mairie. On peut constater d'ailleurs assez souvent un partage de locaux. La création d'un service commun n'engendre donc pas ou peu de modifications du lieu de travail en restant sur la même commune. Cela est plus facilement acceptable pour les personnels concernés dans l'organisation de leurs vies personnelles.
- **Double mandat maire/président** : les statistiques le prouvent, 22 % des communautés de communes qui ont pour président le maire de la ville-centre sont à l'origine de 49 % des services fonctionnels. Cette tendance s'accroît significativement lorsque le territoire concerné prend un caractère urbain. En effet, 68 % des communautés d'agglomération ou communautés urbaines dont le président est maire de la ville centre sont à l'origine de 77 % des services fonctionnels mutualisés.



Cela ne signifie pas qu'il est indispensable de partager le même exécutif pour mettre en commun des services fonctionnels. Il existe aussi de nombreux exemples de mutualisation des services communs de communauté dont le président n'est pas le maire de la ville-centre.

Il s'agit là d'un facteur facilitant, les statistiques le prouvent. On peut imaginer également que si le maire/président fait le choix de mutualiser le poste de directeur général des services (dans 32 % des cas pour des communautés d'agglomération ou urbaines) cela participe du contexte favorable à la création de services communs.

2. Mutualisation entre EPCI et plusieurs communes membres

Compte tenu de l'écart de taille entre les différentes communes d'une même communauté, il y a obligatoirement des besoins différents au niveau des services fonctionnels et il faut donc une réponse adaptée à chacun de ceux-ci. Cela réduit forcément le panel de service qui se limite en général à :

- l'entretien des bâtiments ;
- l'entretien des espaces verts ;
- l'instruction du droit des sols.

Ainsi qu'aux :

- systèmes d'information ;
- marchés publics.

3. Mutualisation entre EPCI et l'ensemble des communes

Comme vu ci-dessus, compte tenu de l'hétérogénéité démographique fréquente des communes à l'intérieur d'un même EPCI, il est très difficile de structurer un service fonctionnel commun capable de répondre à l'ensemble des besoins des communes.

Ces services fonctionnels mutualisés existent malgré tout même s'ils sont plutôt rares. Il s'agit essentiellement des services :

- d'instruction du droit des sols ;
- des systèmes d'information ;
- des marchés publics.

Tableau de synthèse des formes et périmètres possibles				
Formes	Référence réglementaire ou juridique	Entre communes	L'EPCI et certaines (ou toutes ses) communes	Entre plusieurs EPCI
Groupement de commande	Art. 8 du CMP			
La mise à disposition individuelle	Art. 61-63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Possible	Possible	Possible
La mise à disposition de service	Art. L.5211-4-1 du CGCT Art. L.5215-30 du CGCT		Possible	Possible
Service commun	Art. L.5211-4-2 du CGCT		Possible	Possible
Transfert (ou délégation) de compétence	Art. L.1111-8 du CGCT		Possible	Possible

D - Le schéma de mutualisation des services

Il s'agit d'une obligation législative.



Article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales

« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres (échéance au 31/12/2015 pour l'approbation des premiers schémas de mutualisation).

Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, prévoyant notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Ce rapport est transmis pour avis (avis simple) à chacun des conseils municipaux des communes membres, disposant alors de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est ensuite approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Puis le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

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'EPCI à fiscalité propre à son organe délibérant. »



Même s'il s'agit d'une obligation législative, le schéma de mutualisation n'est pas prescriptif. Si celui-ci n'est pas respecté, il n'est pas prévu de sanction.

De plus, il n'y a pas d'ambition imposée dans le niveau de mutualisation et son étendue. Là encore, pas d'imposition et l'organisation proposée pourrait ne pas prévoir de mutualisation des services, sous quelque forme qu'elle soit.

Dans sa forme, le schéma de mutualisation devra comprendre *a minima* les éléments suivants :

- le projet de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes sur la durée du mandat. Il ne peut contenir que des pistes de réflexion autour de cette démarche sans fixer d'objectifs précis sur la durée du mandat. À l'in-

verse, il pourra être très ambitieux et prévoir des mutualisations importantes au niveau des services sans risquer de sanction (rappel cf. ci avant) ;

- le schéma de mutualisation devra apprécier son impact au niveau des effectifs de l'EPCI et des communes membres. Là encore, pas de forme imposée, on peut simplement réaliser une projection du nombre de postes au fur et à mesure du déploiement du schéma comme on peut aller plus loin et travailler sur une GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), non pas à l'échelle d'une structure mais bien au niveau du bloc local ;
- enfin, et c'est directement lié au point précédent, le schéma doit également apprécier l'impact financier de son application sur les budgets de fonctionnement des communes et de l'EPCIFP. Il doit donc être fait état des économies (ou du surcoût attendu) grâce (ou à cause) du schéma de mutualisation. Pour mémoire, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou à défaut du vote du budget, le président de l'EPCIFP doit rendre compte à son assemblée délibérante du déploiement du schéma et de son impact sur le budget.

Méthodologie d'élaboration du schéma de mutualisation

- **État des lieux/diagnostic** : il est important de faire une photographie de l'organisation des services en place au sein du bloc communal. Il est également important de lister les pratiques de mutualisation existantes mais aussi celles qui n'ont pu aboutir et d'identifier les freins à celles-ci.
- **Opportunité/faisabilité** : il s'agit dans un premier temps et sur la base du constat établi, d'identifier les besoins ou les pistes potentielles en matière de mutualisation. Pour chacune d'elles il conviendra d'évaluer les impacts humains et financiers attendus.
- **Arbitrage** : en fonction des éléments fournis lors des précédentes étapes, les élus communaux et en particulier l'exécutif de l'EPCI propose d'arrêter les objectifs en termes de mutualisation et le calendrier de déploiement de ceux-ci. L'ensemble des élus communaux et particulièrement les maires devront être associés étroitement.
- **Mise en œuvre** : pour le déploiement du schéma, un certain nombre d'actes administratifs et juridiques seront nécessaires (par exemple des conventions de mise à disposition d'agents ou de services...), la saisine des instances paritaires dans le cadre des modifications des organigrammes des services et des fiches de postes. Sans caractère obligatoire, il peut être utile de lister l'ensemble de ces pièces au niveau du schéma de mutualisation.
- **Évaluation** : comme vu précédemment, chaque année un rapport sera présenté à l'assemblée délibérante par le président de l'EPCIFP. De la même manière, le schéma de mutualisation pourra prévoir les indicateurs à retenir pour l'évaluation afin de vérifier l'atteinte des objectifs initiaux.



Le schéma de mutualisation n'est pas une fin en soi !

Il s'agit d'un moyen au service d'un projet de territoire.

Il est indissociable de ce projet car c'est l'instrument qui permettra sa réalisation. Les communes membres, pour adhérer à la démarche de mutualisation, doivent en percevoir la finalité.

Pourquoi mutualiser ? C'est parce que communes et EPCIFP partagent ce projet de territoire qu'elles coopéreront pour déterminer ensemble la meilleure répartition des compétences et la meilleure organisation des services.

Cela permettra d'une part de réaliser des économies qui permettront de dégager des capacités d'investissement nécessaire à la mise en œuvre du projet et d'autre part une organisation efficiente des services qui facilitera sa réalisation.

Les enjeux de la mutualisation des services

Parce qu'elle peut impacter profondément les organisations en place et les métiers de l'ensemble des agents territoriaux, la mutualisation des services engage un grand nombre d'enjeux. Il est difficile de hiérarchiser ceux-ci mais on en distinguera trois essentiels :

- enjeu financier ;
- enjeu social ;
- enjeu politique.

A - Un enjeu (avant tout) financier

Aux questions « Pourquoi mutualiser ? » « Quels sont les objectifs des schémas de mutualisation des services », les économies d'échelle arrivent largement en tête des réponses proposées.

Les budgets des collectivités locales sont de plus en plus contraints et la mutualisation des services est perçue comme une opportunité de réduire les effectifs et donc les charges de fonctionnement.

Dans un [rapport produit en 2013 sur les finances locales](#), la Cour des comptes insistait sur la « nécessaire maîtrise des dépenses de personnel » et encourageait les collectivités à développer la mutualisation des services afin de participer à la réduction des déficits publics.



Cour des comptes, Les finances publiques locales, rapport public thématique, oct. 2013

« La perspective d'une contrainte financière renforcée entre 2015 et 2017 pourrait inciter toutes les catégories de collectivités à infléchir la progression de leurs dépenses de personnel en recherchant des marges de manœuvre tant au niveau des effectifs que des modalités de la gestion des ressources humaines.

La diminution des effectifs devrait être favorisée par la recherche accrue de gains de productivité et une plus grande mutualisation des services entre les communes et leurs groupements. Les opérations de mutualisation de services, qui tendent à se développer au sein des communautés de toute taille démographique, ouvrent des perspectives en matière d'optimisation de la dépense publique. Elles pourraient s'accroître grâce aux schémas de mutualisation de services qui deviendront obligatoires à la fin de l'année 2015. »

Chacun comprendra que la mutualisation permet d'éviter les doublons.

Le regroupement des services support comme les services des ressources humaines, des finances, les services juridiques, les services « systèmes d'information »... permet la mutualisation des postes d'encadrement, de secrétariat... et donc à terme la réduction des effectifs.

Toutefois, il convient d'être très prudent dans l'évaluation de ces économies surtout à court terme car celles-ci dépendront à la fois :

- de la pyramide des âges :

Chaque vacance de poste est une opportunité de réduire les effectifs soit en ne remplaçant pas le poste concerné soit en le pourvoyant par redéploiement d'un agent en interne. Les vacances de postes sont générées par les mutations mais également suite aux départs à la retraite. La pyramide des âges des effectifs et donc le nombre potentiel de départs à la retraite sur la période conditionne assez significativement la réduction des effectifs et donc les économies projetées ;

- de la politique sociale des collectivités locales :

Il peut exister des écarts importants dans la rémunération des agents sur un même territoire et pour des postes identiques. Particulièrement dans la filière technique, le régime indemnitaire peut représenter une part significative dans le traitement des personnes.

En cas de mutualisation, on va regrouper dans un même service des agents effectuant des missions similaires avec des écarts de traitement pouvant être importants. Les agents transférés conservent le bénéfice de leurs situations antérieures.

Dès lors deux options semblent envisageables :

- * le *statut quo* avec le maintien des conditions d'origine des agents transférés. L'impact financier est nul mais les écarts de rémunération sont conservés à courts termes au moins ;
- * une harmonisation vers les situations les plus favorables : c'est souvent cette hypothèse qui est préférée mais elle peut avoir un impact financier important pour les collectivités. Certaines collectivités font d'ailleurs le choix d'assumer cette harmonisation sur plusieurs années et de faire converger les situations sur plusieurs exercices afin d'atténuer l'impact financier ;

- **du maintien ou du développement des services au public :**

Un peu à l'instar de la politique sociale du personnel vue précédemment, il peut exister des écarts aussi dans le niveau des services offert au public. En effet, sur une même compétence, les amplitudes horaires d'ouvertures au public peuvent varier d'une collectivité à une autre, les missions d'assistance et de conseils aux usagers également. Là aussi une harmonisation peut engendrer des coûts de fonctionnement importants.

Le désengagement de l'État avec l'abandon de certaines missions comme l'application du droit des sols (ADS) ou l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) peut avoir un impact pour les collectivités qui se voient dans l'obligation de maintenir ses missions, au moins en ce qui concerne l'instruction des permis de construire (ADS).

Il faut donc être très prudent dans l'approche économique de la mutualisation. En effet, on constate que l'impact sur les effectifs n'est pas complètement maîtrisé à court terme et en même temps les harmonisations dans le traitement des agents et dans le niveau de service au public peuvent générer des coûts dès leurs mises en place.

Le paradoxe de la mutualisation c'est que cette démarche est conduite dans l'objectif de faire des économies de fonctionnement et qu'elle peut être source de surcoût dès sa mise en œuvre.

Il convient donc d'apprécier l'impact financier avec en perspective les services fournis et les potentiels d'économies dans le temps.



En résumé

On peut dire que la mutualisation permet de dégager à moyen terme des marges de manœuvre en partageant les ressources.

Utile ! Calcul du coût d'un service commun (art. D.5211-6 du CGCT)

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

La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service.

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

B - Un enjeu social

Les textes réglementaires ont prévu des dispositions particulières protégeant la situation des agents dans le cadre de la mutualisation des services.

D'une manière générale, il est prévu **la conservation des droits acquis par l'agent** et cela se traduit essentiellement par le maintien :

- du statut ;
- de l'emploi ;
- du traitement y compris du régime indemnitaire.

Malgré cela, les organisations des collectivités se trouvent bouleversées et nombreux changements peuvent intervenir dans le quotidien des agents concernés.

Ces changements interviennent le plus souvent dans (liste non exhaustive) :

- les missions ;
- les responsabilités (postes en doublons) ;
- l'organisation hiérarchique ;
- le lieu de travail ;
- les horaires.

Ces modifications peuvent être réellement importantes et surtout elles sont inédites dans leur ampleur pour des organisations plutôt stables avec jusque-là peu de réformes structurelles.

Face à ces changements d'envergure, il faut donc s'attendre à des résistances de la part des agents :

La résistance au changement est un phénomène bien connu des managers et nombreux ouvrages ont été écrits sur le sujet.



Exemple

Réussir la conduite du changement dans les collectivités - Méthodes et expériences, par Laurent Sabathier, Philippe Dressayre et Philippe-Emmanuel Goussard, Territorial Éditions, 2015.

Le risque d'une crise sociale est donc fort surtout pendant les premières phases de mise en place des nouvelles organisations. Des mouvements sociaux peuvent naître. Chez les agents, des situations de mal-être peuvent apparaître, avec parfois de la colère, de la peur, du déni... ainsi que des troubles anxieux ou encore la dépression.

C - Un enjeu politique

La mutualisation des services représente un enjeu politique fort car elle est souvent représentée comme une solution, un remède aux difficultés rencontrées dans un contexte budgétaire contraint.

Les économies générées doivent permettre de dégager des capacités d'investissement mais aussi de permettre le maintien de services publics existants, voire d'en développer de nouveaux et de compenser le désengagement de l'État.

Des engagements politiques forts peuvent parfois être pris dans ce sens !

Comme on l'a vu précédemment, les économies sont possibles mais il faut souvent attendre plusieurs années pour les mesurer, parfois même au-delà du mandat. Il convient donc d'être mesuré dans l'ambition et dans les chiffres annoncés au moins à très court terme.

De plus, la création de services communs à l'échelle du bloc communal implique **un partage de l'autorité fonctionnelle par les élus**. Cette situation inédite impose un positionnement très précis de leur part, car jamais (ou très rarement !) auparavant, plusieurs élus ne pouvaient s'appuyer sur le même service.

GMAO : un outil puissant pour optimiser la maintenance

PUBLIÉ LE 04/05/2016 Par JEAN LELONG • Club : Club Techni.Cités

La gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) constitue un outil intéressant pour les collectivités. Pour preuve, l'ancienne région Languedoc-Roussillon vient de mettre en place un logiciel "Carl Source". Adaptable et paramétrable en interne, il permet de répondre à des besoins divers avec un même outil.

CHIFFRES-CLÉS

Coût du logiciel

250 000 € (licences, assistance, maintenance).

Avantage

Un logiciel conçu comme une boîte à outils, entièrement paramétrable et évolutif.

Inconvénient

La base de données doit être mise à jour en temps réel pour que le système conserve sa pertinence.

4 années

auront été nécessaires pour rendre l'outil de GMAO entièrement opérationnel. Mais les trois directions concernées ont avancé à des rythmes différents. Et de nouveaux développements sont à venir.

D'ici quelques mois, 900 agents de l'ancienne région Languedoc-Roussillon auront directement accès à un logiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO). L'outil, utilisé comme guichet unique, leur permettra indifféremment de signaler une climatisation défectueuse, de commander du papier à en-tête ou de réserver une salle pour un événement particulier. La demande sera visée électroniquement par la hiérarchie et adressée à la direction du patrimoine bâti et de la logistique (DPBL).

Dématérialisation

« Aujourd'hui, une demande de mobilier doit être présentée sous parapheur et suivre la voie hiérarchique, indique Alain Saussothe, responsable GMAO au sein de la direction. Une procédure d'autant plus lourde que les services sont dispersés dans plusieurs bâtiments et départements. » La DPBL sera en mesure, grâce au nouvel outil, d'extraire toutes les données voulues pour alimenter sa comptabilité analytique. Elle pourra également, demain, programmer des opérations de maintenance et contrôler l'activité des prestataires extérieurs chargés de l'entretien des bâtiments et des installations.

Mieux : l'outil sera couplé avec la gestion technique centralisée (GTC), qui pourra générer automatiquement des demandes d'intervention en cas d'anomalie. « Nous avons référencé 12 000

équipements dans la base de données, détaille Alain Saussothe. Nous sommes en train d'écrire dans le logiciel les gammes d'interventions techniques liées à chaque équipement en vue de mettre en place un système de maintenance préventive. »

La direction du patrimoine bâti n'est pas la seule à s'être engagée dans la GMAO. La direction de l'éducation et la sous-direction des ports ont adopté le même outil. « Ces trois directions nous ont contactés en 2010 avec des besoins et des objectifs différents », explique Katia Levé, chef du service « études et solutions applicatives » à la direction des systèmes d'information (DSI).

Des besoins différents

« L'éducation voulait gérer les demandes d'intervention des lycées, les ports avaient besoin de remplacer un logiciel de comptabilité analytique en bout de course, la direction du patrimoine bâti avait une problématique de gestion des bâtiments, reprend-elle. Nous aurions pu répondre à ces demandes avec des solutions métier verticales, adaptées à l'univers de chacun. Nous avons préféré proposer une réponse commune, ce qui permettait de mutualiser les compétences, de créer des interfaces et de maîtriser les coûts. »

Après consultation, la région a fait le choix, en 2012, du logiciel Carl Source, de l'éditeur Carl Software. « Ce logiciel offrait la possibilité de gérer trois métiers différents sur une même base, observe Sébastien Mouney, chef de projet GMAO à la DSI. C'est un outil très puissant et facile à paramétrer. Il n'y a pas besoin d'être informaticien pour créer des écrans. »

Un logiciel en interne

Le paramétrage du logiciel a été réalisé en interne, avec l'appui d'un consultant de Carl Software. Pour ce faire, la DSI a mis en place un comité de projet, associant les responsables des trois directions concernées, et trois groupes de travail, un par direction. Au sein de ces groupes ont été définies les arborescences qui décrivent le patrimoine et validés les processus de circulation des demandes d'intervention.

Les trois directions avaient envisagé initialement de partager une même base de données, moyennant un cloisonnement des droits d'accès. La direction des ports a finalement choisi d'installer sa propre base. Une solution qui simplifiait le paramétrage, mais imposait l'achat d'une deuxième licence et le recours à un serveur supplémentaire.

Chacun son rythme

Les directions ont progressé à des rythmes différents. Celle de l'éducation a choisi d'aller vite et d'apprendre en marchant. Le logiciel a été rendu opérationnel dès mars 2013, après six mois de préparation seulement. L'outil centralise désormais toutes les demandes de travaux des lycées, ce qui réduit les temps de traitement et garantit la traçabilité.

Côté ports, il a fallu deux ans pour définir et développer les fonctionnalités voulues : suivi de l'activité des agents, maintenance des ouvrages... La DPBL devrait passer à la phase de production courant 2016. L'étape suivante consistera peut-être à étendre le système à l'ancienne région Midi-Pyrénées. « Les directions de l'éducation et du patrimoine ont pris contact avec leurs homologues de Toulouse, qui se sont montrées très intéressées », constate Sébastien Mouney.

DOCUMENT 3

« Article L.5211-4-2 du CGCT » – *legifrance.gouv.fr* – novembre 2019

Chemin :

Code général des collectivités territoriales

- ▶ Partie législative
 - ▶ CINQUIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION LOCALE
 - ▶ LIVRE II : LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
 - ▶ TITRE Ier : ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
 - ▶ CHAPITRE Ier : Dispositions communes
 - ▶ Section 1 : Règles générales

Article L5211-4-2

- ▶ Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 - art. 10
- ▶ Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 - art. 4

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

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-29 du présent code prend en compte cette imputation.

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

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

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

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

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

NOTA : Conformément au A du II de l'article 94 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, ces dispositions entrent en vigueur en vue du prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique.

Conformément au IV de l'article 94 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, les présentes dispositions s'appliquent en vue de l'élaboration des décisions individuelles prises au titre de l'année 2021.

Par dérogation au premier alinéa du IV de l'article 94, les décisions individuelles relatives aux mutations et aux mobilités ne relèvent plus des attributions des commissions administratives paritaires à compter du 1er janvier 2020, au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Outils et schémas de mutualisation

Cadre juridique, enjeux et conditions de réussite

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Les enjeux

- Tout projet de mutualisation de service revêt quatre grands types d'enjeux :

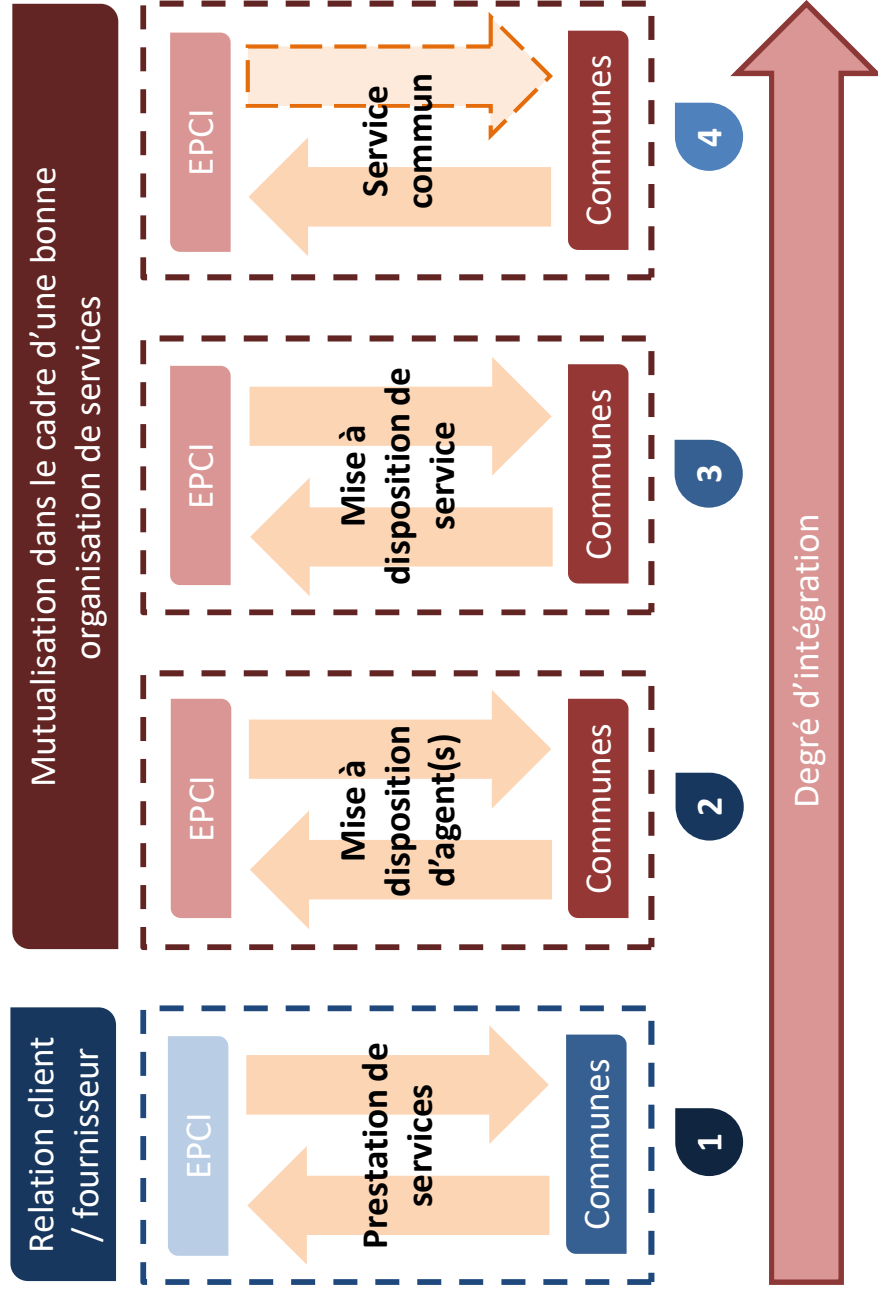
1	Faire d'une obligation légale un atout pour le territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre à l'obligation légale du rapport relatif aux mutualisations de services élaboré par le Président de l'assemblée délibérante (Art L. 5211-39-11 du CGCT). • Utiliser le schéma de mutualisation comme un outil au service du projet communautaire.
2	Répondre aux contraintes financières et faire des économies	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter les conséquences des baisses de dotations de l'Etat en assurant une moindre perte de concours financiers pour l'EPCI et les communes membres. • Accompagner le désengagement de l'Etat de certaines missions. • Dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement.
3	Accompagner les évolutions institutionnelles du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagner la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale : fusion, extension, transformation en EPCI de strate supérieur. • Anticiper les futurs transferts obligatoires de compétences (eau et assainissement, GEMAPI...).
4	Améliorer le niveau de service rendu à la population	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une sécurisation juridique et une montée en expertise sur les fonctions support (marchés publics, finances, RH, urbanisme, SI...). • Redéployer les moyens économisés pour développer le service public et réaliser ensemble les projets qu'une collectivité isolée ne pourrait pas mener.

Le cadre juridique (1/2)

- Alors que le cadre juridique était historiquement très contraint, limitant les possibilités des EPCI de mettre en commun des ressources avec les communes membres, **plusieurs réformes récentes ont encouragé, voire prescrit, le recours aux mutualisations intercommunales.**
- La loi de 2010 de Réforme des collectivités territoriales (RCT) a établi deux modalités principales de mutualisation en fonction de la nature de la compétence en question :
 - **Pour l'exercice d'une compétence transférée** : la mise à disposition de services entre communes et EPCI (article L.5211-4-1 du CGCT) ;
 - **Pour l'exercice d'une compétence non transférée** : la création de services communs par l'EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres (article L.5211-4-2 du CGCT).
- Cette loi a également instauré un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux de ses communes membres, que le président de l'EPCI établit dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux.
- La loi « NOTRe » du 7 août 2015 réforme le régime des services communs, qui peuvent désormais effectuer toute mission fonctionnelle ou opérationnelle en dehors des compétences transférées. La loi a supprimé la liste limitative des missions pouvant être confiées aux services communs (auparavant le texte mentionnait les missions de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique et d'expertise fonctionnelle).
- La loi fait aussi de la gestion du service commun par l'EPCI la règle générale et de la gestion par une commune membre l'exception, alors que c'était l'inverse auparavant. Elle règle la situation des agents qui ne réalisent pas la totalité de leurs missions au sein du service commun. Ils sont désormais mis à disposition de la collectivité qui gère le service. La loi légalise enfin les prestations de services entre les EPCI et leurs communes membres ou entre plusieurs communes membres d'une même communauté. Ces prestations de services étaient couramment utilisées sans être encadrées.

Le cadre juridique (2/2)

- La notion de mutualisation de services recouvre différentes modalités de mise en commun des ressources entre l'EPCI et ses communes membres. Plusieurs instruments juridiques sont prévus par les textes :



Les mutualisations en matière d'achat public

1

Les groupements de commande

Groupement de commande de droit commun

- Le coordinateur se charge de la passation des marchés, chaque membre restant responsable de la signature du marché et de son exécution.

Groupement de commande dit intégré

- A minima le coordinateur signe les marchés et les notifie, cette mission pouvant aller jusqu'à leur exécution.

Dans tous les cas, le groupement n'est **pas doté de la personnalité morale**, ce qui le distingue de la centrale d'achat.

Exemple de thématiques qui peuvent faire l'achat d'un groupements de commande :

Sel de déneigement, denrées alimentaires, travaux de réfection de voirie, acquisition de mobilier urbain, achat d'énergie, services d'assurance, contrôle des équipements sportifs et des aires de jeux ...

2

Les marchés de travaux

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privé prévoit plusieurs dispositions spécifiques aux marchés de travaux :

- L'assistance à maîtrise d'ouvrage publique
- La maîtrise d'ouvrage publique déléguée
- Les conventions de co-maîtrise d'ouvrage publique

Les groupements de commande – exemples

Exemple local

Le groupement de commande pour l'achat d'un programme de formation des hébergeurs touristiques mis en place par quatre communautés de communes du Haut-Rhin

- Objet du groupement de commande : Quatre communautés de communes touristiques dans le Haut-Rhin ont mis en place un groupement de commande pour l'organisation et la promotion de leur programme de formation des hébergeurs touristiques.
- L'une des quatre communautés de communes, coordonnateur du groupement, élabore le dossier de consultation des entreprises en fonction des besoins définis par les membres du groupement et assure l'ensemble des opérations liées au marché (courriers de consultation, sélection des prestataires, information des candidats, attribution et notification des marchés, exécution).
- Aucun frais de participation n'est demandé aux membres du groupement qui peuvent se retirer avant l'attribution du marché.

Exemple local

Le groupement de commande de fournitures de sel de déneigement et de produits déverglaçants de la communauté de commune du pays de Saint-Galmier (Loire)

- Objet du groupement de commande : Achat de sel de déneigement et de produits déverglaçants de la communauté de commune du Pays de Saint-Galmier.
- La Ville de Saint-Galmier est coordonnateur du groupement de commande. Elle est notamment responsable de la publication des marchés (publication des pièces du marché, analyse des offres, choix d'un fournisseur ...) pour le compte des collectivités du groupement.

1. Malgré un volume budgétaire significatif, les achats ne sont pas considérés comme une fonction stratégique dans de nombreuses collectivités territoriales

1.1. D'un point de vue quantitatif, les achats courants des collectivités territoriales représentent une dépense importante et dynamique

1.1.1. En l'absence d'une définition consensuelle et cohérente des achats, la mission a retenu le « plus petit dénominateur commun » que sont les achats « courants »

La mission a retenu le **périmètre le plus cohérent et homogène possible** pour son analyse (cf. encadré 1). Dans un second temps, la réflexion sur l'optimisation des achats des collectivités pourrait utilement être élargie, à l'instar des démarches :

- ◆ de l'État, qui a intégré à compter de 2013 au périmètre des dépenses d'achats courants celles d'achats spécifiques et les dépenses des établissements publics ;
- ◆ du secteur hospitalier, qui a progressivement étendu son programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) aux dépenses d'investissement en plus de celles d'exploitation pour la période 2015-17.

Encadré 1 : Périmètre retenu par la mission

La mission a retenu le périmètre :

- **les collectivités territoriales au sens large**, à savoir leur périmètre constitutionnel (les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux) auquel la mission ajoute les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (FP) ou non⁹ ;
- le territoire national, métropolitain et ultra-marin pour le chiffrage global ;
- les budgets principaux et annexes ;
- **les dépenses d'« achats courants »**¹⁰, qui recouvrent dans les collectivités :
 - l'intégralité des achats relevant de la section de fonctionnement¹¹ ;
 - des dépenses relevant de la section d'investissement et participant de la gestion courante interne de la collectivité (notamment les parcs mobilier, informatique et automobile, ainsi que les prestations intellectuelles).

La mission a écarté les sujets liés aux marchés complexes (par exemple les partenariats public-privé) ainsi que les sujets liés à la gestion patrimoniale (investissements immobiliers). Elle ne s'est pas non plus penchée en détail sur la diversité des modes de gestion des collectivités : certaines préfèrent la régie à l'externalisation, certaines optent pour une délégation de service public ou le transfert à un syndicat intercommunal, d'autres encore choisissent une gestion centralisée des achats compensée par une refacturation de ces achats groupés à leurs satellites...

Source : Mission (cf. annexe VII relative au périmètre des dépenses).

⁹ En revanche, sont exclus du périmètre les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les démembrements tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL), les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et d'aménagement et de construction (OPAC), les services publics industriels et commerciaux en gestion déléguée (SPIC), etc.

¹⁰ En application du décret du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État (SAE), ce dernier était responsable de la « politique des achats courants de l'État », à savoir ceux portant sur les fournitures et matériels de bureau, les matériels informatiques et progiciels associés, les matériels et services de télécommunication, les transports de biens et personnes, l'entretien immobilier, la maintenance technique, les véhicules non spécialisés et les carburants, les matériels et services d'impression, les énergies et fluides, ainsi les services financiers.

¹¹ Y compris certaines dépenses d'intervention passant par des achats (ex : formation professionnelle des régions).

1.2. D'un point de vue qualitatif, les collectivités territoriales se sont inégalement investies dans l'optimisation de leurs achats

1.2.1. Les choix des collectivités territoriales dénotent une priorité donnée à l'achat local

Loin d'être exclusivement guidé par un objectif d'optimisation, l'achat est fréquemment conçu comme un levier d'action publique. Ainsi, au vu des entretiens de la mission, **l'achat des collectivités territoriales est indubitablement marqué par le souhait de mobiliser le tissu économique local**, notamment des très petites et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME).

Cette préoccupation est :

- ◆ un enjeu politique d'une part, puisqu'il s'agit d'être visible et d'apparaître comme un acteur économique direct sur le territoire en étant donneur d'ordre ;
- ◆ un enjeu économique (voire budgétaire) d'autre part, dans la mesure où le soutien de l'activité locale a un impact direct sur les ressources fiscales et les dépenses des collectivités.

Si le cadre de la commande publique se fonde sur l'égalité de traitement, y compris géographique, **il n'interdit pas au pouvoir adjudicateur de préparer ses marchés de sorte qu'un maximum de petites entreprises puissent y répondre**. Par exemple, sur l'achat des denrées alimentaires pour l'offre de restauration collective, la préparation du marché permet d'encourager l'approvisionnement en circuit court (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Achat et approvisionnement de denrées alimentaires en circuit court

- Tenir compte, dans l'expression des besoins, des capacités quantitatives et qualitatives des fournisseurs locaux (saisonnalité des produits, capacité d'approvisionnement des fournisseurs...) ;
- Allotir le marché (par exemple avec un lot « bio ») ;
- Valoriser la présentation des produits (par exemple lors d'une commission de dégustation) ;
- Affiner les critères de sélection des offres (délai entre la récolte et la livraison, distance parcourue entre le lieu de production et celui de livraison, possibilité d'une action pédagogique du producteur...) ;
- Assurer la diffusion des offres au plus près du tissu local, notamment *via* les organismes professionnels du territoire.

Source : Mission (cf. annexe II relative à l'ingénierie des marchés).

Par ailleurs, l'expérience bretonne en matière de mesure des achats locaux est également éclairante sur l'accès réel des fournisseurs locaux à la commande publique : selon les données récoltées par l'association *My Breizh Open Data*¹³, entre janvier 2013 et mai 2015, 49 % du montant des marchés du conseil régional de Bretagne avaient des titulaires bretons¹⁴.

¹³ Cette association a mis en ligne, en mars 2015, un prototype de portail de données, appelé « *My Breizh Open Data – Marchés publics* », élaboré conjointement avec le conseil régional de Bretagne, à partir des informations disponibles sur 2013, 2014 et 2015 (cf. annexe III sur la dématérialisation des marchés – partie 3).

¹⁴ Présentation conjointe avec Etalab sur l'« industrialisation de la mise à disposition de données de marchés publics » (16 février 2016).

Au niveau organisationnel, historiquement, la commande publique s'est développée selon une logique avant tout juridique, le premier enjeu étant de maîtriser le risque contentieux administratif, voire pénal. D'ailleurs, cette phase de sécurisation juridique est encore en cours dans les communes de moins de 8 000 habitants et dans les intercommunalités plus rurales, où les achats, très souvent inférieurs au seuil du code des marchés¹⁷, interviennent de gré à gré. Dans de très nombreux organigrammes de collectivités, l'achat n'est pas identifié comme une fonction spécifique. Il est réalisé par les directions métiers, la direction des moyens généraux ou de l'approvisionnement se chargeant des achats transversaux, et la direction des marchés ou des affaires juridiques assurant la computation des achats pour respecter les seuils du code des marchés.

En termes de professionnalisation, la majorité des agents en charge de l'achat sont, soit des juristes responsables des marchés, soit des techniciens réalisant les achats pour le compte d'une direction métier. Peu nombreuses sont les collectivités territoriales dotées d'acheteurs disposant d'une compétence universitaire ou d'une première expérience dans le domaine. Dans les communes de moins de 5 000 habitants, le directeur des services, très polyvalent, assure les achats au fil de l'eau en prenant l'attache, au besoin, de l'intercommunalité.

En matière de pratiques d'achat, celui-ci est souvent perçu comme un acte avant tout juridique et procédural. La logique économique est rarement présente, les services privilégiant une gestion administrative des marchés aux relations directes avec les fournisseurs, notamment par crainte du délit de favoritisme (voir *infra* sur ce sujet). Même le recours à des centrales d'achats comme l'UGAP, qui tendent à faciliter l'achat en évitant les procédures de passation des marchés, est loin d'être un réflexe partagé. Les collectivités préfèrent conserver un lien privilégié avec l'économie locale et leur marge d'autonomie dans leurs choix. Il en va de même des groupements de commande auxquels les collectivités ont recours occasionnellement.

En ce qui concerne le pilotage, par méconnaissance des techniques d'achats et absence d'outils à leur disposition, les collectivités ont globalement peu développé d'outils de pilotage et disposent rarement d'une cartographie globale de leurs achats leur permettant d'identifier leurs principaux segments d'achats et leurs fournisseurs.

Néanmoins, ces constats généraux ne doivent pas occulter **l'existence de démarches de collectivités territoriales très avancées sur le sujet, qui se démarquent par le dynamisme de leur fonction achats**. Certaines collectivités ont ainsi développé de véritables politiques d'achat qui ne s'inscrivent pas uniquement dans une logique de coût et visent à faire de l'achat un levier de politique publique, permettant de réaliser des économies dites « intelligentes », au plus près du besoin de la collectivité mais aussi du territoire (développement économique, social et environnemental).

Ces initiatives sont parfois anciennes dans des villes d'une certaine taille. Elles ne sont pas uniquement l'apanage de grandes collectivités puisque des communes de moins de 20 000 habitants ont pu se doter d'une véritable fonction achats (par exemple, à la suite du recrutement d'un responsable de la commande publique formé à l'achat ou de l'accompagnement par un cabinet spécialisé).

¹⁷ À la date de la mission, le seuil de passation d'un marché public s'établit à 25 000 €HT.

ANNEXE 1

« Descriptifs des services techniques » (extraits) – INGEVILLE – Janvier 2020

Service PATRIMOINE :

Missions : Entretien des bâtiments municipaux

Personnel : 4 ateliers et un magasin

- Atelier Menuiserie/Peinture : 3 agents
- Chauffage/Plomberie : 2 agents
- Electricité : 2 agents
- Serrurerie : 2 agents
- Magasin : 2 agents ainsi qu'un agent de la serrurerie en renfort si nécessaire

Magasin : 1 magasin intérieur de 900 m²

Service VOIRIE :

Missions : Entretien des routes, signalisation et peinture routières

Personnel : 3 ateliers et 3 magasins

- Entretien des routes : 6 agents
- Signalisation et peinture routières : 3 agents
- Signalisation lumineuse et éclairage public : 4 agents
- Magasins : 4 agents

Magasins :

- 1 magasin extérieur de 2 000 m² pour les fournitures d'entretien des routes (sable, concassé, mobilier urbain, bordures etc...)
- 1 magasin pour les panneaux, peintures et petites fournitures d'entretien ne pouvant être stockées dehors
- 1 magasin de fournitures électriques

Service ENTRETIEN DU DOMAINE PUBLIC :

Missions : Entretien, nettoyage et embellissement du domaine public

Personnel : 2 ateliers et 2 magasins

- Entretien et nettoyage des espaces publics : 8 agents
- Espaces Verts : 10 agents
- Magasin : 2 agents

Magasin :

- 1 magasin intérieur de 300 m² pour les petites fournitures
- 1 hangar pour les fournitures d'espaces verts (terre, engrais, bois, etc..)

Service LOGISTIQUE :

Missions : Entretien des véhicules légers de la ville et de la communauté d'agglomération, manutention, installation de matériel pour les événements organisés par la ville, nettoyage des bureaux administratifs de la ville

Personnel : 3 ateliers et 3 magasins

- Entretien VL : 6 agents
- Manutention événementielle : 6 agents
- Entretien des bureaux administratifs : 5 agents
- Magasins : 3 agents

Magasins :

- 1 magasin au sein de l'atelier de mécanique de 350 m²
- 1 magasin intérieur pour le matériel de manifestations (barrières, tables, chaises, etc...)
- 1 lieu de stockage pour les produits d'entretien, sans magasinier, le chef d'équipe est en charge de l'approvisionnement et du stockage des produits

Equipe NETTOYAGE ET SECURITE DU CTM :

Missions : Surveillance du CTM pendant les heures d'ouverture, nettoyage des bureaux et des locaux sociaux (vestiaires, salles de pause et de restauration)

Personnel :

- Gardiennage : 5 agents
- Nettoyage : 3 agents

Magasin :

- Utilisation du magasin du service logistique

ANNEXE 2

« Rapport de la chargée de mission auprès du DGST » (extraits) – *INGEVILLE* – février 2020

CREATION D'UN SERVICE APPROVISIONNEMENTS ET MAGASINS

I°) Contexte, enjeux, objectifs et périmètre

Depuis plusieurs mois les services techniques de la ville d'INGEVILLE sont engagés dans une démarche d'amélioration de la gestion des ateliers et des stocks. Le projet a été confié à la chargée de mission Approvisionnement & Logistique (chef de projet) avec l'appui du service conseil en organisation. Les services techniques comptent aujourd'hui 3 sites rattachés à 4 services différents. L'organisation et le mode de fonctionnement restent propres à chaque service et sont très hétérogènes en termes de processus, de pratiques, de gestion des achats et des approvisionnements, de budget, de compétences développées, de locaux, etc...

Au regard de ces éléments, et après réalisation d'un diagnostic, il semble opportun de réfléchir à la mutualisation des ressources humaines, matérielles et financières dédiées au fonctionnement des magasins via la création d'un service autonome.

Les enjeux et objectifs d'une telle mutualisation sont multiples et couvrent différents domaines (.../...)

Les magasins concernés par cette étude sont ceux du :

- Service Patrimoine
- Service Logistique
- Service Entretien du Domaine Public
- Service Voirie
- CCAS (pour mémoire) suite à la décision de non renouvellement du bail des locaux abritant les équipes techniques et le magasin du CCAS

II°) Organisation actuelle

Chaque service dispose d'une organisation en propre pour la gestion de ses magasins et d'effectifs variables en fonction du périmètre d'intervention. Chaque magasin est totalement autonome et il n'y a aucune transversalité entre services. Les agents des régies des services sont regroupés au CTM sous la responsabilité du responsable du CTM mais les services (responsable de service, bureaux d'étude, groupe RH, finances, marchés) sont positionnés à la mairie. (.../...)

Une GMAO commune à tous les services est utilisée, de manière très hétérogène. Chaque service s'est approprié l'outil en fonction de ses besoins. Le service informatique assure la maintenance et la mise à jour logiciel mais ne réalise pas de formation ni d'assistance utilisateur. Les services ont parfois créé leur propre vocabulaire. Un « actif » par exemple, représente un bâtiment, une structure, un matériel roulant. Pour SP : l'ensemble des bâtiments municipaux est inventorié et un suivi des travaux est assuré en termes de coût entreprise ou d'heures de main d'œuvre des agents, par actif.

Pour SL : les véhicules sont identifiés et le suivi des maintenances préventives est mis en place, permettant d'assurer leur convocation régulière. Le magasin utilise le module gestion pour faire les bons de commande, le suivi des stocks et identifier les pièces utilisées sur un véhicule. Pour SEDP : l'ensemble des espaces publics entretenus est répertorié ainsi que les outils et investissements du service.

Pour SV : toutes les rues sont identifiées et les heures de travaux effectuées sont saisies. Pour le CCAS : pas d'utilisation de la GMAO (.../...)

En fonction des organisations, le volet facturation est géré par le magasin ou l'équipe administrative du service de rattachement.

Pour SP : le pilotage des marchés et l'exécution financière sont réalisés par 3 personnes sur le site de la mairie. Les commandes sont réalisées par les 2 magasiniers au CTM

Pour SL : le pilotage des marchés et exécution financière sont réalisés par 3 personnes sur le site de la mairie. Les commandes sont réalisées par les 3 magasiniers au CTM

Pour SEDP : le pilotage des marchés est réalisé par 1 personne sur le site de la mairie. Les commandes et l'exécution financières sont réalisées par les 2 magasiniers au CTM

Pour SV: le pilotage des marchés et l'exécution financière sont réalisés par 4 personnes sur le site de la Mairie. Les commandes sont réalisées par les magasiniers au CTM

Pour le CCAS : le pilotage des marchés, les commandes et l'exécution financière sont réalisés par 2 personnes sur le site du CCAS.

(.../...)

Les agents intervenant sur les marchés gèrent aussi bien des fournitures que des travaux et des investissements.

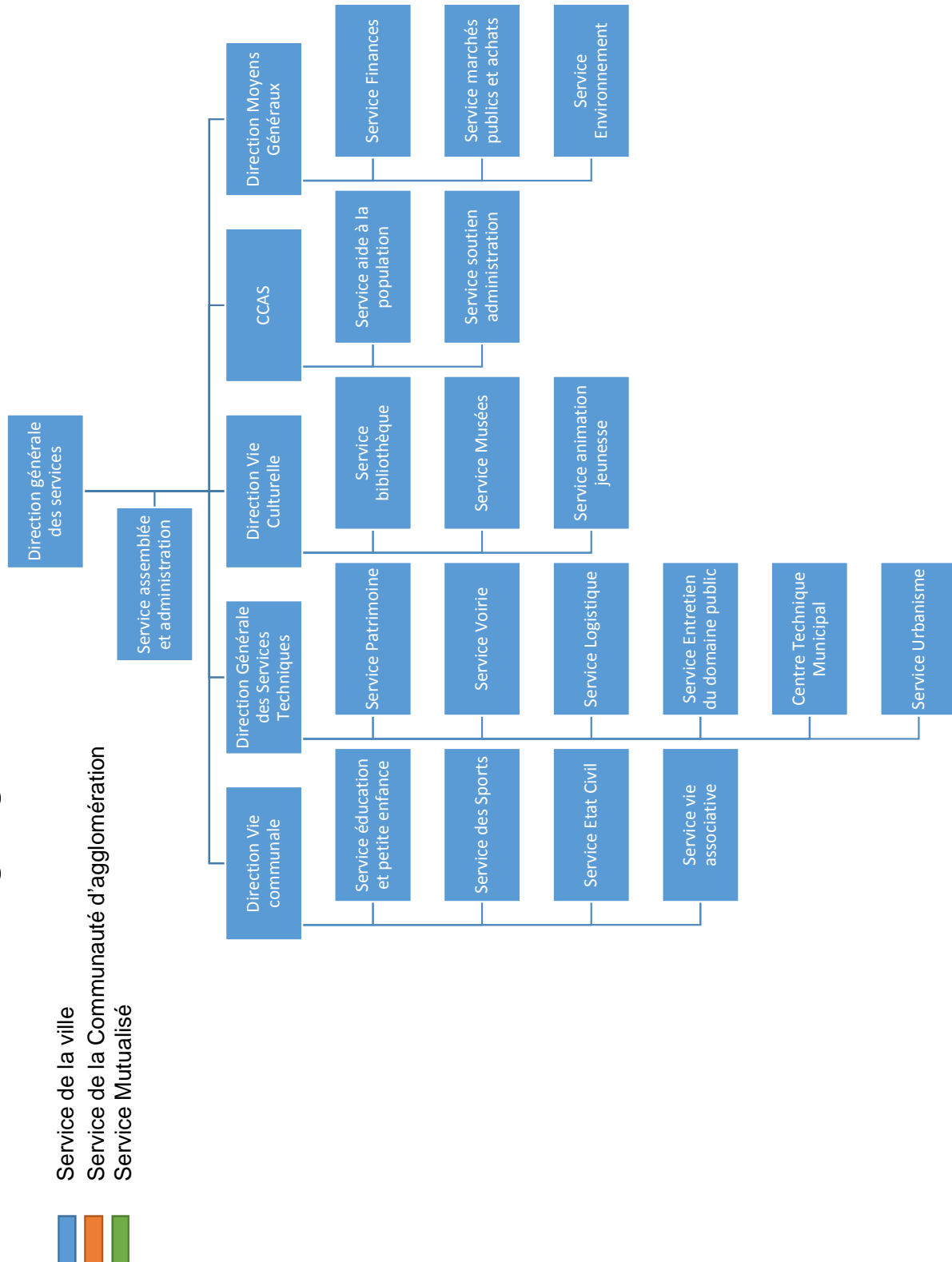
Les services sont les prescripteurs de leurs besoins en termes de qualité, technicité, coûts et gestion des marchés publics.

(.../...)

ANNEXE 3

« Organigrammes des services de la ville d'INGEVILLE et du CA d'INGECO » – *INGECO*
– Janvier 2020

Organigramme des services de la ville d'INGEVILLE



Organigramme des services de la CA d'INGECO

