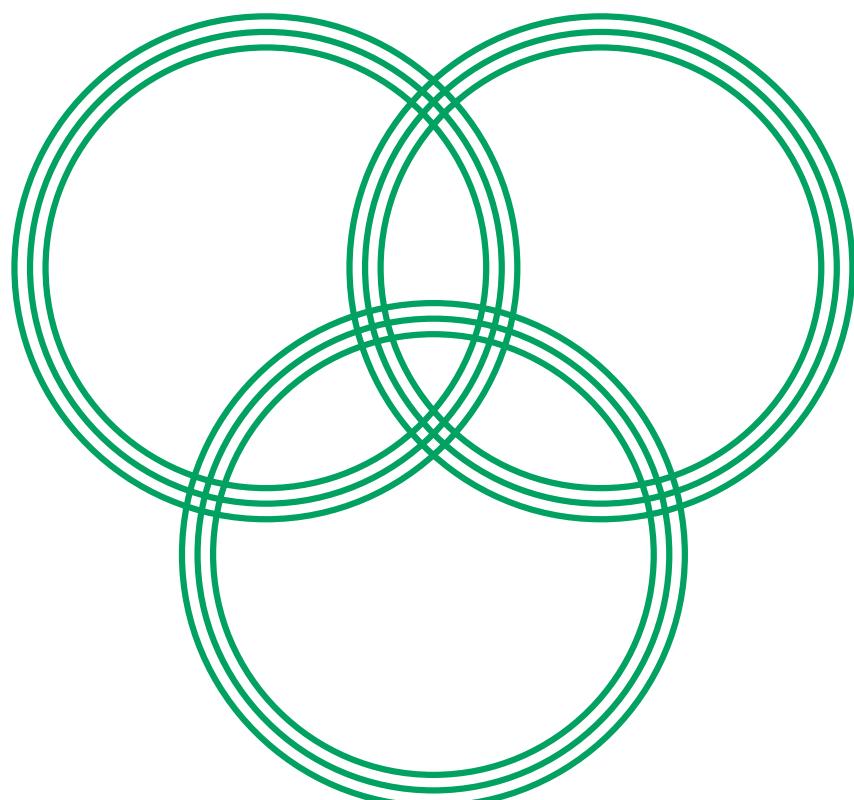


LA MUTUALISATION

AU SERVICE DES COMMUNES,
DES INTERCOMMUNALITÉS
ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS

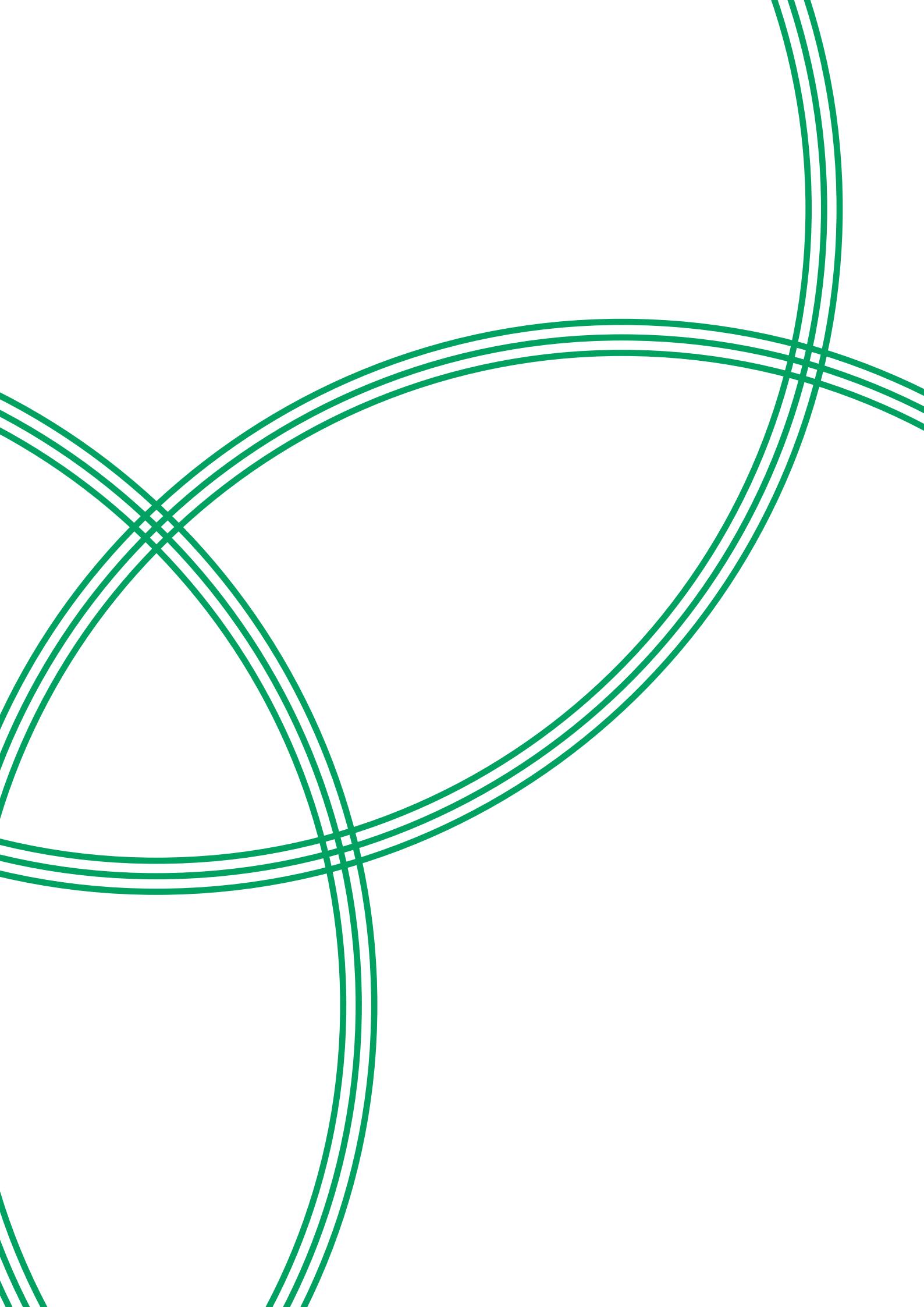


MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES



PRÉFACE

Marylise Lebranchu
Ministre de la Décentralisation et de la Fonction Publique

François Baroin
Président de l'association des maires de France

Les communes et leurs intercommunalités initieront avant la fin de l'année 2015 leur schéma de mutualisation des services. Prévus par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ces schémas visent une meilleure organisation des services selon les termes du législateur inscrits à l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Face à la réduction des dotations de l'Etat et dans un contexte où la demande de services locaux est toujours croissante, la rationalisation des moyens s'impose à toutes les collectivités. Il s'agit de réduire les doublons voire les supprimer, de réaliser des économies en mutualisant les achats et de renforcer l'efficience des services en faisant ensemble au sein des intercommunalités ou en coopérant avec d'autres territoires. C'est à cette réflexion sur les compétences exercées et sur l'organisation mise en place qu'incite le schéma de mutualisation.

Pour faire le bilan des pratiques existantes et examiner les outils juridiques et financiers applicables, nous avons pour la première fois souhaité mener, conjointement, une évaluation de politiques publiques. Ce copilotage entre un ministère et l'AMF est une première et nous nous en réjouissons.

Nous avons confié à deux inspections générales (IGA et IGF) cette étude dont le suivi a été assuré par un comité comprenant les associations d'élus (AdCF, ACUF, AMGVF, APVF, Villes de France, AMRF) et des professionnels des collectivités (AATF et l'ADGCF) et soutenue par le Secrétariat général à la modernisation de l'administration publique (SGMAP). De ce travail a résulté un rapport formulant notamment des constats et des recommandations qui contribueront à éclairer le débat parlementaire sur le projet de loi NOTRe notamment.

Le présent recueil de fiches pratiques rassemble les synthèses issues de ces travaux pouvant être utiles aux décideurs locaux pour accompagner leur démarche de mutualisation. Favoriser la compréhension des outils est une des voies indispensables pour la modernisation de l'administration publique.



SOMMAIRE

7 PRÉALABLE

9 LA MUTUALISATION

- 11 **Avec qui ? de quoi ? comment ?**
- 16 **Un choix politique qui requiert un pilotage dédié**
- 23 **Une exigence de proximité, de réactivité et de cohérence de l'action**
- 27 **Une mobilisation des ressources humaines**
- 37 **Un schéma au service du projet de territoire**
- 41 **On y gagne quoi ?**

47 IDENTIFIER LES OBJETS DE MUTUALISATION

- 49 **Les achats**
- 58 **Les systèmes d'information**
- 65 **L'accompagnement scolaire-enfance-jeunesse**
- 72 **La voirie et l'aménagement de l'espace public**

PRÉALABLE

Les éléments ci-après ont une vocation synthétique et pratique. Pour approfondir sa connaissance des pratiques et du cadre juridique et financier des mutualisation au sein du bloc communal ainsi que du cadrage méthodologique de l'étude menée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, le lecteur pourra se référer aux travaux complets de la mission, composée pour l'inspection générale de l'administration de Sylvie Escande-Vilbois, Chrystelle Naudan-Carastro et Aline Depernet et pour l'inspection générale des finances, de Pierre Hannotaux, Pierre Hausswalt, Morgane Weill et David Krieff et publiés sur <http://www.action-publique.gouv.fr/decentralisation>

La mission conjointe des inspections générales remercie à l'occasion de ce guide l'ensemble des élus et cadres territoriaux qui ont reçu les membres de la mission lors des déplacements dans les territoires ou qui se sont associés aux ateliers thématiques. Elle tient également à remercier les associations, composées d'élus ou de responsables administratifs, qui ont apporté un soutien précieux aux travaux : l'AdCF, l'ACUF, l'AMGVF, l'APVF, Villes de France, la FVM, l'AMRF, l'AATF et l'ADGCF¹ ainsi que les représentants des syndicats de la fonction publique territoriale qui ont été auditionnés par la mission. Elle adresse également ses remerciements aux équipes des services de l'État en administration centrale ou déconcentrée et particulièrement aux équipes du SGMAP ainsi qu'aux services de la DGCL et de l'AMF, copilotes de la mission.

Le présent guide n'a pas vocation à recueillir une information exhaustive sur les mutualisations et les lecteurs pourront utilement se référer à d'autres sources par exemple pour accéder à des modèles d'actes.

¹ Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des communautés urbaines de France (ACUF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Association des petites villes de France (APVF), Fédération des villes moyennes (FVM), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF).

Pour en savoir plus

www.collectivites-locales.gouv.fr

www.modernisation.gouv.fr

Association des Maires de France (AMF) : www.amf.asso.fr

Assemblée des Communautés de France (AdCF) : www.adcf.org

Association des communautés urbaines de France (ACUF) : www.acuf.fr

Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) : grandesvilles.org

Association des Petites Villes de France (APVF) : www.apvf.ass.fr

Villes de France (VdF) : www.villesdefrance.fr

Association des Maires ruraux de France (AMRF) : www.amrf.fr



LA MUTUALISATION

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) ;

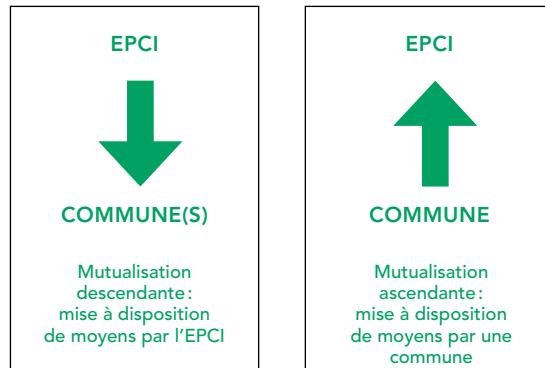
UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

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

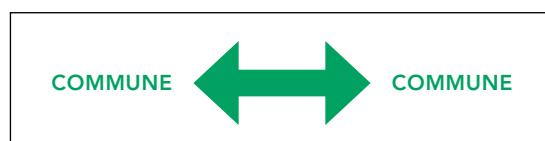
MUTUALISATION VERTICALE

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

Source : Mission IGA-IGF.

* Le « X » correspond au cadre juridique existant.

Présentation détaillée
des principaux outils de
mutualisation

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

Source : Mission IGA-IGF.

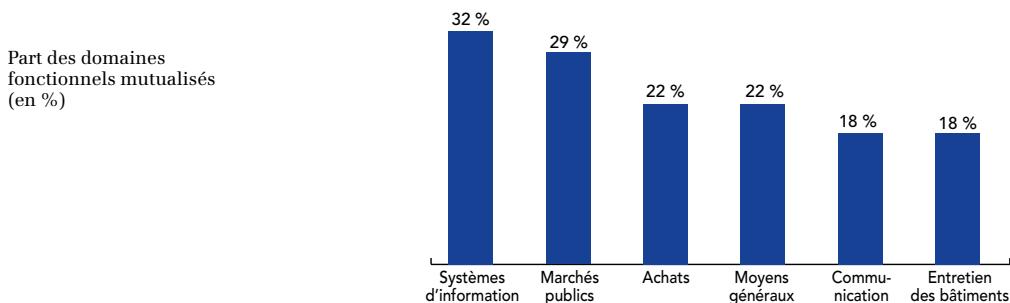
² En l'absence de précision, les articles mentionnés sont ceux du CGCT.

En pratique : qui mutualise quoi et avec qui ?

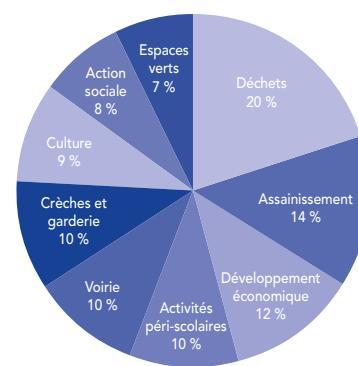
En septembre 2014, un questionnaire en ligne a été ouvert à toutes les communes et intercommunalités de France. 576 communes et EPCI ont répondu. Sur la base de cette enquête, analysée à la lumière d'autres observations, le « paysage » actuel de la mutualisation se présente ainsi :

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

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



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'enore rare, ce cas de figure est mis en œuvre par des communes de petite taille qui cherchent à faciliter la gestion de leurs ressources humaines et à optimiser au mieux l'emploi de leurs moyens ;

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

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

UN CHOIX POLITIQUE QUI REQUIERT UN PILOTAGE DÉDIÉ

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

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

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

La mutualisation, outil d'évolution du service

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

Source : mission

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.

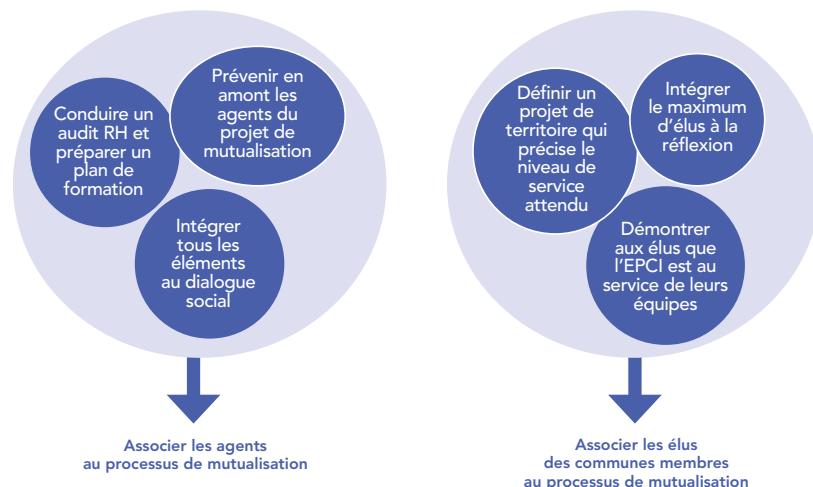


Le pilotage de la mutualisation

Éléments relatifs au guide méthodologique

Comment réussir la gouvernance 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.



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. À 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. | Complexé à évaluer. Objectif plus large de rationalisation de la conduite des politiques. |
| Pérennité/durée | Pour la durée du marché. À 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. À définir dans le règlement intérieur pour les autres. | Au choix de la communauté, souvent composition ad hoc, non précisée dans le règlement intérieur |
| Régularité | Une fois par trimestre minimum. | A définir dans le règlement intérieur en fonction de l'étendue de sa compétence. | A définir dans le règlement intérieur, en amont du Bureau | Deux fois par an minimum dans les métropoles | Ad hoc |
| Compétences | Toute décision relative à la communauté. | Délégation de pouvoir du conseil sur ses attributions à l'exception d'une liste d'attribution | A définir dans le règlement intérieur. Avis sur les délibérations soumises au Bureau et au Conseil. | À définir, instance de concertation, de débat. | Préparation et suivi des projets. |

Source : Mission.

**Les étapes-clés
d'une démarche
de mutualisation**

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

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

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

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

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

Les bonnes pratiques dans les modalités de travail avec les communes

Plusieurs solutions ont été mises en place :

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

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

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

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

La déconcentration de la décision

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

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

Plusieurs solutions ont été mises en œuvre :

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

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

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

La territorialisation de l'action communautaire

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

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

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

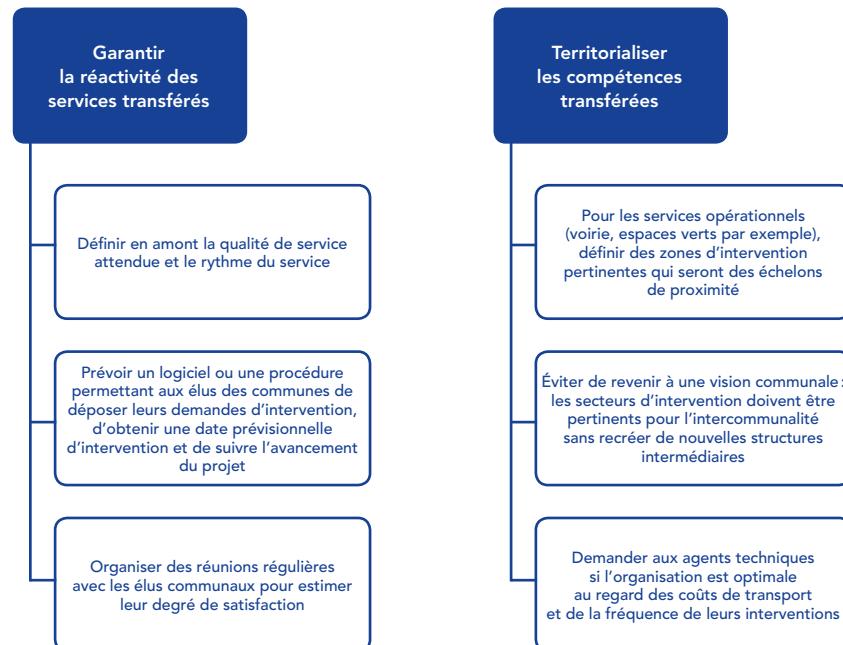
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES: des « contrats de co-développement » par commune détaillent les engagements de la communauté. Ailleurs, des réunions par commune rassemblent les différents services de l'intercommunalité et la commune pour permettre une réflexion transversale et éviter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

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

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

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

Comment mettre en œuvre efficacement la mutualisation ?



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

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

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

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

Un organigramme commun est un gage de lisibilité

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

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

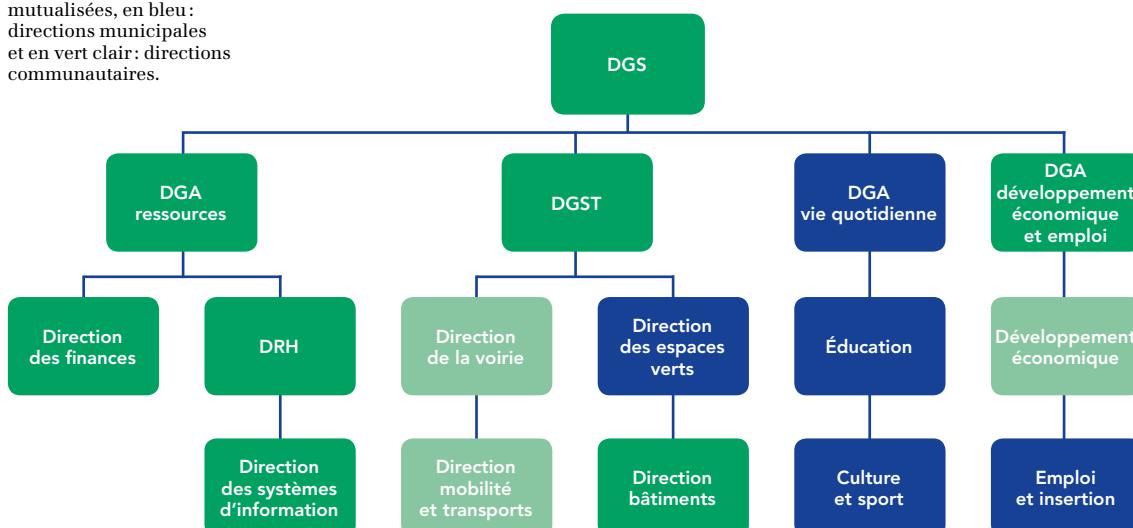
LES DIRECTIONS COMMUNAUTAIRES, qui travaillent sur les compétences transférées ;

LES DIRECTIONS MUNICIPALES, qui travaillent sur les compétences municipales.

Schéma simplifié d'organigramme unique

Source : Mission.

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



UNE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

L'organisation des mutualisations suppose une attention soutenue aux questions de ressources humaines. Les agents sont en effet à la fois les vecteurs des mutualisations qu'ils sont chargés de concevoir et mettre en place et les sujets de ces réorganisations qui peuvent modifier leurs conditions de travail.

Le bon équilibre entre les droits des agents et l'intérêt de la collectivité explique la relative complexité des règles applicables. Les mutualisations peuvent se heurter à des difficultés pratiques ou à des réticences tant des élus que des agents et tenant aux conditions d'emploi et aux garanties accordées aux personnels. En outre, selon les modalités adoptées, la mutualisation pourra être plus ou moins génératrice de gains. Ces derniers sont conditionnés par le dialogue social et l'utilisation des leviers à la disposition des collectivités.

La mutualisation ouvre aussi des perspectives professionnelles pour les agents : elle leur permet d'accéder à des possibilités de mobilité interne plus grandes, parfois de se spécialiser, notamment dans les communes rurales, où les agents apprécient d'être moins polyvalents. Elle permet souvent un meilleur accès à la formation et donc de se professionnaliser.

Le dialogue social et la mobilisation des ressources humaines

Les EPCI ayant fortement mutualisé leurs services ont organisé un dialogue social régulier (souvent sous la forme d'un comité de suivi réunissant les syndicats des communes et de l'EPCI et les élus en charge des ressources humaines des communes et de l'EPCI).

Une mutualisation importante impose une concertation large pour :

NÉGOCIER des harmonisations éventuelles et expliquer aux agents les règles de leur nouvel employeur sur la base de la comparaison de l'ensemble des politiques de ressources humaines ;

ÉLABORER un nouvel organigramme, redéfinir les fiches de postes ;

ENGAGER l'émergence d'une culture commune.

Une mutualisation réussie se fonde sur une concertation avec les organisations syndicales et le personnel qui part de la comparaison des différents éléments de la politique de ressources humaines et met en évidence pour les agents les opportunités que représente la mutualisation. Un tel travail doit conduire à une négociation globale qui permet d'équilibrer les éventuels coûts financiers de la mutualisation et les avantages pour les agents et la collectivité.

Une mutualisation peut être source d'inquiétude pour les agents qui se posent des questions sur leur statut, leur salaire, l'exercice de leur mission et leur devenir professionnel. Les organisations syndicales relaient toutes ces inquiétudes : incertitude au début du projet mais aussi en raison de la réversibilité de ces organisations, conscience des économies attendues et donc des réductions de postes possibles, difficulté ensuite à faire émerger une culture commune, à gérer la double autorité fonctionnelle, à définir les priorités, crainte de voir ses perspectives professionnelles réduites dans ces organisations ramassées.

Le dialogue social doit donc avoir un rôle essentiel pour expliquer le projet et en négocier les conditions de mise en œuvre. Il s'agit notamment d'informer régulièrement, de mettre en place un dispositif de communication spécifique (réunions, page intranet, document d'information avec foire aux questions, rencontre individuelle des agents...).

Le CGCT prévoit la consultation systématique des comités techniques (des communes concernés et de l'EPCI) en cas de constitution de services communs, de transferts de compétences et de mises à disposition de service. La loi du 26 janvier 1984 a été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 pour permettre la création d'un comité technique commun à un EPCI et une ou plusieurs communes membres, par délibérations concordantes. Ce comité technique est compétent pour tous les agents. À ce jour, les textes ne permettent pas la création d'une CAP commune, disposition qui a fait l'objet de plusieurs propositions d'amendement.

La loi MAPTAM a renforcé les outils nécessaires au dialogue social. Elle a introduit l'obligation pour les services communs d'élaborer une fiche d'impact décrivant les effets sur le personnel. Cette fiche d'impact est soumise, avec la convention, à l'avis du ou des comités techniques compétents. Elle cite la possibilité d'accords entre les représentants du personnel et l'autorité territoriale, qui doivent être annexés à la convention.

La gestion des ressources humaines mutualisées

L'impact statutaire sur les agents d'un transfert de compétences ou d'une mutualisation de service a été encadré par les différentes lois successives qui ont amélioré le dispositif en poursuivant **deux objectifs : rendre automatique le transfert ou la mise à disposition des personnels et donner des garanties à ces personnels**. La loi distingue trois situations résumées par le tableau qui suit.

Impact statutaire d'un transfert, d'une mise à disposition de service ou d'un service commun

| Compétence | Service | Statut des agents communaux | |
|---|--|--|--|
| | | 1 ^{er} cas: ils exercent la totalité de leurs fonctions dans le service | 2 ^e cas: ils exercent pour partie seulement dans le service |
| 1 ^{re} hypothèse: transfert de compétence total | Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée. | Transfert de plein droit à la communauté. | Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent: mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée). |
| 2 ^e hypothèse: transfert de compétence partiel | Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée. | Transfert de plein droit à la communauté. | Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent: mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée). |
| OU mise à disposition (ascendante). | | Mise à disposition de plein droit à titre individuel. | Mise à disposition de plein droit à titre individuel. |
| 3 ^e hypothèse: en dehors des compétences transférées | Services communs. | Transfert de plein droit. | Pas de disposition juridique spécifique. Mise à disposition individuelle. |

Source : Mission.

Le tableau suivant compare les procédures et leurs conséquences pour les agents et la collectivité.

Définitions entre transfert,
mise à disposition de
service, mise à disposition
individuelle et mutation

| Caractéristiques | Transfert de personnel dans le cadre d'un transfert de compétence | Transfert de personnel dans le cadre d'un service commun | Mise à disposition de service ascendante ou descendante | Mise à disposition individuelle à la communauté | Mutation à la communauté |
|--|---|---|--|---|--|
| Régime juridique spécifique à la mutualisation | | | | | Droit commun |
| Régime juridique | L.5211-4-1 du CGCT | L.5211-4-2 du CGCT | L.5211-4-1 du CGCT | Loi du 26 janvier 1984 | Loi du 26 janvier 1984 |
| Modalités de remboursement | Sans objet, pris en compte dans le transfert de charges. | Modalités prévues dans la convention. Peut être imputé sur l'attribution de compensation. | Modalités prévues dans la convention. Article D.5211-16 du CGCT | Convention, remboursement de la rémunération, des cotisations et charges exclusivement. | Sans objet. |
| Autre obligation | - | Élaboration d'une fiche d'impact. | - | - | - |
| Employeur | EPCI | EPCI (sauf pour les métropoles et CU) | EPCI ou commune selon le sens | Commune | EPCI |
| Autorité fonctionnelle | Président | Partagée entre le maire et le président. | Partagée entre le maire et le président. | Déterminée par la convention. | Président |
| Accord de l'agent requis | NON | NON | NON | OUI | OUI |
| Durée | Définitif | Définitif | Sans limitation | 3 ans maximum, renouvelable | Définitif |
| Régime indemnitaire et avantages acquis | Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt. | Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt. | Conserve sa rémunération d'origine en cas de mutualisation ascendante. | Conserve sa rémunération d'origine. | Soumis au régime indemnitaire de l'EPCI. |
| Consultation des instances | Avis des comités techniques | Avis des comités techniques et de la CAP | Avis des comités techniques | Avis de la CAP | Avis de la CAP |

Source : Mission.

Si en cas de transfert, l'agent dépend entièrement de l'EPCI pour sa carrière, ses congés, sa rémunération et toutes les décisions le concernant (formation, temps de travail...), en cas de mise à disposition, une répartition des rôles est établie entre la commune d'origine et l'EPCI. L'agent qui est mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service de sa collectivité d'accueil, qui gère les congés annuels, les congés de maladie ordinaire, les conditions de travail et son évaluation. Sa carrière, en revanche, dépend de son administration d'origine. La convention conclue entre la commune et l'EPCI peut prévoir des dérogations.

Répartition simplifiée des compétences entre les collectivités d'origine et d'accueil en cas de mise à disposition d'agent (supérieure à un mi-temps)

| | |
|---|----------------------------|
| Type de décision | Collectivité décisionnaire |
| Conditions de travail | Collectivité d'accueil |
| Congés annuels | Collectivité d'accueil |
| Congés maladie ordinaire, pour accident de service | Collectivité d'accueil |
| Temps partiel, aménagement du temps de travail | Collectivité d'origine |
| Autres congés : maternité, longue maladie, mi-temps thérapeutique, congé formation, congé parental... | Collectivité d'origine |
| Départ en formation | Collectivité d'accueil |
| DIF, VAE, bilan de compétences | Collectivité d'origine |
| Discipline | Collectivité d'origine |
| Entretien annuel | Collectivité d'accueil |
| Notation | Collectivité d'origine |

Source : Mission.

Le CGCT mentionne systématiquement les agents non-titulaires qui sont ainsi transférés ou mis à disposition dans les mêmes conditions que les fonctionnaires : leur contrat se poursuit malgré le changement d'employeur.

Les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux et la nécessité d'un dialogue social global

L'article L5111-7 du CGCT dispose que « *dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue dans la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que les avantages individuels acquis, en application troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ». Cette garantie est prévue dans les mêmes termes par les articles L5211-4-1 et L5211-4-2 du CGCT pour les agents transférés en raison d'un transfert de compétences ou de la constitution d'un service commun.

Le principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération :

UN TRANSFERT qui entraînerait un changement de fonction implique une modification de versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), complément de rémunération versée selon les fonctions exercées (à la hausse ou à la baisse, voire sa suppression) ;

LA MANIÈRE DE SERVIR mais aussi les résultats professionnels peuvent être des critères de modulation du régime indemnitaire, cette partie du régime indemnitaire ne peut être garantie à l'agent ;

LE VERSEMENT DE CERTAINES PRIMES est lié à l'exercice effectif d'une activité et à l'organisation du travail (les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les indemnités d'astreinte, de régie, de travail de nuit), leur versement individuel dépendra donc de l'organisation du service.

Enfin, au moment du transfert, l'agent choisit entre le maintien de son régime indemnitaire avec ses avantages acquis et l'adoption du régime indemnitaire de l'EPCI, tel qu'il le délibère. L'agent qui opte pour le maintien voit son régime indemnitaire figé et ne peut bénéficier des évolutions que l'EPCI délibère.

Il n'y a donc pas d'obligation d'alignement par le haut globale et systématique de l'ensemble des éléments de rémunération.

Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation.

Les avantages sociaux comme la participation à la restauration (participation aux chèques restaurants ou à une restauration collective), l'accès à l'action sociale (par la participation de l'employeur à un comité d'action sociale local ou national), le versement de prestations sociales (garde d'enfant notamment) ou la participation à la protection sociale complémentaire (prévoyance et complémentaire santé) sont autant d'avantages sociaux « collectifs » sensibles pour les agents.

La loi MAPTAM a introduit une obligation de négociation sur l'action sociale au sein du comité technique pour tout changement d'employeur résultant de la constitution de services mutualisés et si ce service comporte plus de cinquante agents. De plus, elle a introduit pour la constitution de services communs l'obligation d'une fiche d'impact, annexée à la convention, qui décrit notamment « les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis par les agents ».

L'impact sur les conditions de travail : temps de travail, mobilité et évolution des missions

Aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail : horaires, durée du travail et régime RTT, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion du compte épargne-temps. Or, les collectivités ont souvent des règlements différents (jours de congés supplémentaires et protocole d'accord RTT notamment).

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs et les mises à disposition de services aboutissent à faire coexister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Cette situation aboutit à une complexité de gestion quotidienne des services très forte. De nombreux EPCI ont, dans une négociation globale, soit imposé les modalités de temps de travail propres à l'EPCI, soit renégocié ces modalités pour trouver un juste équilibre.

Dans le cas d'EPCI vastes, et en cas de regroupement physique des services, les agents peuvent craindre un allongement de la distance domicile-travail. Cet impact doit toutefois être relativisé car de nombreux agents continuent à travailler dans leurs équipements et locaux municipaux. Sur ce sujet, la loi MAPTAM a permis qu'une indemnité de mobilité puisse être versée aux agents (article L5111-7). Cette disposition permettra aux EPCI et communes qui le souhaitent « d'indemniser » l'allongement de leur temps de trajet. Cet article est soumis à un décret d'application non publié à ce jour.

L'exercice des missions

Quelle que soit l'hypothèse juridique retenue (services communs ou mise à disposition de service), les agents de ces services travaillent à la fois pour l'EPCI et pour la ou les communes concernées : ils sont donc soumis à plusieurs autorités fonctionnelles. Les chefs de service peuvent recevoir délégation de signature du maire et du président de l'EPCI.

Lors d'une mutualisation, les agents connaissent des modifications dans l'exercice de leurs missions. La constitution d'un nouveau service, commun à plusieurs communes, a plusieurs conséquences :

UNE NOUVELLE ORGANISATION DU SERVICE et donc une évolution de la fiche de poste de certains agents ;

UNE HARMONISATION DES PROCÉDURES, parfois un changement des logiciels et des matériels utilisés ;

POUR L'ENCADREMENT, une évolution de son positionnement dans l'organigramme ;

LE TRAVAIL POUR PLUSIEURS DONNEURS D'ORDRE, qui peut être source de complexité.

Les changements sont notamment importants pour l'encadrement qui doit accompagner la transformation auprès des agents et travailler à la mise en place de la nouvelle organisation, avec un surcroit de travail bien souvent. Il voit en même temps son positionnement dans l'organigramme remis en question.

En synthèse, le droit actuel ne garantit pas tout, comme le résume le tableau ci-dessous, et appelle à un dialogue social renforcé pour mobiliser les agents au service du projet de mutualisation/ réorganisation, les informer et les rassurer, consulter les instances paritaires sur la nouvelle organisation de travail et négocier l'impact sur les différents aspects évoqués.

Éléments acquis et non-acquis dans le cas d'un transfert de personnel

Source : Mission.

| Caractéristiques | Acquis | Non acquis |
|--|---|------------|
| Situation statutaire, ancienneté (titulaires) | X | |
| Ancienneté dans le contrat (non-titulaire) | X | |
| Politique de déroulement de carrière (durée d'avancement d'échelon, ratios d'avancement de grade et critères de promotion interne) | X | |
| Traitements indiciaires, Supplément familial de traitement | X | |
| NBI | | X |
| Régime indemnitaire | X | |
| Montant de la part variable du régime indemnitaire (si créée) | | X |
| Primes liées à l'activité (régie, heures supplémentaires...) | | X |
| Action sociale, participation à la restauration | | X |
| Protection sociale complémentaire | Prévu dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République | X |
| Organisation du temps de travail | | X |

**L'impact
sur l'évolution de
la masse salariale
doit être évalué**

Les collectivités affichent rarement la réduction du nombre de postes comme objectif. La sensibilité du dialogue social dans ces projets a certainement conduit à minimiser ces objectifs. La mutualisation a parfois permis de diminuer le trend des effectifs, mais n'a pas eu pour effet jusqu'à présent d'inverser leur augmentation, d'autant que des dépenses liées à la mutualisation ont, au contraire, bien souvent augmenté la masse salariale. En revanche, il est souvent considéré que la mutualisation a permis des « non-dépenses ».

Considérer que la fusion des services peut permettre une baisse d'effectifs suppose qu'il y ait soit des doublons de fonctions entre les deux structures soit que cette fusion génère des économies d'échelles. Or, une grande part du volume d'activité ne change pas, que les services soient mutualisés ou non (le nombre de paies, de titres, de mandats, de recrutement... reste le même). Le maintien de deux entités juridiques distinctes implique des coûts fixes de fonctionnement (fonctionnement des instances municipales et communautaires, maintien de deux budgets distincts, impossibilité de « fusionner » les marchés et nécessité de réaliser des groupements de commande).

En revanche, des doublons peuvent exister sur deux fonctions : l'encadrement et les postes d'expertise. Mais les baisses d'effectifs liées à ces postes, dont le repositionnement en interne est complexe, sont soumises dans les faits au départ effectif des agents concernés. Par ailleurs, souvent les collectivités redéploient ces gains sur d'autres fonctions. Au mieux donc la mutualisation évite des créations de postes mais rarement une baisse nette.

Concernant les postes d'encadrement, on observe des effets contradictoires : une réduction de postes de directeurs généraux et directeurs, mais parfois un besoin de renforcer l'encadrement intermédiaire. En effet, la mutualisation aboutit à constituer des équipes plus nombreuses, travaillant pour plusieurs autorités ce qui renforce le besoin d'encadrement.

La mutualisation permet d'améliorer l'encadrement des services et la professionnalisation des agents pour faire face aux exigences du droit et à la complexité de l'action publique locale. La mutualisation permet de répondre à un besoin d'expertise croissant, notamment pour les petites communes, ce qui n'aboutit pas à une baisse d'effectifs.

Plusieurs bilans de la mutualisation évoquent comme coût celui de l'alignement par le haut du régime indemnitaire entre la ou les communes et l'EPCI. C'est également un argument évoqué pour ne pas mutualiser.

Il est utile de rappeler que les EPCI qui ont mutualisé dès le départ leurs services avec la ville centre ont adopté le même régime indemnitaire que la ville-centre en général et ne se heurtent donc pas à cette problématique. Si la ville-centre et l'EPCI ont le même régime indemnitaire aucun effet d'alignement ne se produit lors des transferts ou mises à disposition de service. La seule différence peut être l'existence dans une commune d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui ne peut être délibéré par un EPCI créé après la loi de 1984. Cette absence de différence dans les rémunérations est donc un facteur facilitant pour l'intégration communautaire.

Il est, par ailleurs, nécessaire de distinguer les cas dans lesquels une mutualisation a un effet automatique d'augmentation de la masse salariale des cas dans lesquels la mutualisation peut y conduire par choix de la collectivité.

Comme évoqué supra, le droit garantit le maintien de leur régime indemnitaire aux agents transférés, mais rien à ce jour n'impose une harmonisation de ce régime indemnitaire entre agents transférés et agents nouvellement recrutés par l'EPCI, soumis au régime indemnitaire de ce dernier.

Pour autant, les transferts et mise à disposition de personnel entraînent une comparaison des régimes indemnitaire entre agents au sein d'un même service et entre les communes et l'EPCI. Il est dès lors socialement difficile d'assumer de façon pérenne ces différences, surtout si elles concernent un nombre important d'agents sur des fonctions parfaitement comparables. De plus, cela conduit les services RH à gérer autant de régimes indemnitaire que de communes, régimes qui ne sont pas toujours parfaitement lisibles, et qui se trouvent figés dans le temps.

Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines

La mutualisation est souvent une opportunité pour améliorer la gestion des ressources humaines, notamment dans les communautés de communes qui regroupent des personnels autrefois très isolés dans les communes.

Les avantages identifiés sont nombreux :

UNE MEILLEURE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC par la constitution de services plus nombreux qui permettent de gérer le remplacement des absences, voire d'identifier une « équipe volante » ;

UNE PROFESSIONNALISATION DES AGENTS, souvent très polyvalents dans les petites communes et qui – par la mutualisation – peuvent se spécialiser ;

L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE FORMATION INTERCOMMUNAL (en général inexistant avant), à l'appui d'un partenariat avec le CNFPT, la mutualisation des besoins de formation permet en outre bien souvent d'organiser des stages sur place et de renforcer l'accès à la formation ;

LE DÉVELOPPEMENT des possibilités de mobilité et de reclassement à l'échelle d'un territoire ;

UN MOINDRE ISOLEMENT DES AGENTS (par la constitution d'un réseau de secrétaires de mairie par exemple et le recours à l'expertise juridique et comptable de l'EPCI) et le renforcement de leur encadrement (de nombreuses communautés de communes ont ainsi identifié des postes d'encadrement dans les services techniques) ;

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL (outils, vêtements, politique d'hygiène et sécurité), une communauté de communes a ainsi, avec le centre de gestion, élaboré un document unique avec l'ensemble des communes ;

L'OUVERTURE DE POSSIBILITÉS DE MOBILITÉ ET DE PERSPECTIVES PROFESSIONNELLES (l'EPCI permettant de dépasser les seuils démographiques définis par le statut pour la création de certains cadres d'emplois ou grades et offrant plus de postes d'encadrement) ;

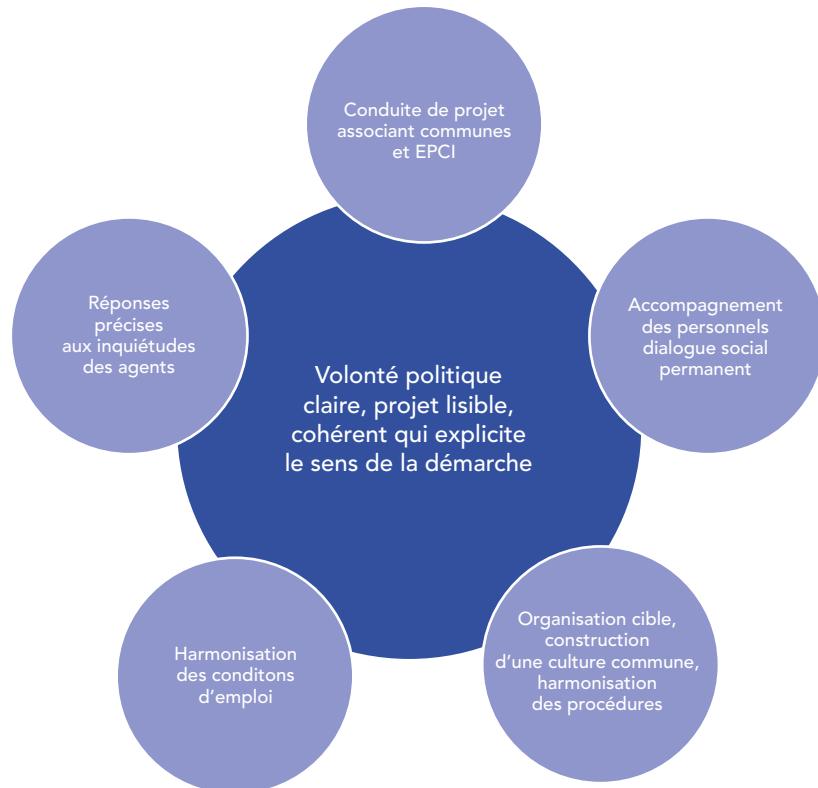
LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DES POSTES notamment en zone rurale mais aussi dans le secteur médico-social où l'existence d'une structure plus solide avec d'autres professionnels est importante.

D'une manière générale, l'intercommunalité en zone rurale permet d'identifier une fonction ressources humaines, de la professionnaliser et donc d'améliorer sa gestion.

La mutualisation peut favoriser une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences partagée : il s'agit d'identifier les compétences et spécialité des agents des communes et de l'EPCI et les prochains départs en retraite pour conduire un schéma de mutualisation sur la base de ce diagnostic. Dans ce cadre, les centres de gestion ont un rôle à jouer pour accompagner les collectivités dans la démarche.

GRH : les conditions de la réussite des mutualisations

Source : mission IGF-IGA.



UN SCHÉMA AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

Pour inciter les acteurs à mutualiser et renforcer leur appropriation des outils, l'article 67 de la loi du 16 décembre 2010 a institué l'obligation pour le président d'un EPCI à fiscalité propre d'établir « *un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI 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.*

Tant par son contenu que par son calendrier, le schéma de mutualisation comporte un lien explicite avec le budget de l'EPCI puisque le législateur a prévu que: « *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* ». Le schéma de mutualisation doit être concerté et soumis à la délibération des communes. Il est révisé annuellement et le cas échéant présenté avant le débat d'orientation budgétaire.

Le schéma de mutualisation doit être élaboré de façon coordonnée avec l'évolution du périmètre intercommunal le cas échéant. En matière de mutualisation, démarrer tôt permet de mutualiser plus et mieux. Il peut être très efficient de saisir l'occasion d'une réorganisation des structures intercommunales, par exemple en cas de fusion d'EPCI ou de modification des compétences...

Des objectifs larges

Le schéma de mutualisation doit être conçu par chaque EPCI, en liaison avec ses communes membres. Sa démarche d'élaboration comme son contenu doivent correspondre aux ambitions de son projet de territoire.

L'élaboration du schéma de mutualisation doit d'abord être conçue au service du projet communautaire. Une réflexion politique doit par conséquent guider les orientations de la démarche et assigner à la mutualisation des objectifs cohérents avec l'évolution envisagée pour le bloc communal. Plusieurs questions doivent alors être posées :

LE PÉRIMÈTRE DES COMPÉTENCES va-t-il évoluer ?

LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE ?

QUELS SONT LES PROJETS PRIORITAIRES ?

QUEL EST LE NIVEAU DE SERVICE attendu et l'évolution envisagée selon les domaines ?

QUELLES SONT LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES ?

Le schéma doit avoir pour vocation, d'une part d'accompagner les évolutions du périmètre et des compétences de l'intercommunalité, voire de les faciliter et d'autre part, d'accroître l'efficacité et l'efficience des services déjà en place. Il doit être l'occasion d'un état des lieux des fonctions support de l'EPCI et des communes membres. La mutualisation n'est cependant pas limitée aux seules fonctions support même si elles ont un rôle structurant. En outre, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience à travers les mutualisations impose la suppression des doublons et le cas échéant la clarification ou le transfert de compétences selon les cas.

Enfin, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés.

Ce que doit contenir le schéma de mutualisation :

UN RECENSEMENT des mutualisations existantes entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres.

L'ÉTUDE des mutualisations nouvelles possibles.

Bonne pratique : Étudier systématiquement a minima l'opportunité de la mutualisation des fonctions supports suivantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. En fonction du degré d'intégration communautaire, élargir aux autres fonctions support.

Bonne pratique : Etudier la mutualisation de la gestion des ressources humaines et des achats en raison de leur effet d'entraînement. Ces domaines supposent cependant un degré fort d'intégration.

LA PRÉSENTATION de projets de mutualisations des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

UNE MESURE de l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

DES INDICATEURS de suivi et d'évaluation.

Et pour avoir un contenu ambitieux :

UNE REVUE DES COMPÉTENCES transférées et de la définition de l'intérêt communautaire.

Bonne pratique : ne pas détacher la gestion d'une compétence de la gestion de l'ensemble des équipements permettant son exercice.

UNE DIMENSION gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et des plans de formation à l'échelle intercommunale avec l'appui du CNFPT.

UN PÉRIMÈTRE LARGE (tous les établissements publics et les mutualisations infracommunautaires).

Bonne pratique : organiser une information systématique de l'EPCI sur les projets de mutualisation infra-EPCI afin de s'assurer que ces mutualisations seront mises en œuvre à l'échelle optimale et de garantir la cohérence des actions avec le schéma de mutualisation et permettre, le cas échéant, à d'autres communes d'y participer et à l'EPCI de diffuser les meilleures pratiques à l'échelle locale.

Une démarche concertée avec les communes et un processus continu

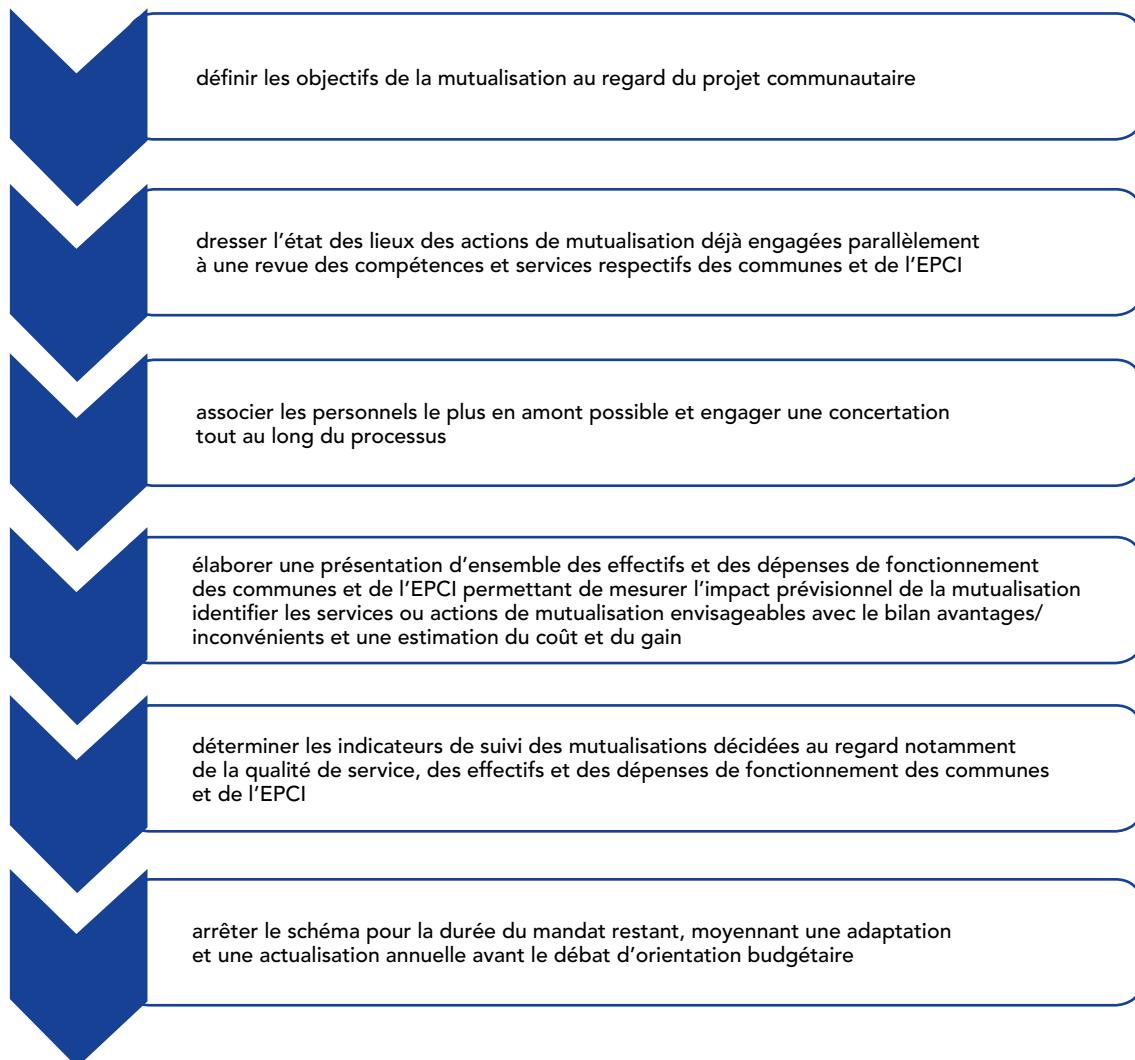
Les intercommunalités les plus mutualisées sont celles qui se sont constituées de façon intégrée dès leur création ou à l'occasion de leur transformation/fusion. À cet égard, la révision du schéma départemental de coopération intercommunale et l'élargissement des périmètres des EPCI, prévus par le projet de loi NOTRe peuvent constituer une opportunité de mutualisation à la condition que l'objectif soit partagé et intégré dans le nouveau projet communautaire comme un moyen de renforcer la cohérence de l'action et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. La mise en place d'un nouvel EPCI peut faciliter les délicates transitions et la mise en œuvre de l'organigramme définitif.

Parallèlement, la réalisation des schémas est une opportunité pour les communes d'étudier la pertinence de créer une ou des communes nouvelles. Dans le cadre de l'augmentation des périmètres des intercommunalités, la commune nouvelle peut en effet être un levier d'amélioration de la gouvernance du bloc communal.

D'après les bonnes pratiques, les principales étapes sont les suivantes :

Étapes de l'élaboration
du schéma de mutualisation

Source : mission IGF-IGA.



ON Y GAGNE QUOI ?

Des attentes renouvelées dans le contexte de la contrainte financière

Outre l'extension des services, la mutualisation est étroitement associée à la diversification des services proposés et donc la création de nouveaux services. Elle est fréquemment accompagnée d'une démarche communautaire (ou, le cas échéant, infra-communautaire) d'identification de besoins non couverts. Ainsi, 72,4 % des EPCI repèrent des besoins non couverts auxquels la mutualisation pourrait être une réponse.³

Si les mutualisations ont jusqu'ici été principalement mises en œuvre en poursuivant un objectif d'homogénéisation voire d'amélioration du service rendu aux usagers, la contrainte financière a fait évoluer les perceptions. 62 % des communes ayant répondu au questionnaire en ligne indiquent ainsi attendre des baisses des coûts des services mutualisés. Parmi celles-ci, 38 % considèrent que les mutualisations doivent générer des réductions de dépenses de personnel mais 62 % d'entre elles attendent des réductions de dépenses de fonctionnement hors personnel.

Les incitations financières à mutualiser

Le législateur est intervenu à trois reprises au sein de la loi de finances pour 2014 et de la loi MAPTAM pour inciter financièrement aux mutualisations entre les EPCI et les communes :

POUR LIMITER l'impact de la baisse des dotations pour les EPCI et les communes (mise à disposition de personnels ascendante ou descendante) ;

POUR MINORER l'attribution de compensation qui est déduite du CIF des EPCI (services communs) ;

POUR CRÉER un coefficient de mutualisation (services fonctionnels).

Il y a donc une volonté forte du législateur d'une part de neutraliser les flux de remboursement de MAD de personnels entre communes et EPCI, d'autre part, d'encourager à la mutualisation de certains services non concernés par les transferts : services communs ou services fonctionnels. La reconnaissance de flux croisés conduit le législateur à neutraliser leur impact.

³ Source : questionnaire en ligne de la mission IGA/IGF d'octobre 2014 – 134 répondants EPCI.

**Incitations financières
à mutualiser**

| Élément de mutualisation | Prise en compte dans la DGF | Calcul effectué |
|--|--|--|
| Mises à disposition ascendantes et descendantes Article L. 2334-7; L5211-28 du CGCT | Contribution au redressement des finances publiques DGF des EPCI et DGF des communes | RRF du budget principal-produits des MAD de personnel dans le cadre de la mutualisation EPCI/communes |
| Réduction de la minoration du CIF par les dépenses de transfert (DSC, AC) L5211-30 L5211-4-2 du CGCT sur les services communs | CIF – DGF des EPCI (plusieurs dotations impactées utilisant le CIF comme critère de répartition) | Ratio entre - les recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert (mais prise en compte des services communs); - les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus). |
| Art. L5211-4-1 du CGCT | Part de la DGF ou multiplicateur Coefficient de mutualisation | Ce coefficient ne prend en compte que les mutualisations des services fonctionnels. Son application est renvoyée à un décret. Compte tenu de la difficulté de l'appliquer aux seuls services fonctionnels, sa modification est en débat pour tenir compte de toutes les dépenses de l'EPCI rapportées aux dépenses de l'ensemble du bloc communal. |

*Source : mission IGA-IGF,
CGCT, DGCL*

**Comment évaluer
les gains des
mutualisations ?**

Plusieurs types d'économies peuvent être attendus des mutualisations : des réductions nettes de dépenses et des non-dépenses.

LES RÉDUCTIONS NETTES DE DÉPENSES

Les économies de masse salariale sont limitées dans un premier temps à la diminution des postes de direction et à la disparition, plus longue à produire des effets, ensuite des postes devenus vacants du fait de la suppression de doublons.

La maîtrise des frais généraux (logistique, automobile, contrats d'approvisionnement en flux, téléphonie, entretien de l'immobilier) permettent de réaliser des économies dès la première année, mais en revanche les montants se stabilisent assez vite. La mutualisation permet rapidement des économies sur des dépenses doublonnées, comme celles de fournitures, d'abonnements, de matériels et de prestations externes (communication).

**LES NON DÉPENSES : DES ÉCONOMIES À APPRÉCIER PAR RAPPORT
À UNE PRÉVISION DE TRAJECTOIRE DE DÉPENSES**

La mutualisation des services, quelle que soit sa forme, permet d'éviter de nouveaux recrutements. À dépenses constantes, un EPCI peut faire face à un transfert de compétences. La qualité de service (extension du périmètre, diversification de l'offre, amélioration de la qualité de la prestation existante) peut également être assurée à coût constant.

LA MUTUALISATION EST UNE OPPORTUNITÉ DE RÉORGANISATION EN VUE D'AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET LA PERTINENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

La mutualisation est l'occasion de repenser l'organisation des structures, de les mettre en capacité d'interroger la nature des services proposés et de prioriser les investissements. Elle incite à effectuer une revue des activités et à entamer une démarche de rationalisation.

L'établissement d'un calcul de gains nets nécessite de prendre en compte trois facteurs. D'abord, un grand nombre d'EPCI ont connu des changements de périmètres : adhésion de nouvelles communes, fusion d'EPCI, transferts de nouvelles compétences ou redéfinition de l'intérêt communautaire, sans compter les décisions relatives au mode de gestion. Toute comparaison des budgets et dépenses doit donc « neutraliser » ces effets. Ensuite, les dépenses des collectivités augmentent sous l'effet de différents facteurs, sans lien avec la mutualisation. Bon nombre de marchés publics sont indexés sur l'inflation ou un indice d'évolution. La masse salariale évolue en fonction du point d'indice, des grilles indiciaires, des charges, de l'effet « noria », du volume de remplacements et de renforts ponctuels. Enfin, un service peut augmenter ou diminuer son activité et faire varier sa qualité.

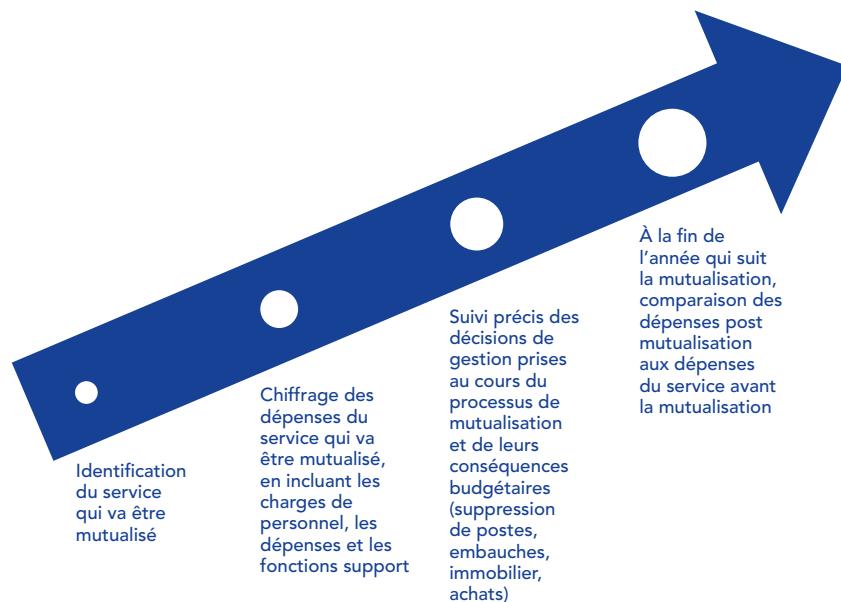
L'appréciation des économies associés à la mutualisation peut s'effectuer en utilisant une méthode avant/après souvent privilégiée par les collectivités locales qui ont tenté une évaluation des gains dans une optique de maîtrise de la dépense et synthétisée par les schémas ci-dessous.

Comment évaluer les gains liés aux mutualisations ?



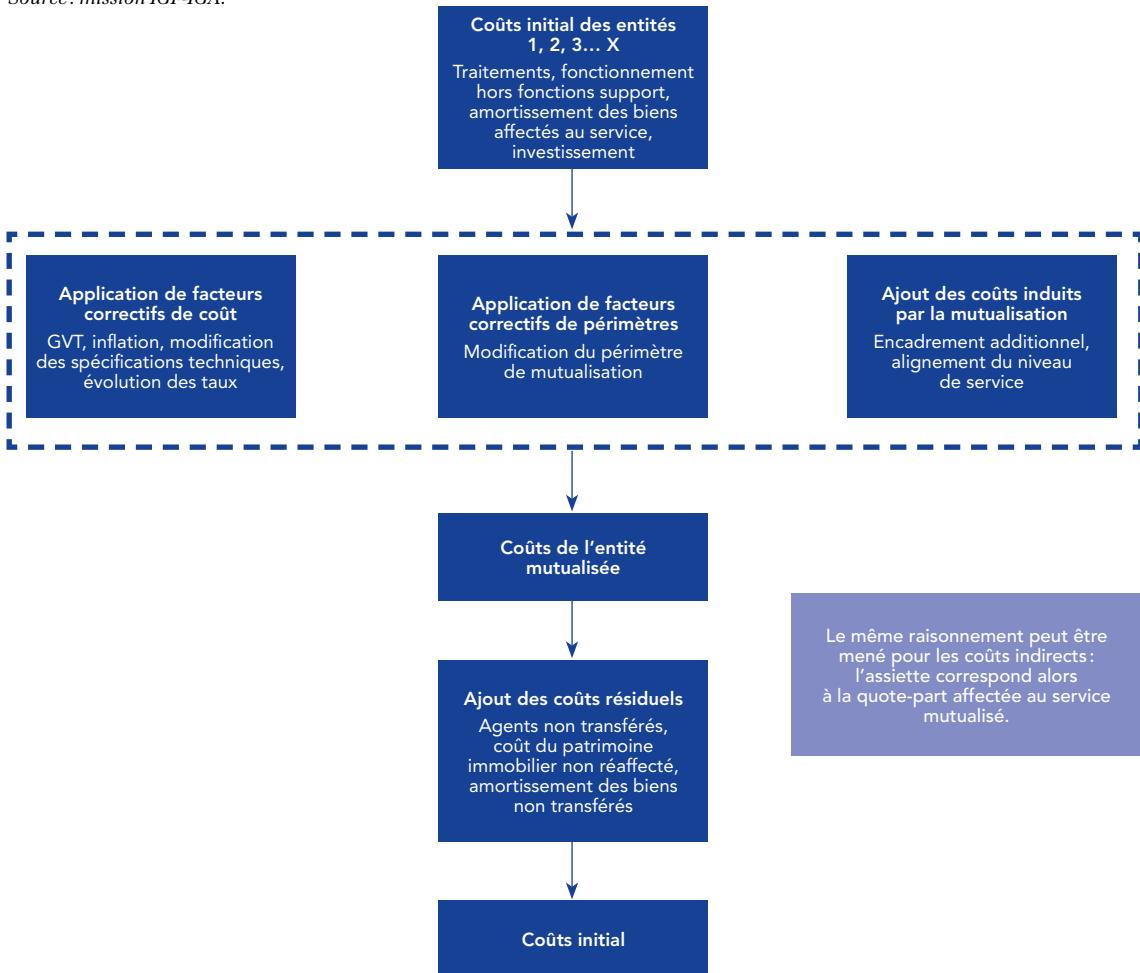
Les intercommunalités qui ont évalué les gains liés à la mutualisation sont peu nombreuses. Plusieurs modèles d'évaluation ont néanmoins été testés par des collectivités locales.

Source : mission IGF-IGA.



Proposition de méthode
de chiffrage des économies

Source : mission IGF-IGA.



Les processus de mutualisation génèrent des coûts qui viennent réduire les économies. Ces coûts sont de différentes natures et ont des effets de durées variables.

Synthèse des principales économies et surcoûts constatés

Economies et coûts comparés dans la mise en œuvre de mutualisations

| | Économies | Coûts |
|------------------------------------|--|---|
| Postes/effectifs | Diminution de postes au sein de l'encadrement supérieur (direction générale et directeurs) Diminution de quelques postes d'expertise A plus long terme, la rationalisation des processus peut permettre des gains. | Dans les communautés de communes notamment: amélioration du taux d'encadrement. Augmentation des demandes des communes, professionnalisation. |
| Autres éléments de masse salariale | | Alignement des régimes indemnitaire Alignement des avantages sociaux par le haut |
| Locaux | Rationalisation des espaces | Déménagement pour regrouper les services, travaux. |
| Systèmes d'information | Gain sur les marchés informatiques notamment pour les achats de logiciels et de serveurs et le matériel bureautique | Coûts de transition: uniformisation des logiciels, cablage, mise à niveau des serveurs... |
| Téléphonie | Renégociation des marchés | |
| Logistique, moyens généraux | Renégociation des marchés et optimisation des matériels (exemple : diminution du parc auto). | |
| Matériel technique | Optimisation de l'utilisation du matériel. A terme, rationalisation des achats. | |

Source : Mission.



IDENTIFIER LES OBJETS DE MUTUALISATION

LES ACHATS⁴

La mutualisation des achats au sein du bloc communal peut s'entendre soit comme la centralisation de la fonction achats au sein d'un service unique, soit comme la réalisation d'achats groupés/de masse sur des segments d'achats communs à plusieurs collectivités (en groupements de commande).

De l'avis des praticiens :

LA MUTUALISATION est une opportunité certaine tant pour permettre une professionnalisation de l'achat que pour réaliser des économies liées à la massification, et à l'amélioration de la mise en œuvre des processus achats.

RASSEMBLER LES ACTEURS sur la définition d'une stratégie d'achats commune et partagée est difficile car l'achat demeure souvent une préoccupation des élus locaux, dans la mesure où il peut contribuer au développement économique des territoires. Cette difficulté se double des réticences des acteurs opérationnels à homogénéiser les spécifications techniques des achats.

DES GAINS POTENTIELS existent en cas de massification significative des achats, ils sont variables selon les familles d'achats, très variées au sein du bloc communal.

Les pratiques observées :

EPCI DE 25 000 HABITANTS/10 COMMUNES : l'EPCI a structuré son approche des achats progressivement, par la mise en place de groupements de commandes (voirie et SI), puis par la mise à disposition de services d'une expertise achat constituée au sein de la CC vers les communes membres. L'expertise achat est constituée au sein de l'EPCI et s'adresse aux communes membres, par la mise à disposition de services. Elle a donné lieu à la constitution d'une cellule achats et au recrutement d'un agent spécialisé dans les achats.

COMMUNE DE 114 000 HABITANTS : le choix a été fait de travailler sur la fonction achats dans son ensemble, par une mutualisation entre les services de la Ville et le CCAS, en construisant un projet global. La commune s'est dotée d'une cellule achats. Sa démarche est intéressante en termes de structuration de la fonction achats, mais très limitée en termes de périmètre d'achats puisqu'elle ne vise à mutualiser que les achats entre services au sein de la même commune. Toutefois, il est à prévoir que l'expérience acquise au sein de la commune pourra à terme bénéficier à l'intercommunalité et à ses communes membres.

⁴ Source : conclusions des groupes de travail réunissant des responsables opérationnels de communes et d'EPCI - contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

EPCI DE 270 000 HABITANTS/22 COMMUNES: l'EPCI organise des groupements de commande « à géométrie variable » (entre les communes et la ville centre, entre communes hors ville centre) et sur des segments d'achats présentant un intérêt commun (SI, entretien des locaux, produits d'entretiens). Elle réfléchit à la constitution à terme d'un service commun.

EPCI DE 97 000 HABITANTS/27 COMMUNES: l'EPCI aborde progressivement la mutualisation en proposant dans un premier temps la mise à disposition de la cellule achats de l'EPCI aux plus petites communes. Ensuite des groupements de commande ont été lancés sur quelques segments d'achats, ainsi que l'adhésion de l'EPCI et de l'ensemble de ses communes à l'UGAP.

EPCI DE 60 000 HABITANTS/23 COMMUNES: l'EPCI a choisi de créer un service Marchés publics, chargé de mettre en place une procédure unique et sécurisée pour l'ensemble des membres et de coordonner les groupements d'achats à l'échelle du territoire et de coordonner. Pour autant, aucun agent n'a été transféré ou mis à disposition.

Quoi mutualiser dans les achats ?

La fonction achat comporte plusieurs éléments qui ont tous vocation à faire l'objet de mutualisation au sein du bloc communal.

Composantes de la fonction achats

Source : Groupe de travail Achats.

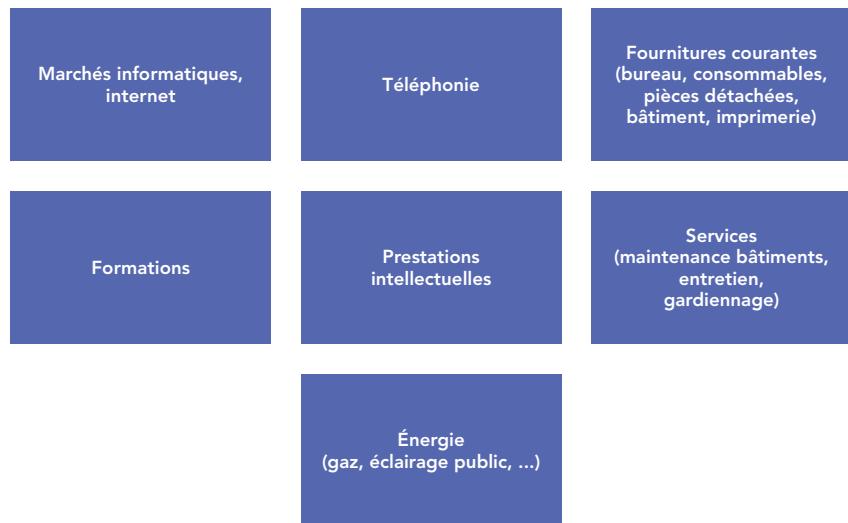


LA DÉFINITION d'une politique d'achats mutualisée est complexe, au regard de la faible structuration générale de la fonction, mais aussi du caractère stratégique des questions d'achats au sein des collectivités locales.

LE PILOTAGE administratif et technique des marchés est un sujet de mutualisation déjà communément traité au sein du bloc communal, via les groupements de commande notamment, qui ont permis de créer des liens entre communes, et surtout entre l'EPCI et les communes ou entre la ville centre et les communes. L'apport d'expertise très concret auprès de petites communes en matière d'ingénierie et de passation de marchés permet une mutualisation consensuelle.

LE SUIVI et l'exécution du marché représentent une étape critique, puisqu'il s'agit de vérifier au fil de l'eau que sont respectés les principes d'achats définis en amont, au moment de leur exécution. La multitude d'acteurs et d'acheteurs intervenant dans ce processus rend la mutualisation peu aisée, la tentation étant forte pour les uns et les autres de conserver des habitudes de consommation et d'achats.

Principales familles d'achats pouvant être mutualisées :



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

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

Processus de pilotage des achats : la pratique des collectivités est grande en ce domaine, notamment au travers de groupements de commande. Les gains en termes d'efficacité de passation et suivi des marchés d'achats sont importants en particulier pour les petites communes, qui bénéficient ainsi d'une expertise qu'elles ne peuvent acquérir en propre, et qui sécurise les marchés et leur exécution.

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

Processus d'élaboration de la politique d'achat : la définition d'une politique d'achats mutualisée est le préalable à toute démarche de mutualisation. Cependant, les conditions à réunir pour y parvenir (existence d'une volonté politique commune, capacité à déployer une expertise achats) représentent autant de contraintes fortes à la mise en œuvre.

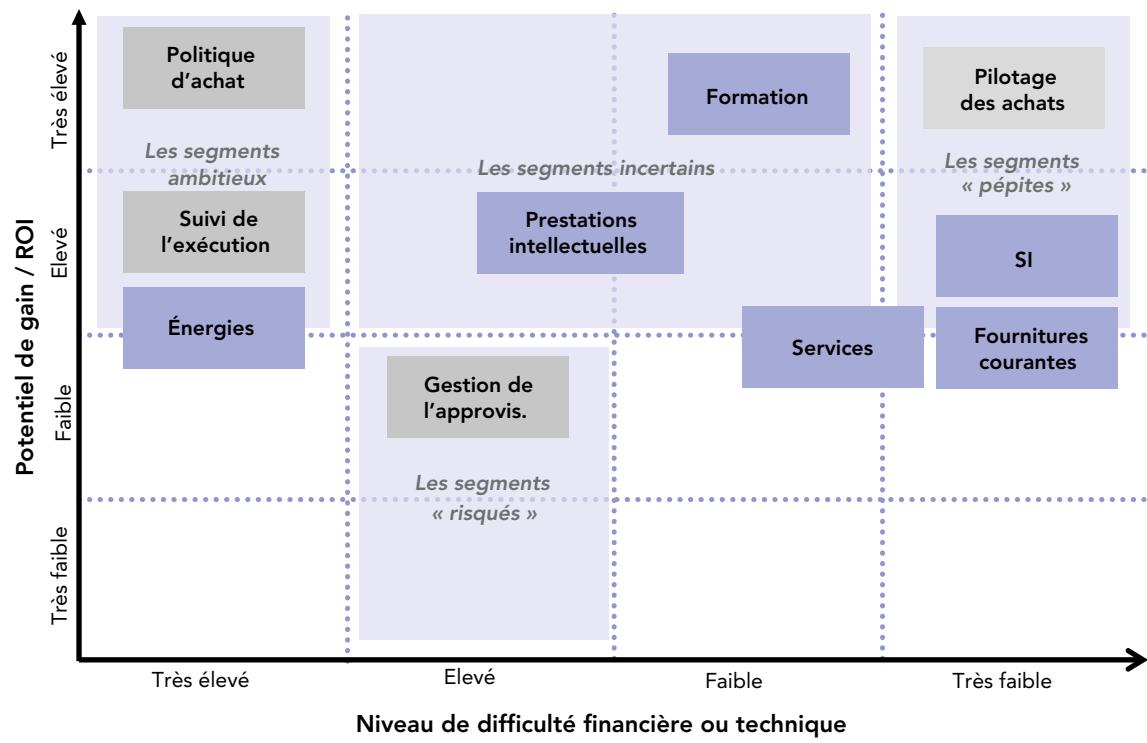
Processus de suivi de l'exécution : sa mutualisation apparaît comme indispensable pour espérer un retour sur investissement des achats passés en groupement de commande. Cependant, d'un point de vue organisationnel, les communes acceptent difficilement de « perdre la main » sur le suivi de l'exécution de leurs marchés.

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

Processus de gestion de l'approvisionnement.

Matrice de hiérarchisation
des segments
de mutualisation

*Source : Groupe de travail
Achats*



Légende

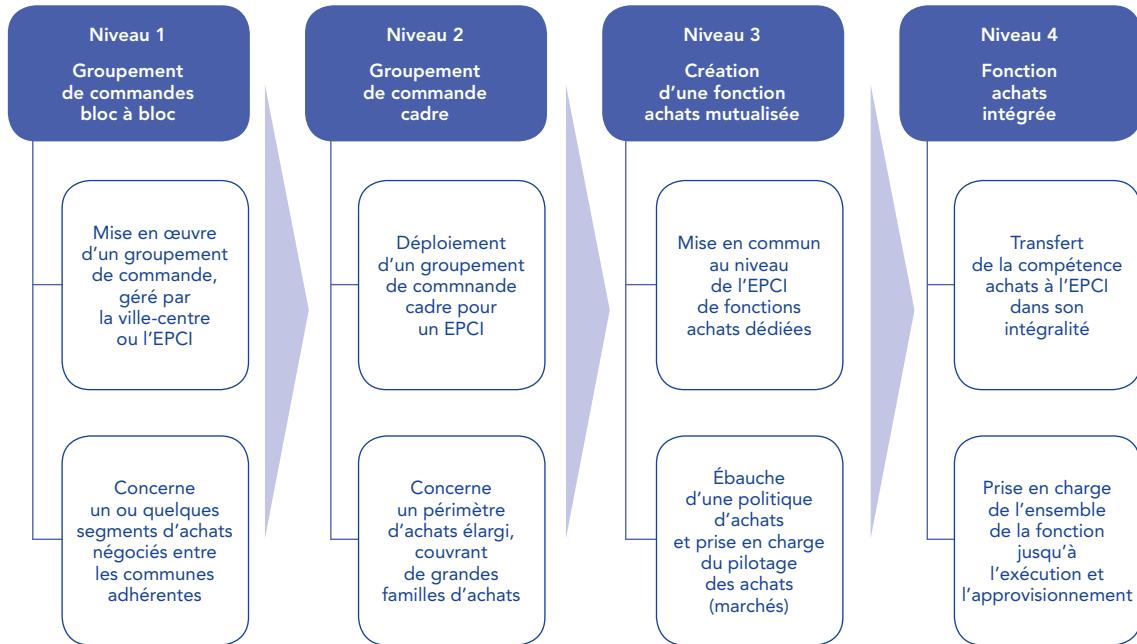
| |
|-----------|
| Processus |
| Famille |

Comment piloter la mutualisation des achats ?

Au sein du bloc communal, la mutualisation des achats peut suivre un cheminement progressif illustré par les 4 niveaux ci-dessous :

Processus-type de maturation d'une mutualisation des achats

Source : Analyse EY



D'un point de vue opérationnel et en termes de retours d'expérience, la plupart des cas rencontrés au sein du bloc communal se situent entre les niveaux 2 et 3, alors que le niveau d'intégration 4 ne se rencontre que dans le cas de quelques communes ayant fortement structuré la fonction achats au sein de leur collectivité.

Démarche type proposée
par le groupe de travail
pour la mise en œuvre
d'une mutualisation

*Source : Groupe de travail
Achats*

Présentation du segment et périmètre

- > DÉFINITION D'UNE POLITIQUE D'ACHATS MUTUALISÉE
(évaluation des besoins, veille et définition d'une stratégie - feuille de route, planification)

Démarche-type

- > DÉFINIR LES TERMES DE RÉFÉRENCE/LE PÉRIMÈTRE : si la mutualisation des achats n'emporte pas la mise en commun systématique des services, il est nécessaire de définir le périmètre, notamment auprès des élus
- Mutualisation d'achats dans le cadre de groupements de commande
 - Création de centrale d'achats ou adhésion à des centrales d'achats existantes (UGAP, ...)
 - Mutualisation des services
- > ÉTABLIR UN DIAGNOSTIC/UNE CARTOGRAPHIE DES ACHATS pour l'ensemble des parties prenantes
- Proposer une nomenclature d'achats en adéquation avec les compétences de la commune et en corrélation avec les fournisseurs (maille : code famille), faisant travailler l'ensemble des services prescripteurs de commande et le service achats.
 - Établir une cartographie des achats consolidée sur la base de la nomenclature d'achats, qui va permettre :
 - D'identifier les marchés correspondants
 - D'aider à prendre des arbitrages sur les segments les plus avantageux/pertinents à mutualiser
- > DÉFINIR LA VISION DES BESOINS À N +1 :
- Entretiens et négociation avec les services sur les achats récurrents (fonctionnement) et non récurrents (investissement)
 - Établissement du plan de charge (feuille de route)
- > DÉFINITION DU CADRE STRATÉGIQUE COMMUN :
- Arbitrages sur les segments d'achats mutualisés (critères financiers, techniques, développement durable)
 - Cadre de mise en œuvre commun (charte) : circuit de décision (délais et responsabilités), procédures à respecter, la gouvernance et le pilotage

Avec un groupe de travail de responsables opérationnels des collectivités, ont été identifiés les outils et méthodes propres à la fonction achats présentés ci-dessous :

NOMENCLATURE D'ACHATS

Des nomenclatures d'achats génériques permettent de classifier les grandes familles d'achats. Elles sont développées par des communes ayant déployé une fonction achats intégrée.

CARTOGRAPHIE D'ACHATS

La cartographie permet de mettre à plat le périmètre des achats pouvant entrer dans le champ de la mutualisation : données générales, nombre de marchés par segments, analyse détaillés sur ses principaux fournisseurs, montant de dépense par service...

PLAN DE CHARGE/FEUILLE DE ROUTE ET CADRE STRATÉGIQUE

GUIDE DE PROCÉDURES

Les guides de procédures en matière d'achats apportent un niveau supplémentaire de structuration de la fonction achats, en décrivant les processus afférents à la réalisation des achats, et par là même souvent aux procédures de passation et de suivi des marchés publics, qui sont fortement liés.

RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION/D'INDICATEURS DE SUIVI ET DE RÉSULTATS

Quels sont les gains d'une mutualisation des achats ?

Les gains associés à la mutualisation des achats sont qualitatifs par l'apport d'ingénierie et quantitatifs par la baisse des coûts permise par la massification des achats.

L'apport d'ingénierie d'achats, la prise en charge de processus administratifs souvent lourds (passation de commande, groupements de commande) sont porteurs de valeur ajoutée pour les communes. Les gains sont d'autant plus importants qu'il existe une politique d'achats concertée et définie avec clarté, afin d'assurer que la totalité des achats sur un segment d'achat identifié en commun soit passée collectivement. La professionnalisation de la fonction achats peut ainsi générer des gains.

La massification d'achats est réalisée au travers des groupements de commande qui permettent des gains. En termes de segments d'achats, les gains les plus importants se rencontrent dans les systèmes d'information et de communication, les fournitures courantes et les services (maintenance, entretien, gardiennage).

La mutualisation des achats apparaît plus opportune dans le cadre d'une démarche « descendante », c'est-à-dire lorsque la fonction achats est assurée par les services de l'EPCI au bénéfice des communes membres, permettant la professionnalisation de la fonction.

Le calcul des gains liés à la massification des achats reste complexe. La mission a relevé des gains de l'ordre de 15 % sur des dépenses récurrentes du type abonnement, mais celles-ci peuvent provenir d'une réduction des prix de marché.

L'observation des pratiques dans le secteur privé réalisée par la mission indique que les mutualisations en matière d'achats dans le secteur privé dépassent rarement 4 % ou 5 % sur le périmètre mutualisé.

LES SYSTÈMES D'INFORMATION⁵

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

Quoi mutualiser dans les systèmes d'information ?

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

Composantes de la fonction systèmes d'information

| Composantes | Sous-ensembles associés |
|-----------------------------------|--|
| Pilotage du système d'information | <ul style="list-style-type: none"> – Stratégie SI – Gouvernance |
| Organisation | <ul style="list-style-type: none"> – Processus SI – Services SI proposés aux utilisateurs |
| Environnement de travail | <ul style="list-style-type: none"> – Poste de travail – Équipement de communication et de mobilité |
| Applications | <ul style="list-style-type: none"> – Services aux usagers – Applications métiers – Référentiels et décisionnels |
| Infrastructures | <ul style="list-style-type: none"> – Réseaux – Systèmes (serveurs, systèmes d'exploitation, bases de données...) |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

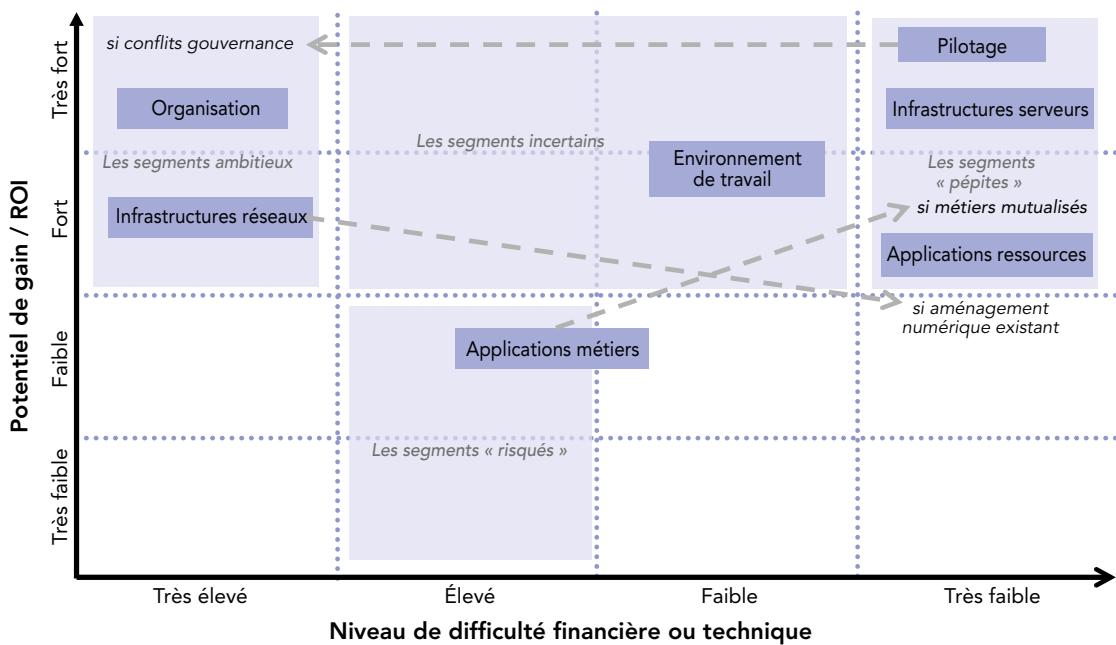
LES SEGMENTS "INCERTAINS" ET "RISQUÉS" (sujets de mutualisation ne faisant pas l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels) :

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

Environnement de travail.

Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation

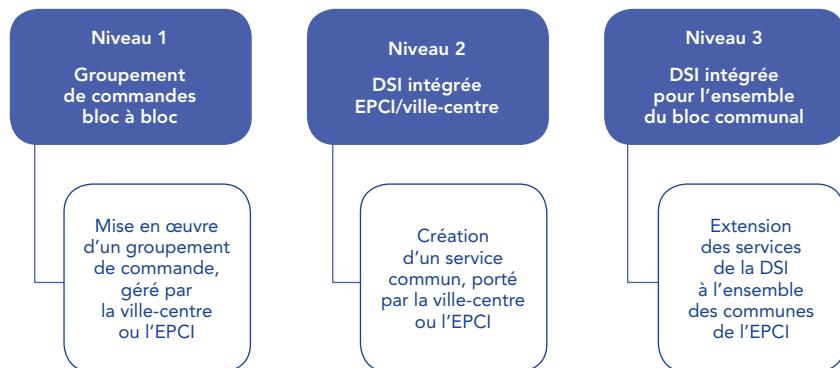
Source : groupe de travail SI.



* Si réseau (aménagement num) préexistant

Quel pilotage de la mutualisation des systèmes d'information ?

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



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

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

GAINS QUANTITATIFS

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

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

GAINS QUALITATIFS

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

Exemples :

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

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

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

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

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

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

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

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

Exemples de démarches par segment mutualisable

Le pilotage des systèmes d'information

Présentation du segment et périmètre

- > **SEGMENT**: Mutualisation du pilotage des DSU
- > **POINTS DE VIGILANCE**:
 - Identifier ce qui est internalisé et externalisé
 - Prévoir le suivi du SDSI dans le temps, avec éventuellement une AMO

Démarche-type

- > **DÉFINIR LES INSTANCES DE GOUVERNANCE** (à adapter en fonction et la taille de la collectivité): Comité de pilotage avec élus et DGS/Comité technique avec DGS et DSU
- > **DÉFINIR LES ORIENTATION STRATÉGIQUES**: objectifs politiques, organisation, métiers, citoyens
- > **DÉFINIR L'ÉTAT INITIAL/AUDIT DE L'EXISTANT**, portant sur l'ensemble des SI (infrastructures, applications, organisation...).
- > **IDENTIFIER LES ENJEUX** en matière de coût, de qualité, de services aux usages
- > **ÉLABORER UN SDSI INTERCOMMUNAL FIXANT**:
 - les objectifs avec des tableaux de bord (indicateurs en fonction des objectifs pré-définis, et des indicateurs divers)
 - une feuille de route partagée

Outils et méthodes

- > **ECHANGES D'EXPÉRIENCE** par des groupes de travail intercommunaux
- > **POSSIBLITÉ DE RECOURIR À UN TIERS NEUTRE** (AMO)

Freins/Obstacles

- > **POLITIQUE**/« guerre de clochers »
- > **ABSENCE DE PORTAGE** et d'adhésion au projet
- > **SENTIMENT DE PERTE** (de moyens, de qualité, de proximité...)
- > **REPRÉSENTATIVITÉ INÉGALE** des différentes collectivités

Facteurs-clés de succès

- > **VÉRIFICATION DE L'ADÉQUATION DES MOYENS** avec une définition précise du périmètre et des objectifs: pour éviter de générer des insatisfactions.
- > **CONCERTATION** tout au long du projet
- > **PÉDAGOGIE ET COMMUNICATION** sur les bénéfices du projet pour tout le monde
- > **ASSOCIATION DES INSTANCES** représentatives du personnel/ Régimes indemnitaraires
- > **HORIZON COURT**: il faut pouvoir montrer des résultats très rapidement

L'organisation des systèmes d'information

Présentation du segment et périmètre

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

Démarche-type

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

Freins/Obstacles

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

Facteurs-clés de succès

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

Outils et méthodes

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

Les applications métiers

Présentation du segment et périmètre

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

Démarche-type

- > **MUTUALISATION** d'applications métiers

Freins/Obstacles

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

Outils et méthodes

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

Facteurs-clés de succès

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

Les infrastructures
et serveurs

Présentation du segment et périmètre

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

Démarche-type

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

NB: la nouvelle infrastructure doit pouvoir recevoir les systèmes existants

Freins/Obstacles

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

Facteurs-clés de succès

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

Outils et méthodes

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

L'ACCOMPAGNEMENT SCOLAIRE-ENFANCE-JEUNESSE⁶

La mutualisation des services scolaires-enfance-jeunesse vise principalement à renforcer l'égalité de service et d'accès au service, et accroître la qualité de service.

Exemples :

EPCI DE 42 COMMUNES – 29 000 HABITANTS : création d'un portail Famille harmonisant la gestion de la relation usagers à l'échelle communautaire.

EPCI DE 21 COMMUNES – 6 700 HABITANTS : homogénéisation progressive des tarifs et des horaires, et l'extension des activités lecture et sports dans le cadre des garderies à l'ensemble des communes de l'intercommunalités, répondant ainsi à une volonté d'égal accès des usagers de l'EPCI aux services.

VILLE DE 20 000 HABITANTS : mutualisation d'un poste d'ergothérapeute avec 7 communes voisines, permettant aux enfants handicapés de communes rurales de bénéficier d'une prise en charge inédite.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a accru l'intérêt de la mutualisation des services scolaires, aussi bien entre les communes (mutualisation horizontale) qu'au niveau intercommunal, dans le cadre d'un transfert de la compétence :

MUTUALISATION DE POSTES D'ANIMATEURS entre plusieurs communes du bassin de vie en vue de permettre une diversification de l'offre d'activités et la création de temps complets.

UN PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL avec la mise en place d'activités découverte et de garderies « améliorées ».

Dans le cas du transfert de compétence, la mutualisation des services scolaires a également pour objectif de contribuer à la concrétisation du projet intercommunal et de faire jouer la solidarité entre les communes, par exemple pour financer un projet de reconstruction d'école maternelle (que la commune ne peut assumer seule).

Dans le cas du transfert de compétence, les services scolaires doivent idéalement être appréhendés dans la totalité du périmètre « enfance, jeunesse, temps de l'enfant » : les gains ne sont effectifs que dans la mesure où les moyens matériels et humains sont mutualisés à l'échelle de l'ensemble des temps non scolaires de l'enfant.

⁶ Source : conclusions des groupes de travail réunissant des responsables opérationnels de communes et d'EPCI - contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

Quoi mutualiser dans la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

La compétence Services Scolaires recouvre dans les faits des réalités très différentes. Le groupe de travail s'est accordé sur une cartographie de la compétence élargie aux 7 axes ci-dessous, pour lesquels il a spécifié les sous-ensembles associés :

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

Les segments de mutualisation se partagent sur la matrice en quatre grandes catégories, au croisement de deux critères d'arbitrage, le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part.

LES SEGMENTS "PÉPITES" (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) : les retours positifs témoignent de l'intérêt et de la faisabilité de mutualiser :

La gestion des temps non scolaires : la réforme des rythmes scolaires a montré à quel point la mutualisation des activités périscolaires avaient un impact positif en termes de qualité de service (diversité de l'offre d'activités,...). Elle constitue à cet égard un levier pour la mise en conformité avec la loi de certaines communes rurales,

La conception et la construction de bâtiments, plutôt dans le cadre d'un transfert de compétence à l'EPCI,

La restauration scolaire, dans le cadre d'un transfert de la compétence ou de mutualisations horizontales, entre communes (groupements de commande, mise à disposition de moyens humains et matériels),

La gestion des personnels non enseignants, affectés aux écoles : compte tenu de leur affectation aux écoles, ces personnels sont tout à fait transférables intégralement à l'EPCI dans le cadre d'un transfert de compétence.

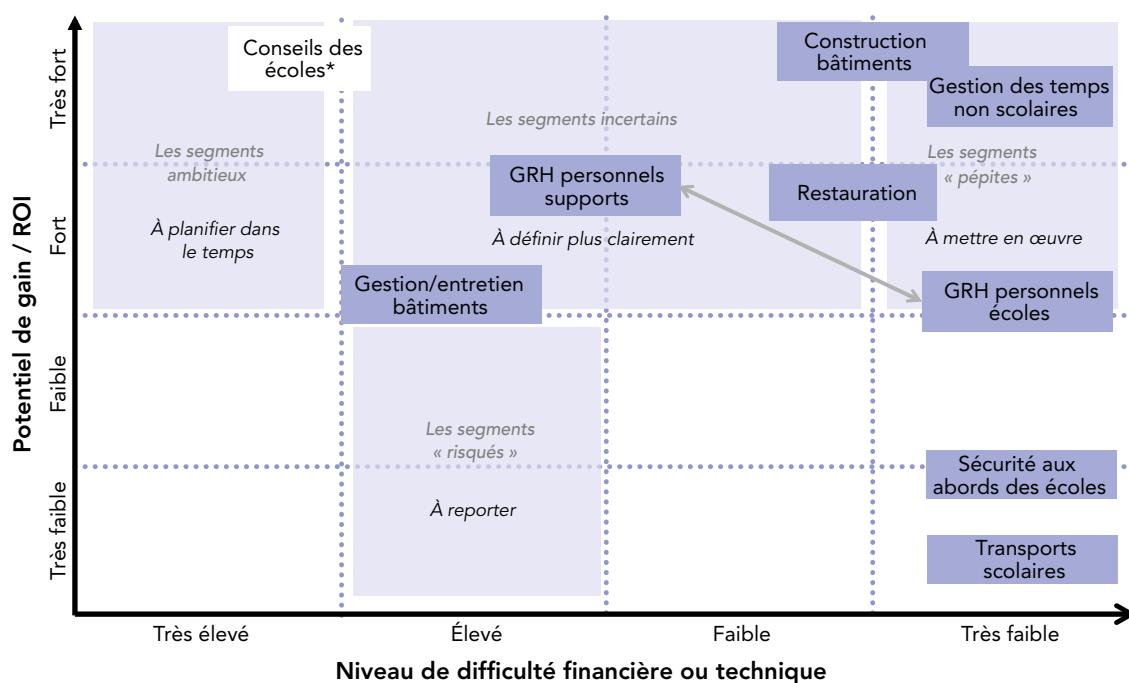
LES SEGMENTS “INCERTAINS” ET “RISQUÉS” (sujets de mutualisation ne faisant pas l’objet d’une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d’estimation des gains potentiels):

La gestion des personnels supports : Contrairement aux personnels non enseignant affectés aux écoles, les personnels des fonctions supports sont plus difficilement transférables à l’EPCI, du fait de leur polyvalence.

L’entretien et la maintenance des bâtiments existants : complexe, au regard de l’imbrication avec d’autres compétences que peuvent avoir les bâtiments existants (ex: école adossée à une mairie dans une commune rurale, bâtiment abritant à la fois une école, une halte-garderie et/ou un centre de loisirs, école disposant d’un gymnase...)

PARMI LES DIFFÉRENTS SEGMENTS, deux ne présentent enfin pas d’intérêt particulier à être mutualisé, au regard du faible potentiel de gain. Il s’agit de la sécurité aux abords des écoles et des transports scolaires, eu égard aux expériences des participants au groupe de travail.

Matrice de hiérarchisation
des segments de
mutualisation



* La représentation intercommunale au sein des conseils d’école n'est pas un champ de compétence en soi

Quel pilotage de la mutualisation de la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

La mutualisation portant avant tout sur les personnels, elle se heurte à la contrainte de maintien d'une certaine proximité. Elle s'avère donc difficilement applicable sur des territoires trop étendus. Elle peut être pensée à l'échelle de bassins de vie et elle doit nécessairement prendre en compte les temps de transport. De même, à partir d'un certain nombre d'établissements scolaires, il devient difficile à une intercommunalité d'assurer sa représentation systématique à l'ensemble des Conseils d'écoles.

La complexité et la lourdeur au plan administratif de la mise en œuvre des diverses modalités de mutualisation (conventions de mise à disposition, groupements de commandes, transfert de compétence), constituent non seulement un frein à la mutualisation mais également un facteur de risque juridique pour les communes et/ou l'EPCI.

La complexité du paysage institutionnel encadrant l'exercice de la compétence services scolaires au sein du bloc communal rend délicate la mutualisation puisqu'elle fait entrer en jeu, outre les communes et/ou leur EPCI, les syndicats et les regroupements pédagogiques (RPI) (qui peuvent parfois se retrouver à cheval sur plusieurs intercommunalités), le ministère de l'Education nationale.

Quels gains tirer de la mutualisation de la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

Les mutualisations observées dans le domaine s'accompagnent de non-dépenses et de coûts nouveaux liés à l'amélioration de la qualité du service rendu, notamment sur les axes activités périscolaires et restauration scolaire. La mesure des gains est donc rendue plus complexe encore que dans d'autres secteurs. Les mutualisations, le cas échéant par transfert de compétence, contribuent à la professionnalisation du service : montée en compétence des personnels, harmonisation des pratiques managériales...

Les mutualisations horizontales, entre communes, permettent également une diversification de l'offre de service, par le biais de recrutements mutualisés pour des compétences spécifiques, et des économies d'échelles pour certains segments d'achats standards.

Les facteurs clefs de succès

Une clarification de la gouvernance vis-à-vis de la compétence scolaire est nécessaire, au regard de la complexité du jeu d'acteurs (Education Nationale, RPI et syndicats intercommunaux).

La démarche de mutualisation de la compétence entraîne une harmonisation de l'offre de services (tarification, horaires...) au sein des communes qui devra s'inscrire dans le temps. Il s'agit pour cela de suivre une démarche progressive et de s'appuyer sur une concertation élargie avec l'ensemble de la communauté : services communaux, syndicats intercommunaux/RPI, parents d'élèves, enseignants et directions d'écoles, Education Nationale...

Exemples de démarche par segment mutualisable

Construction/Conception des bâtiments

Présentation du segment et périmètre

- > CONCEPTION ET CONSTRUCTION de bâtiments à destination scolaire

Démarche-type

- > DIAGNOSTIC très en amont des commissions d'évaluation des charges/Retro planning: 6 mois à 1 an avant
- > PROCESSUS DE VALIDATION par les conseils municipaux pour appropriation
- > QUESTIONNEMENTS sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative)
- > STRUCTURATION de l'offre scolaire et insertion de l'école dans le territoire/plan urbain
- > VALIDATION à l'échelle communale

Freins/Obstacles

- > MULTIPlicité DES BESOINS et complexité au regard des parties prenantes (élus, parents, IA,...)
- > FINANCES LIMITÉES
- > QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ: l'EPCI devient propriétaire d'un équipement central
- > ÉCHELLE INTERCOMMUNALE pose la question des regroupements

Outils et méthodes

- > CONSULTATION d'un BE indépendant, bien en amont
- > ASSOCIER EN AMONT l'IA et toute la communauté éducative (parents, personnels, élus...) à travers un copil

Facteurs-clés de succès

- > PRISE EN COMPTE des demandes de toutes les parties prenantes/concertation/écoute/pédagogie
- > BOUCLAGE du programme de travaux par la commune
- > ÉTUDE de la reconversion des bâtiments existants
- > ÉLARGISSEMENT DE LA RÉFLEXION au-delà du seul champ scolaire : culture, sports, jeunesse, petite enfance au sens large (médiathèques, crèches...)

Gestion des temps non scolaires

Présentation du segment et périmètre

- > TEMPS PÉRISCOLAIRE, entretien des locaux (ménages)

Démarche-type

- > ÉTAT DES LIEUX des organisations école par école : Analyse des compétences, moyens disponibles, locaux
- > ÉVALUATION des transferts de charge s'il y en a
- > ÉLABORATION du projet éducatif à l'échelle communautaire, avec une déclinaison plus locale si besoin
- > TRANSFERTS des personnels et/ou recrutements, conventionnements
- > MISE EN PLACE des nouvelles procédures de fonctionnement : qui encadre ? Qui commande ? Qui facture ?...
- > SUIVI ET ÉVALUATION

Freins/Obstacles

- > MULTIPlicité ET COMPLEXITé DU JEU D'ACTEURS, persistance de syndicats à cheval sur plusieurs EPCI avec des niveaux de service différenciés (tarification, qualité...)
- > HÉTÉROGÉNITé des organisations préexistantes
- > CRAINTE des agents/regroupements
- > ABSENCE DE COMPÉTENCE en proximité dans les fonctions support
- > CHARGE SUPPLÉMENTAIRE pour l'EPCI

Outils et méthodes

- > CONCERTATION avec tous les acteurs du projet éducatif
- > COMPTABILITé ANALYTIQUE, site par site
- > CONVENTIONS CADRES pour faciliter les mises à disposition

Facteurs-clés de succès

- > INTÉGRATION dans un projet éducatif allant au-delà de la seule question scolaire
- > PRISE EN CHARGE INTÉGRALE de tous les temps non scolaires
- > ÉLABORATION du projet commun

Entretien/maintenance
des bâtiments

Présentation du segment et périmètre

- > TOUS TYPES DE BÂTIMENTS EXISTANTS, y compris les salles annexes

Démarche-type

- > DIAGNOSTIC, dans le détail notamment quand on est sur des bâtiments imbriqués, très en amont des commissions d'évaluation des charges/Retro planning: 6 mois à 1 an avant
- > ÉTAT DES LIEUX du bâtiment (administratif) adossé au PV de transfert
- > PROCESSUS DE VALIDATION par les conseils municipaux pour appropriation
- > QUESTIONNEMENTS sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative), dans le cas des RPI
- > VALIDATION à l'échelle communale
- > RÉFLEXION SUR LES GARANTIES en cas de transformation de la destination des bâtiments

Freins/Obstacles

- > IMBRICATION des fonctions dans les communes rurales (mairie et école dans le même bâtiment)
- > SURCOÛT « MÉCANIQUE » du transfert de bâtiment lié au niveau de technicité des personnels en interco (> communal)/liée à la façon dont les EPCI s'approprient les sujets (vérifications élémentaires, tests de conformité...)
- > QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ: les maires restent propriétaires mais aucune maîtrise sur les décisions concernant le bâtiment
- > COMPLEXITÉ ET QUANTITÉ (voire pertinence ?) des normes
- > HAUSSE du niveau d'exigence de qualité se à mettre en regard des compétences disponibles

Outils et méthodes

- > CONSULTATION d'un BE indépendant bien en amont
- > PV de mise à disposition des biens
- > ASSOCIER en amont l'équipe enseignante et les autres utilisateurs pour les locaux à usages multiples

Facteurs-clés de succès

- > BOUCLAGE du programme de travaux par la commune

Gestion des personnels
non scolaires

Présentation du segment et périmètre

- > GESTION DES PERSONNELS NON SCOLAIRES : ATSEM, agents d'entretien, animateurs, agents des services techniques, agents administratifs des mairies (ex-secrétaires de mairie), enseignants rémunérés par la collectivité, accompagnants de transports scolaires

Démarche-type

- > ÉTAT DES LIEUX des compétences/des métiers, des plannings, des tâches, de la chaîne hiérarchique, des situations individuelles (gestion des carrières) des conflits, des usages
- > DÉFINITION des modes de gestion, en fonction des champs de compétence transférés
- > DÉFINITION d'un socle commun de règles RH et managériales

Freins/Obstacles

- > COMPLEXITÉ du suivi des temps de travail des personnels mis à disposition
- > DIFFICULTÉ à encadrer les agents en mutualisation ascendante
- > DIFFICULTÉS des agents mutualisés de suivre l'autorité fonctionnelle
- > SURCOÛT lié au besoin de formation/mise à niveau/ mobilité des agents

Outils et méthodes

- > Conduite du changement: information/écoute, concertation, accompagnement collectif et individuel (entretiens individuels = clés)
- Outils de suivi des conventions de mise à disposition

Facteurs-clés de succès

- > S'APPUYER sur la connaissance locale des agents, notamment ceux avec un long historique
- > PATIENCE/MISE EN ŒUVRE progressive
- > MUTUALISATION en parallèle d'autres services (fonctions support) = levier d'appropriation du fait intercommunal

Restauration scolaire

Présentation du segment et périmètre

> PRÉPARATION ET FOURNITURE DES REPAS, encadrement des enfants, entretien des locaux avec la spécificité des contrôles sanitaires

Démarche-type

- > RECENSEMENT DE L'EXISTANT (marchés ? Prestataires de services ? Tarification)
- > CONCERTATION avec les agents, notamment sur les temps de travail
- > OPPORTUNITÉ de créer une cuisine centrale ?
- > MISE EN ŒUVRE des nouveaux modes de fonctionnement
- > ÉVALUATION

Freins/Obstacles

- > DIVERSITÉ des modes de production/approvisionnement, pas forcément sources de gains financiers
- > « FREIN AU CHANGEMENT » passage liaison chaude/liaison froide
- > INQUIÉTUDES sur la qualité gustative
- > TARIFICATION : acceptation, harmonisation, organisation

Outils et méthodes

- > ÉVALUATION DES CHARGES, nécessitant une connaissance précise du conventionnement
- > CONNAISSANCE DES LOCAUX et du service rendu : avoir une vision claire dessus
- > INTÉGRATION d'un projet éducatif pour le territoire, avec une réflexion globale sur les temps périscolaires/la journée de l'enfant

Facteurs-clés de succès

- > ACCOMPAGNEMENT des agents/montée en compétences
- > CONCERTATION avec les parents d'élèves, sur la qualité des repas notamment = un champ très méconnu des parents
- > INTÉGRATION de la question de l'éducation au goût dans le projet éducatif du territoire

LA VOIRIE ET L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE PUBLIC⁷

Au sein du bloc communal, la mutualisation de la compétence voirie peut s'entendre entre communes ou, dans le cas du transfert de la compétence à l'intercommunalité, entre les communes et l'intercommunalité, en fonction, le cas échéant, de la définition de l'intérêt communautaire (Communautés d'agglomération et Communautés de communes). Ce qui en relève est à la charge de l'intercommunalité, tandis que ce qui n'en relève pas reste à la charge des communes, nécessitant ainsi le maintien de services communaux.

Quoi mutualiser dans la fonction voirie- aménagement de l'espace public ?

Diverses modalités sont envisageables :

MISE À DISPOSITION DE MOYENS MATÉRIELS :

EPCI de 36 communes – 45 000 habitants : l'EPCI a mis à disposition une balayeuse aux communes. 11 communes ont bénéficié de l'accès au service en 2011.

EPCI de 49 communes – 545 000 habitants : l'EPCI a mis à la disposition ponctuelle des communes de la vallée du matériel de déneigement, issu de l'ancien patrimoine des communes rurales d'altitude

MISE À DISPOSITION DE MOYENS HUMAINS :

EPCI de 85 communes – 1,1 M habitants : l'EPCI met à la disposition des communes rurales ses compétences d'ingénierie pour la réalisation de leurs cartes du bruit et plans de prévention du bruit

EPCI de 6 communes – 22 000 habitants : l'EPCI a mis à disposition des communes un service d'expertises techniques pour l'accompagnement de la programmation de leurs travaux de voirie

GROUPEMENTS DE COMMANDES :

EPCI de 43 communes – 60 000 habitants : l'EPCI et les deux principales communes du territoire passent des marchés à bon de commande communs, leur permettant d'accéder à de meilleurs tarifs

Un EPCI de 85 communes – 1,1 M habitants crée des groupements de commande au cas par cas avec les communes du territoire, en fonction des besoins

⁷ Source : conclusions des groupes de travail réunissant des responsables opérationnels de communes et d'EPCI - contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

Pour autant, une mutualisation réelle et importante ne peut passer que par le transfert de compétence ; à défaut, les domaines de mise en commun demeurent relativement limités.

TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE :

EPCI de 49 communes – 545 000 habitants : les communes ont transféré l'intégralité de la voirie à l'intercommunalité (pas de voirie communale), s'accompagnant d'un transfert progressif d'une centaine d'agents communaux à l'EPCI

EPCI de 43 communes – 60 000 habitants : les communes ont transféré la compétence à l'EPCI, désormais compétent sur l'ensemble du réseau viaire non départemental, avec dissolution des syndicats intercommunaux existants et des services communaux des 2 plus grosses communes

EPCI de 19 communes – 4 000 habitants : les communes ont transféré la compétence à l'EPCI afin de rentabiliser le matériel et optimiser les moyens humains

Si la mutualisation de la compétence voirie permet des économies d'échelle, les gains financiers ne constituent pas la principale motivation des communes. La mutualisation de la compétence vise à améliorer la qualité de service et à traduire le projet de territoire.

La compétence Voirie recouvre 4 grandes thématiques : le domaine public routier, la signalisation, les parcs de stationnement et les pouvoirs de police. Au-delà de ce périmètre, la création et l'entretien de la voirie impactent directement trois compétences directement liées à la voirie : l'éclairage public, le mobilier urbain et les espaces verts.

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

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

Le domaine public routier constitue le cœur de la compétence voirie.

La signalisation est intimement liée au domaine public routier.
La mutualisation de l'un peut aller de pair avec l'autre.

L'éclairage public est directement lié au domaine public routier.
Une mutualisation de l'éclairage public est porteuse de gain pour la collectivité et a donc du sens dans le cadre d'une mutualisation des services voirie.

UN SEGMENT « AMBITIEUX » (sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en oeuvre, mais susceptible d'engendrer des gains significatifs) :

Les pouvoirs de police : si la mutualisation des pouvoirs de police va dans le sens d'une vision de l'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale, elle est limitée par le cadre règlementaire.

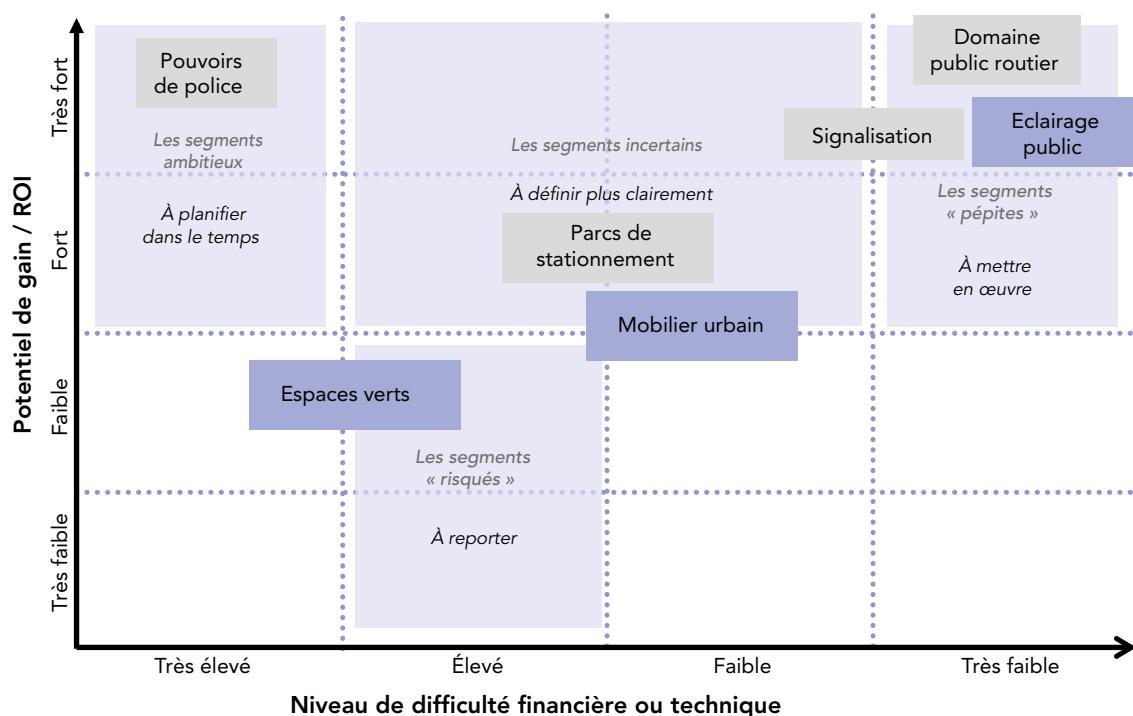
LES SEGMENTS “INCERTAINS” ET “RISQUÉS” (sujets de mutualisation ne faisant l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels) :

Les parcs de stationnement : la mutualisation des parcs de stationnement doit être précédée d'une définition précise des parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

Le mobilier urbain : la mutualisation du mobilier urbain est plus délicate dans la mesure où le mobilier urbain est un support de choix pour afficher l'identité des communes.

Les espaces verts : le groupe de travail a jugé que l'intérêt d'intégrer les espaces verts à la réflexion sur la mutualisation de la compétence voirie est limité.

Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



Quel pilotage de la mutualisation de la fonction voirie-aménagement de l'espace public ?

Trois freins techniques et organisationnels :

L'ENCHEVÈTREMENT DE COMPÉTENCES liées directement ou indirectement à la voirie rend complexe la définition du périmètre de mutualisation. Les séparations de compétences sont issues de considérations qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui et entraînent un flou sur la répartition des rôles et responsabilités entre les différentes collectivités (communes, EPCI, départements), l'Etat et, éventuellement, certains opérateurs publics (RFF, VNF...).

LES INQUIÉTUDES ET LA RÉSISTANCE AU CHANGEMENT que peuvent générer une mutualisation auprès des agents constituent par ailleurs un frein non négligeable à une démarche de mutualisation. L'hétérogénéité des situations initiales, se traduisant notamment par des différences de cultures professionnelles marquées, nécessite par ailleurs d'inscrire un projet de mutualisation de la compétence voirie dans la durée.

Un frein politique :

LA PERTE DE MAÎTRISE SUPPOSÉE EST REDOUTÉE PAR CERTAINS ÉLUS COMMUNAUX. Cette crainte s'accompagne, dans les communes périphériques et/ou éloignées de la ville-centre, d'une crainte de perdre de la proximité du service et de perte de réactivité des services vis-à-vis des demandes d'intervention.

Quels gains tirer de la mutualisation de la fonction voirie-aménagement de l'espace public ?

La mutualisation de la compétence voirie permet de réaliser des gains tangibles en matière de qualité de service : harmonisation du niveau de service, augmentation de la technicité des équipes, lisibilité accrue de l'action publique... Si la plupart des participants ont des difficultés à estimer précisément les économies réalisées, ils s'accordent à dire que la mutualisation permet également réaliser des économies d'échelle et d'optimiser les moyens au sein du bloc communal.

Le transfert de la compétence voirie des communes à l'intercommunalité suppose une définition claire, précise et pertinente de l'intérêt communautaire, conformément à ce que prévoit le CGCT, aussi bien pour ce qui est des voies de circulation que des parcs de stationnement.

Compte tenu de l'attachement fort des élus communaux aux questions de voirie, les communes doivent être associées à la gouvernance, même dans le cas d'un transfert de compétence. Cela permet d'une part de répondre au fort attachement des maires, notamment des communes rurales, aux questions de voirie et d'autre part de garder une proximité avec le terrain, condition essentielle à l'exercice de cette compétence.

Des illustrations :

EPCI de 49 communes – 545 000 habitants : l'EPCI a tenu à associer étroitement les maires des communes à travers la charte métropolitaine (« rien ne se fait sans l'accord des maires »), l'inscription dans les statuts de l'EPCI d'un Conseil des Maires, se réunissant en amont du Conseil communautaire. De plus, le budget de la voirie est organisé par territoire communal pour permettre aux maires de connaître le budget disponible sur sa commune.

Un EPCI de 85 communes – 1,1 M habitants a mis en place une plateforme web (« DIVA » pour Demande d'Intervention Voirie et Assainissement) servant aux communes de guichet unique pour déclarer tout problème sur l'espace public en matière de voirie de signalisation et d'assainissement. Elle vise à faciliter la déclaration grâce à des pictogrammes et des photos, apporter aux communes une réponse plus efficace et plus transparente. Un module de suivi en continu du traitement de la demande et de la géocalisation ont permis de traiter 13 000 demandes en un an.

Dans le cas du transfert, au regard du poids que la voirie représente dans les budgets d'investissement communaux, l'évaluation amont précise des charges constitue une étape essentielle du transfert de la compétence voirie et doit pouvoir être facilement revue, à la hausse ou à la basse, en aval.

Les travaux conduits confirment l'intérêt d'une mutualisation des moyens concourant à la voirie, tout en soulignant les difficultés et freins.

Exemples de démarches par segment mutualisable

Création, aménagement et entretien du domaine public routier

Présentation du segment et périmètre

> CRÉATION, AMÉNAGEMENT ET EXPLOITATION de la voirie et des espaces publics

Démarche-type

- > DIAGNOSTIC ET RECENSEMENT des voiries (cartographie et tableau de classement)
- > DÉFINITION d'une hiérarchisation du réseau
- > ÉVALUATION des différents modes de gestion et des organisations en place
- > ÉVALUATION BUDGÉTAIRE précise des politiques menées (sur la base des 3 dernières années)
- > DÉFINITION de l'intérêt communautaire qui précisera la politique menée sur la voirie
- > PV DE TRANSFERT du patrimoine routier
- > ORGANISATION fonctionnelle et opérationnelle
- > PV DE TRANSFERT des personnels, bâtiments et des matériels
- > ÉVALUATION FINANCIÈRE prévisionnelle (y compris PPI)

Freins/Obstacles

- > RÉSISTANCE aux changements (élus et techniciens)
- > CRAINTES face à la nouvelle gouvernance
- > CRITIQUES de la balance financière en environnement contraint
- > PRIORITÉS de l'intercommunalité versus priorités de la commune

Facteurs-clés de succès

- > INTÉGRATION de l'ensemble des parties prenantes dans le projet
- > CLARÉTÉ de l'intérêt communautaire
- > ENTRETIEN homogène sur l'ensemble du territoire communautaire

Outils et méthodes

- > TABLEAUX de classement/SIG
- > ANALYSE BUDGÉTAIRE avec suivi analytique par commune
- > RATIOS: agent/km de voie (rural), coût du m² de voie construite (urbain), coût par km de voie transférées, taux de renouvellement des couches de roulement

La signalisation

Présentation du segment et périmètre

> SIGNALISATION verticale, horizontale, tricolore et directionnelle, à l'exclusion des signalisation touristiques, commerciales

Démarche-type

> Cf. FICHE PRÉSÉDENTE (même démarche)

Freins/Obstacles

> DUALITÉ DE COMPÉTENCE avec le maire : intercommunalité exécute décision de police du maire

Outils et méthodes

> FORMATIONS À LA SÉCURITÉ (responsabilité des agents)
 > BASES DE DONNÉES de patrimoine
 > PROGRAMME d'entretien préventif

Facteurs-clés de succès

> PRISE EN CHARGE de la compétence dans le cadre d'une saisine globale de la compétence, pour assurer une gestion cohérente
 > RÉACTIVITÉ de l'intercommunalité par rapport aux décisions du maire

Éclairage public

Présentation du segment et périmètre

> CRÉATION, ENTRETIEN, exploitation, enfouissement et modernisation du réseau d'éclairage public de l'EPCI hors éclairage festif

Démarche-type

> RECENSEMENT du patrimoine
 > IDENTIFICATION du gestionnaire
 > DIAGNOSTIC indépendant du patrimoine
 > ÉVALUATION
 > COMPARAISON aux premiers résultats de l'analyse des budgets communaux
 > ARBITRAGE des transferts financiers
 > CONVENTION de gestion provisoire
 > CONSTITUTION de la base de données patrimoniales
 > DÉFINITION concertée des limites d'exercice de la compétence
 > EXERCICE en propre de la compétence

Freins/Obstacles

> UNICITÉ du réseau versus multitude des besoins qui se superposent
 > MULTIPlicité des intervenants
 > DEMANDES DE RÉHABILITATION du patrimoine au moment de l'évaluation du transfert de charges
 > HABITUDES D'ACHATS des communes en matière d'éclairage

Outils et méthodes

> DIAGNOSTIC patrimonial
 > CONSTITUTION de la base de données
 > AMO pour l'évaluation du transfert de charges

Facteurs-clés de succès

> MISE EN AVANT de réalisation d'économies d'échelle
 > COHÉRENCE esthétique et fonctionnelle des espaces publics
 > INTÉGRATION de l'éclairage public dans une gestion d'ensemble de l'espace public (voirie et gestion des réseaux)
 > UNIFORMISATION des modes de fonctionnement

Parc de stationnement

Présentation du segment et périmètre

> CRÉATION, ENTRETIEN, exploitation des parcs de stationnement (au sol et en ouvrage), à l'exclusion des parcs dédiés à l'exploitation d'équipements communaux

Démarche-type

- > DÉFINITION du périmètre d'intérêt communautaire
- > RECENSEMENT du patrimoine
- > IDENTIFICATION du gestionnaire et des modes de gestion
- > DIAGNOSTIC indépendant du patrimoine
- > ÉVALUATION de la charge à transférer
- > COMPARAISON aux premiers résultats de l'analyse des budgets communaux
- > ARBITRAGE des transferts financiers
- > ÉVALUATION financière prévisionnelle (y compris PPI)
- > CONVENTION de gestion provisoire
- > CONSTITUTION de la base de données patrimoniales
- > EXERCICE en propre de la compétence

Freins/Obstacles

- > GESTION ET ÉVALUATION du transfert du mode de gestion (surtout en DSP)
- > HARMONISATION des tarifications

Facteurs-clés de succès

- > MISE EN AVANT d'une politique de stationnement (dans le cas de l'harmonisation des tarifications, et de la renégociation des DSP)
- > INTÉGRATION du stationnement dans une politique communautaire de mobilité/transport multimodaux
- > LEVIER pour des politiques de mobilité alternatives

Outils et méthodes

- > DIAGNOSTIC patrimonial
- > CONSTITUTION de la base de données
- > AMO pour l'évaluation du transfert de charges (dont DSP)