



(((TERRITOIRES CONSEILS

Collection

FICHES PEDAGOGIQUES

Les mutualisations intercommunales

Enjeux, cadre juridique et conditions de réussite

GROUPE



- I.** Définition..... 3
- II.** Les principaux enjeux..... 5
- III.** Les principaux outils de mutualisation..... 7
- IV.** Les autres outils de mutualisation..... 21
- V.** Les aspects méthodologiques 29
- VI.** Les points de vigilance et les conditions de réussite..... 39
- VII.** Les apports de la mutualisation..... 42
- Annexe : quelques ressources pour aller plus loin..... 47*

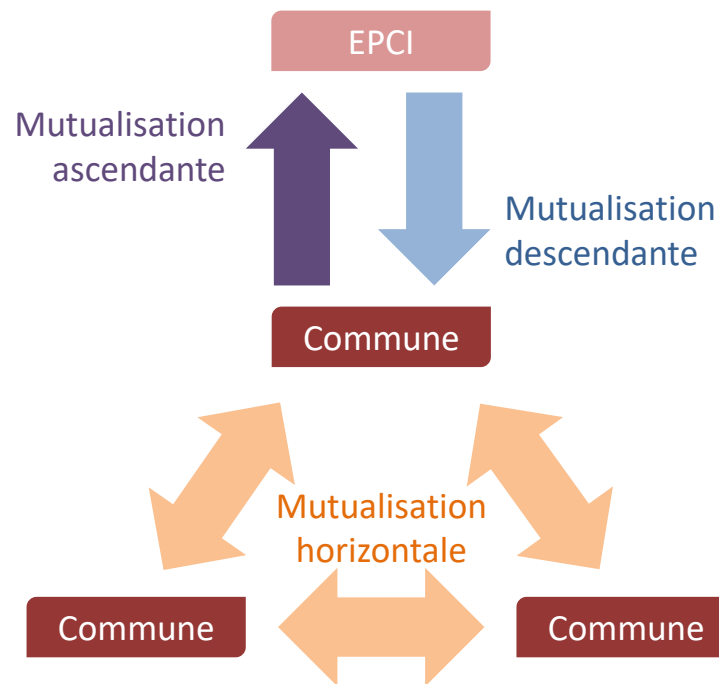
I. DEFINITION

- La mutualisation intercommunale n'est pas strictement définie par le droit. On peut la définir comme :

Le partage de moyens de différente nature entre deux ou plusieurs collectivités du bloc communal (communes, communautés, syndicats...) sans qu'il ne soit créé d'entité juridiquement distincte.

- La notion de mutualisation renvoie à des réalités très variées :

- Les moyens partagés peuvent être de différente nature : personnels, moyens techniques ou financiers, patrimoine.
- Le cadre juridique est divers (voir infra).
- La mutualisation peut prendre trois « sens » :
 - **Vertical ascendant** : l'EPCI met des moyens à disposition d'une ou plusieurs commune(s) membre(s) ;
 - **Vertical descendant** : une commune met des moyens à disposition de l'EPCI ;
 - **Horizontal** : plusieurs communes partagent leurs moyens sans intervention de l'EPCI.



II. LES PRINCIPAUX ENJEUX

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

1

Faire d'une obligation légale un atout pour le territoire

- Répondre à l'obligation de l'égalité du rapport relatif aux mutualisations de services élaboré par le Président de l'assemblée délibérante (Art L. 5211-39-11 du CGCT).
- Utiliser le schéma de mutualisation comme un outil au service du projet communautaire.

2

Répondre aux contraintes financières et faire des économies

- Limiter les conséquences des baisses de dotations de l'Etat en assurant une moindre perte de concours financiers pour l'EPCI et les communes membres.
- Accompagner le désengagement de l'Etat de certaines missions.
- Dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement.

3

Accompagner les évolutions institutionnelles du territoire

- Accompagner la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale : fusion, extension, transformation en EPCI de strate supérieur.
- Anticiper les futurs transferts obligatoires de compétences (eau et assainissement, GEMAPI...).

4

Améliorer le niveau de service rendu à la population

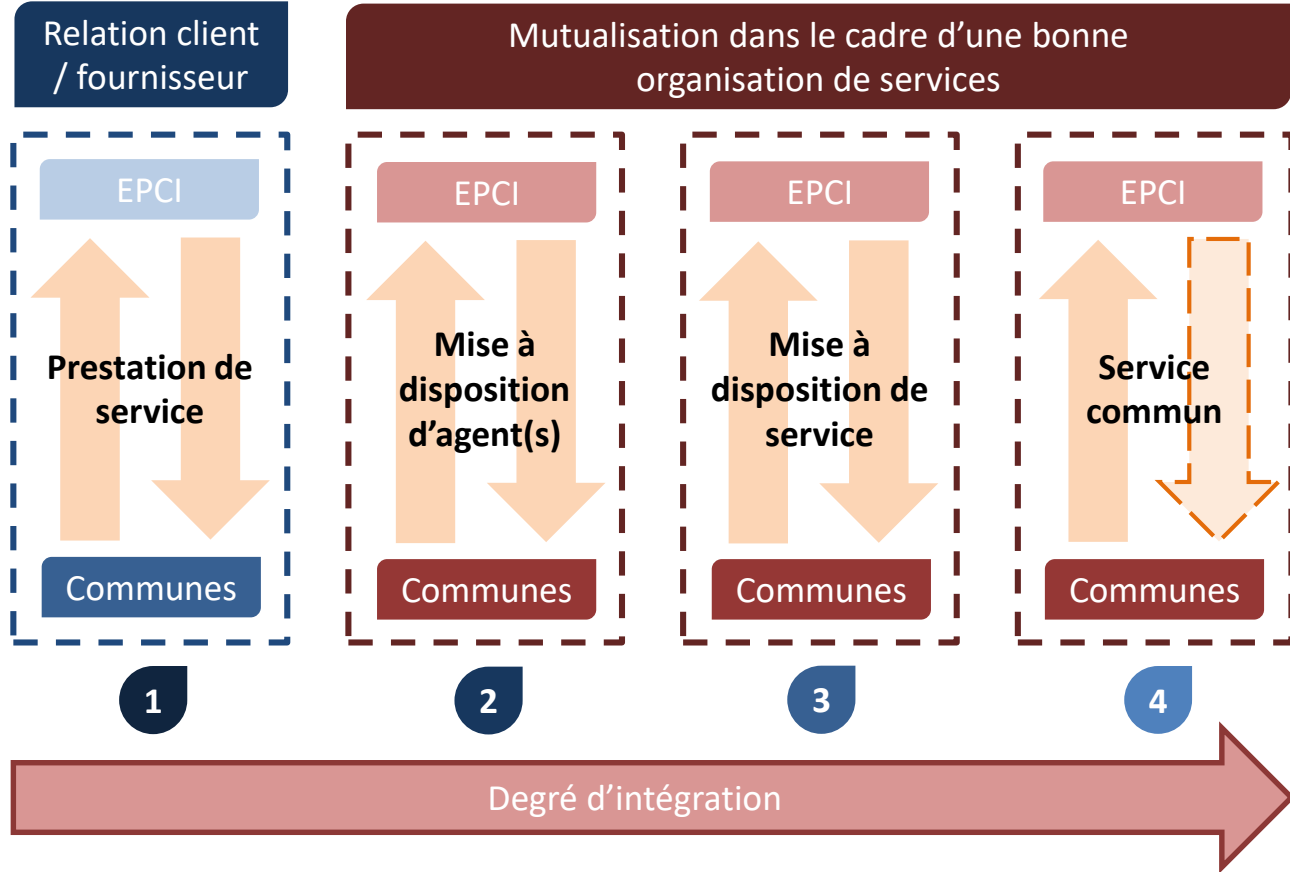
- Assurer une sécurisation juridique et une montée en expertise sur les fonctions support (marchés publics, finances, RH, urbanisme, SI...).
- Redéployer les moyens économisés pour développer le service public et réaliser ensemble les projets qu'une collectivité isolée ne pourrait pas mener.

III. LES PRINCIPAUX OUTILS DE MUTUALISATION

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

Le cadre juridique (2/2)

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



1. La prestation de service



La prestation de service consiste en **une relation « client / fournisseur »**, par laquelle une collectivité fournit à une autre un service pendant un temps limité, en l'échange d'une contrepartie financière.

Les EPCI peuvent assurer des prestations pour une ou plusieurs de leurs communes membres et les communes membres pour leur EPCI pour « la création ou la gestion de certains équipements ou services » relevant de leurs attributions » (article L. 5214-16-1 du CGCT) .

La prestation doit fait l'objet d'une convention passée entre les collectivités. Ces conventions sont exclues des règles de la commande publique et doivent relever de services non économique d'intérêt général ou de missions d'intérêt public.

Les dépenses afférentes sont consignées dans un budget annexe.

Conséquences

- Signature d'une convention entre la collectivité prestataire et la/les collectivité(s) bénéficiaire(s).
- Pas de transfert ni de mise à disposition des agents concernés.
- Les agents qui assurent la prestation de service continuent à dépendre de la seule autorité fonctionnelle de l'exécutif de la collectivité prestataire.

Avantage et inconvénients

- Modalité de mutualisation souple mais non pérenne dans le temps
- Pas de majoration du coefficient d'intégration fiscale (CIF).
- Existence d'un risque juridique d'entrave à la concurrence si la prestation n'entre pas dans le champ du service public.

Exemple local

La convention de prestation de service pour l'entretien d'un terrain de football à la communauté de communes du Centre Argonne (Meuse)

- La communauté de commune du Centre Argonne, dans la Meuse, qui exerce la compétence « vie sportive, culturelle et festive – gérer des équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire » a confié à la commune de Clermont-en-Argonne, son prestataire, la mission de tondre et d'entretenir le terrain de football situé au sein du contexte sportif.
- La prestation de service est réglée par convention, pour une durée de 4 ans (2014-2018), qui peut être dénoncée en respectant un préavis de 3 mois.
- La commune prestataire doit utiliser son personnel et son matériel pour assurer la tonte de la pelouse et garantir son utilisation, tout au long de l'année, à l'ensemble des utilisateurs (clubs de football, écoles, collège ...).
- La commune produit annuellement un relevé du nombre de tontes réalisées et des problèmes éventuels rencontrés au cours de l'année.
- La prestation de service fait l'objet d'une facturation de près de 4000 euros nets par an, prenant en compte les coûts de la tonte, le carburant et l'entretien (montant révisable chaque année sur proposition du prestataire).
- La convention est signée du maire de la commune prestataire et du président de la communauté de communes et fait l'objet de délibérations de deux organes délibérants de deux collectivités.

2. La mise à disposition individuelle



Un fonctionnaire territorial ou un contractuel peut être mis à disposition d'une autre collectivité (commune ou EPCI) tout en demeurant dans son corps ou cadre d'emploi (loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précisée par la loi n°2007-148 du 2 février 2007).

La mise à disposition ne peut intervenir qu'avec l'accord de l'agent concerné et la signature d'un arrêté qui règle la situation de l'agent.

Une convention est obligatoirement signée entre la collectivité d'origine et la structure d'accueil. La convention, qui peut concerner plusieurs agents mis à disposition à titre individuel, précise la durée de mise à disposition, la nature des activités de l'agent, les conditions d'emploi et les modalités de remboursement.

L'activité de l'agent mis à disposition est régie par les règles de l'organisme d'accueil mais il demeure soumis à l'autorité disciplinaire de son administration d'origine.

Conséquences

- Arrêté de mise à disposition.
- Signature d'une convention entre les deux parties.
- Transfert de l'autorité fonctionnelle à la collectivité d'accueil.
- Pas de transfert de l'autorité hiérarchique.
- Remboursement de la rémunération de l'agent, des cotisations et contributions afférentes et des charges liées aux salaires.

Avantage et inconvénients

- Permet la mise en commun des ressources humaines pour le partage d'agents qualifiés ou pour éviter le recrutement, par la commune ou l'EPCI d'un agent qui ne pourrait être occupé à temps plein.
- Une modalité ancienne et répandue de mise en commun d'agents entre communes et leurs groupements ...
- ...mais un régime obsolète, comparée à celui de la mise à disposition de service.

3. La mise à disposition collective de service



La mise à disposition de service (ou partie de service) consiste en un partage du temps de travail des agents entre les services municipaux et les services communautaires. Les agents mis à disposition continuent d'être employés par leur collectivité d'origine et y conservent leurs avantages. Les mises à disposition peuvent être soit « ascendantes », des communes vers l'EPCI, soit « descendantes », des EPCI vers les communes (Article L. 5211-4-1 du CGCT). **La mise à disposition doit présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.**

Une convention de mise à disposition, obligatoire, doit prévoir les modalités de fonctionnement du service ainsi que les conditions de remboursement des frais de fonctionnement, selon la formule ci-après (article D 5211-16 du CGCT) :

$$\text{Somme à rembourser} = \text{coût unitaire de fonctionnement} \times \text{nombre d'unités de fonctionnement}$$

Conséquences

- Transfert de l'autorité fonctionnelle et de l'autorité hiérarchique.
- Signature d'une convention entre les deux parties.
- Remboursement des frais de fonctionnement du service.
- Etablissement d'un rapport annuel sur les mises à disposition.
- Saisine des comités techniques compétents de toutes les collectivités concernées pour avis.

Avantage et inconvénients

- Les agents ne changent pas de collectivité et conservent leurs avantages.
- La mise à disposition de service permet de conserver la polyvalence des agents et de partager le temps de travail des mêmes agents entre l'EPCI et la/les commune(s).
- C'est une modalité souple de mutualisation qui peut être levée en rompant la convention.
- Spécificité des communautés urbaines : possibilité de mutualiser les services techniques au profit des communes par délibération.

Les deux régimes de la mise à disposition

La poursuite du même objectif ...

La mise en commun de ressources humaines entre l'EPCI et les communes membres pour partager les compétences, optimiser le fonctionnement des services et rationaliser les coûts.

... par deux régimes différents de mise à disposition

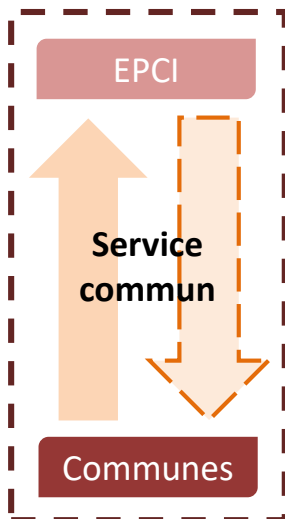
Mise à disposition individuelle	Mise à disposition de service
Logique statutaire centrée sur la situation individuelle de l'agent.	Logique d'organisation administrative où le collectif prime sur l'individuel.
Un acte administratif unilatéral règle la situation individuelle de l'agent.	Absence d'acte administratif unilatéral.
L'accord préalable de l'agent est nécessaire.	Il n'est pas nécessaire de recueillir le consentement des agents concernés.
L'agent reste soumis à l'autorité disciplinaire de son organisme d'origine.	L'autorité hiérarchique est transférée à l'organisme d'accueil pour la durée de la mise à disposition.
La mise à disposition est limitée à une période de trois ans renouvelable.	La mise à disposition n'est pas limitée dans le temps.

Exemple local

La mise à disposition de deux agents communautaires au Pays Léonard (Finistère)

- La Communauté de commune du Pays Léonard (8 communes, 20 000 habitants) s'est dotée d'un schéma de mutualisation des services préparé dès l'année 2014 qui prévoit plusieurs modalités de mutualisation (création de services commun et mises à disposition).
- Mise à disposition de deux agents, un éducateur des activités physiques et sportives (catégorie B) et un adjoint administratif (catégorie C) au profit de deux communes de l'EPCI.
- Les deux agents assurent des fonctions d'accueil dans les mairies ainsi que des tâches administratives globales de secrétariat. Ils assurent aussi l'émission de titres et de mandats pour le compte des deux communes concernés.
- La présence d'un agent supplémentaire permet également de répondre aux obligations réglementaires d'encadrement des temps d'activités périscolaires.
- La mise à disposition de ces deux agents permet l'exploitation et la valorisation de leurs compétences ainsi qu'une amélioration du service rendu aux administrés.
- La mise à disposition est refacturée aux deux communes bénéficiaires aux taux horaires suivants :
 - 30 euros par heure pour l'agent de catégorie B ;
 - 20 euros par heure pour l'agent de catégorie C.

4. Le service commun



Un EPCI et une ou plusieurs de communes membres peuvent créer un service commun pour gérer une activité en dehors des compétences transférées, pour l'exercice de toute mission opérationnelle ou fonctionnelle, à l'exception de celles réservées aux centres de gestion (article L. 5211-4-2 CGCT). Depuis la loi NOTRe, **le service commun est porté, par principe, par l'EPCI**, mais l'assemblée délibérante peut le confier à une commune membre. Les agents qui exercent la totalité de leurs fonctions dans le service commun sont transférés de plein droit à l'EPCI, les agents qui n'exercent qu'une partie de leurs fonctions dans le service commun sont mis à disposition de l'EPCI sans limitation de durée. Le remboursement du service commun n'est pas obligatoire mais l'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit la possibilité d'imputer les coûts du service sur les attributions de compensation (AC) et donc de **majorer le Coefficient d'intégration fiscale (CIF)**.

Conséquences

- Transfert des agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service commun.
- Mise à disposition des agents n'exerçant qu'une partie de leurs fonctions dans le service commun.
- Signature d'une convention entre les parties.
- Etablissement d'une fiche d'impact du service commun sur l'organisation, les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis.

Avantage et inconvénients

- Permet de construire un seul service qui repose sur une base juridique solide.
- Modalité de mutualisation la plus intégrée.
- Majoration du CIF et des dotations en cas de remboursement par imputation sur les AC, les (voir page suivante).
- Peu de retour en arrière possible.
- Source de coûts supplémentaires si les régimes indemnitaires et avantages sociaux sont harmonisés par le haut.

Exemple local

La création de services communs pour les fonctions supports à la Communauté d'agglomération du Pays voironnais (Isère)

- La communauté d'agglomération du Pays voironnais (94 000 habitants, 34 communes dont une ville-centre de 20 000 habitants) a choisi de mutualiser depuis 2008 plusieurs de ses services avec ses communes membres selon deux axes :
 - Des mutualisations ouvertes à l'ensemble des 34 communes ;
 - Des mutualisations plus poussées avec Voiron, la ville centre.
- En 2014, une réflexion s'engage pour mutualiser les fonctions supports avec la ville centre en (finances, ressources humaines et systèmes d'information).
- 3 services communs ont été créés entre l'EPCI et la ville centre au 1^{er} janvier 2016.
- Gains obtenus :
 - Service systèmes d'information (9 ETP dont 3 ville) : gain financier pour la ville centre (investissement), mise à niveau en terme de technologie, possibilité d'ouvrir le système à d'autres communes, nécessaire pour permettre aux services RH et finances de mutualiser (convergence des SI et des applicatifs métiers) ;
 - Service ressources humaines (21 ETP dont 10 ville) : gain financier (- 1 ETP), valeur ajoutée en terme de continuité de service, de qualité de service pour les agents par la mise en place d'un service permettant à chaque agent d'avoir un interlocuteur RH pour sa carrière, sa paye, ses congés ;
 - Service finances : (22,3 ETP dont 10 ville) : amélioration des analyses financières prospectives et des analyses fiscales.

Un service commun peut être créé pour gérer un équipement intercommunal (école, piscine, centre de loisirs...) **si les élus du conseil communautaire décident de restituer cet équipement** aux communes, en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT: « *en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres [...] peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ».

En principe, **le service commun est rattaché à l'EPCI** : la communauté porte le service pour le compte de ses communes membres. Cependant, et à titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

Procédure de constitution d'un service commun porté par l'EPCI en quatre étapes :

1) Délibération du conseil communautaire supprimant l'intérêt communautaire sur l'équipement

2) Délibération du conseil communautaire approuvant la création d'un service commun

3) Délibération des communes approuvant la convention portant création du service commun

4) Création du service commun

Il est souhaitable que la restitution de compétence et la création du service commun soient menées dans des délais aussi rapprochés que possible, pour que les communes n'aient pas à exercer véritablement la compétence. Pour ce faire, le conseil communautaire peut prendre une décision de restitution de compétence avec une date d'entrée en vigueur différée. Dans l'intervalle, les conseils municipaux et communautaire passent une convention mettant en place un service commun applicable à la date de restitution.

Exemple local***La création d'un service commun dans le cadre de la restitution d'une piscine intercommunale dans une communauté de communes des Vosges***

- Une piscine intercommunale a été construite en 1976 dans le cadre d'un syndicat intercommunal regroupant 5 communes. Le syndicat a été dissout en 2016 et la gestion de la piscine a été transférée à la communauté de communes. Compétence optionnelle soumise à la définition de l'intérêt communautaire, la piscine intercommunale peut faire l'objet d'un transfert dans un délai de deux ans.
- Les élus de la communauté de commune ont donc décidé de recourir à la constitution d'un service commun pour un portage intercommunal de la piscine et du service associé. Pour cela, il a été procédé à :
 1. La restitution de la compétence aux communes ;
 2. La constitution d'un service commun porté par l'EPCI au titre des missions opérationnelles.
- Une fois la compétence restituée aux communes, les modalités de fonctionnement du futur service commun ont été librement déterminées par voie de convention. Pour cela, il a été procédé à :
 - L'établissement d'une convention précisant l'objet du service commun, sa durée, ses conditions financières de remboursement, la situation des agents du service commun, leurs conditions d'emploi, les biens du service commun ;
 - L'établissement d'une fiche d'impact décrivant les effets sur l'organisation et les conditions de travail des agents, leurs droits acquis et leur rémunération ;
 - La soumission de la convention et de la fiche d'impact à l'avis des comités techniques compétents ;
 - La signature de la convention.

Définition

le Coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un indicateur utilisé par l'administration fiscale pour mesurer le degré d'intégration des EPCI. Il est censé représenter le poids de l'EPCI par rapport à celui de ses communes membres. Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte.

- Principe de fonctionnement : plus les communes transfèrent de fiscalité à l'EPCI, plus on suppose qu'elles lui auront transféré des compétences. Pour ne pas fausser ce principe, le CIF est minoré des dépenses de transferts versées par l'EPCI à ses communes membres, et notamment les attributions de compensation.
- CIF mesuré par le rapport entre la fiscalité perçue par la communauté, minoré des dépenses de transferts et la fiscalité perçue par la communauté, les communes et les syndicats auxquels elles contribuent, selon la formule :

$$\text{CIF} = \frac{\text{Produit fiscal EPCI} + \text{Compensations EPCI} + \text{TEOM/REOM} + \text{RA} - \text{Dépenses de transfert}}{\text{Produit fiscal EPCI} + \text{Compensations EPCI} + \text{TEOM/REOM} + \text{RA} + \text{Produit fiscal communes et syndicats}}$$

- Multiplié par une valeur de point, le CIF sert à majorer ou minorer la dotation globale de fonctionnement de l'EPCI pour favoriser les plus intégrés.
- Le remboursement du service mutualisé aux communes par imputation de son coût sur l'attribution de compensation reversée par la communauté permet mécaniquement de majorer le CIF et *in fine* la dotation globale de fonctionnement de l'EPCI.

Produit fiscal EPCI = TH + FB + FNB + TAFNB + CVAE + CFE + IFER + TASCOM + DCRTP +/- FNGIR

Compensations EPCI = Dotation de compensation de la part salaires + ZRU / ZFU / ZFC / DOM + attr. Négatives

TEOM / REOM = Montants de taxe ou redevance d'enlèvement des déchets ménagers perçus selon compétence

RA = Redevance d'assainissement perçue par l'EPCI uniquement s'il s'agit d'une communauté d'agglomération

Dépenses de transfert (pour les communautés en FPU) = attributions de compensation + 50% des dotations de solidarité versées aux communes

Produit fiscal communes et syndicats = [TH + FB + FNB + TAFNB + CVAE + CFE + IFER + TASCOM + DCRTP +/- FNGIR + TEOM / REOM] perçus par les communes membres et syndicats

IV. LES AUTRES OUTILS DE MUTUALISATION

Définition

L'entente est un accord entre deux ou plusieurs communes, EPCI ou syndicats mixtes, portant « sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions » et qui intéressent les divers membres (Articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT).

- L'entente est possible entre des communes, EPCI ou syndicats mixtes, sur des objets d'utilité commune. Elle prend la forme d'un contrat passé entre les parties concernées : une convention d'entente.
- L'entente est un dispositif ancien et souple. L'entente n'a pas de personnalité morale et n'a pas de pouvoir autonome. Elle vit par de simples réunions entre les représentants de ses membres qui doivent ratifier toutes les décisions prises dans le cadre de l'entente.
- Une entente peut être conclue à des fins très diverses tant qu'elle entre dans le champ de compétences des collectivités concernées : constituer un groupement de commande, réaliser une opération de création ou d'entretien d'un équipement, mutualiser l'exercice d'une compétence comme la collecte et la valorisation des ordures ménagères ...
- Le Conseil d'Etat a admis la possibilité de conclure une convention d'entente pour l'exercice d'une prestation de service en dehors des règles de la commande publique, en l'espèce pour la distribution d'eau potable (Commune de Veyrier-du-Lac, 03/02/2012) .
- Pour être valable, l'entente qui porte sur une prestation de service doit remplir deux conditions :
 - Porter sur un même service public et sur une même zone géographique ;
 - Ne pas être conclue à des fins lucratives au profit d'une des collectivités signataires de l'entente et ne pas empêcher les pratiques concurrentielles, le tarif de la prestation doit ainsi se rapporter au montant des investissements à réaliser et au coût de production du service.

Exemple local

Gestion d'un relais assistantes maternelles décentralisé par les communautés de communes de Treffort en Revermont et du Canton de Coligny (Ain)

- Objet de l'entente : Gérer un relais assistantes maternelles décentralisé.
- L'une des deux CC, employeur du personnel concerné, assure la maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'entente. Chacune des deux CC mettent des locaux à disposition.
- L'entente est pilotée par une conférence intercommunautaire pour laquelle chaque EPCI désigne 3 membres titulaires et 1 suppléant. Elle est présidée par deux co-présidents.
- La répartition des dépenses de fonctionnement du relais est définie par la convention et se fait au prorata du nombre d'habitants et d'assistantes maternelles (42% pour une CC, 58% pour l'autre).
- L'entente est établie pour une durée de 3 ans renouvelable une fois.

Exemple local

Création d'une entente intercommunale entre les communautés de communes de la Vallée de la Gorre et du Val de Vienne pour la création d'un projet éolien citoyen (Haute-Vienne).

- Objet de l'entente : Réaliser les études nécessaires à la création d'un parc éolien sur le territoire des communautés et de sa structure de gestion et conduire l'enquête publique préalable.
- Pilotage par une conférence de l'entente constituée de 3 membres pour chacune des intercommunalités, dont les décisions doivent être ratifiées par délibérations concordantes des deux assemblées délibérantes.
- Une des deux intercommunalités est désignée maître d'ouvrage pour la réalisation des études et leur financement est assuré à 50% par chacune des deux communautés.
- L'entente est constituée pour la durée nécessaire à la réalisation des études et peut être résiliée sur décision unilatérale ou conjointe des EPCI ou en cas de transfert de la compétence à un syndicat mixte.

1

Les groupements de commande

Groupement de commande de droit commun

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

Groupement de commande dit intégré

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

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

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

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

2

Les marchés de travaux

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

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

Exemple local

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

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

Exemple local

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

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

Définition

Les conventions de gestion (articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT) sont des conventions passées entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres ou un autre EPCI pour la gestion déléguée d'un service ou d'un équipement public.

- Les conventions de gestion permettent à un EPCI « compétent » dans un domaine de confier la création ou la gestion d'un équipement ou d'un service à une commune membre ou à un autre établissement public (régie dotée de la personnalité morale, autre EPCI ...).
- L'entité bénéficiaire demeure l'autorité organisatrice du service ou maître d'ouvrage (assure le financement, la propriété et la responsabilité).
- Les conventions de gestion obéissent à un traitement budgétaire et comptable précis (budget annexe et opérations sous mandat).
- Les règles de publicité et de mise en concurrence doivent être respectées, sauf en cas de respect des critères cumulatifs de la coopération conventionnelle définis par les directives communautaires

Exemple local

La convention de délégation de gestion du Projet Nature « Yzeron Aval » par la Métropole de Lyon à trois communes membres

- Depuis sa création, la métropole de Lyon exerce de plein droit la compétence « actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager » pour le compte de ses communes membres.
- Par délégation de gestion, la métropole a confié aux communes de Sainte-Foy-lès-Lyon, Oullins et La Mulatière la réalisation et la gestion des actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager sur le territoire du projet Nature Yzeron Aval.
- La convention fixe le montant de remboursement du coût de la gestion du projet par les communes, en frais d'investissement et en frais de fonctionnement.

1 Le partage de biens (article L. 5211-4-3 du CGCT)

- Un dispositif réservé aux seuls EPCI à fiscalité propre.
- L'EPCI peut se doter de biens pour les partager avec ses communes membres, y compris pour l'exercice de compétences restées communales, via un règlement de mise à disposition

2 Les conventions d'utilisation d'équipements collectifs (article L. 1311-15 du CGCT)

- Un dispositif ouvert aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux syndicats mixtes.
- Si le propriétaire de l'équipement est un EPCI ou un syndicat mixte, une utilisation collective est impossible si l'équipement est affecté à l'exercice d'une compétence transférée par l'utilisateur au propriétaire (respect du principe de spécialité).
- La convention règle notamment la participation financière du bénéficiaire, calculée en référence aux seuls frais de fonctionnement des équipements.

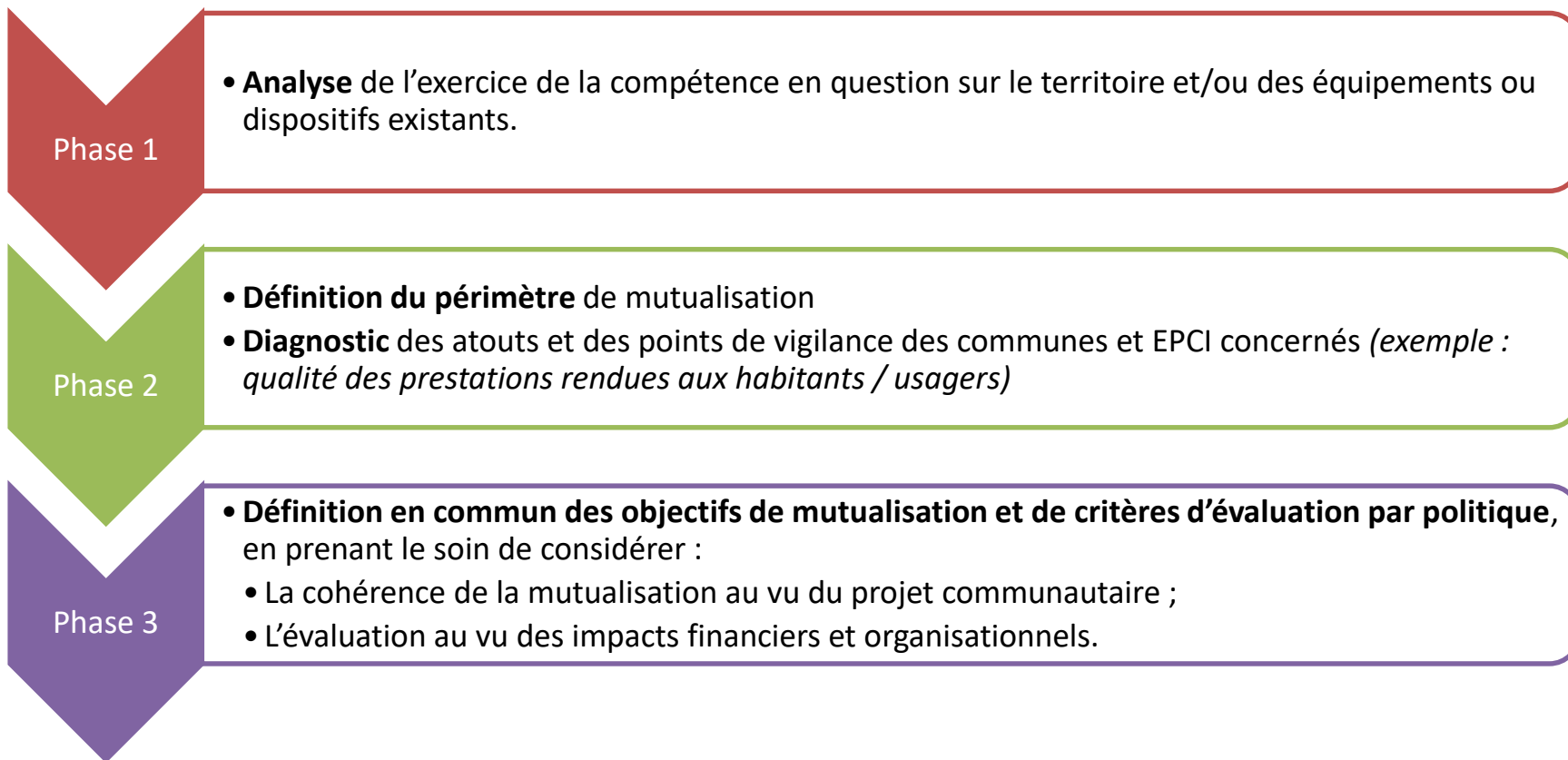
Exemple local

Mise à disposition des locaux du pôle enfance entre la commune de Crêts-en-Belledonne et la communauté de commune Le Grésivaudan (Isère)

- Objet de la convention : la mise à disposition des locaux municipaux nécessaires à l'exercice de la compétence relais d'assistantes maternelles par un EPCI.
- Depuis janvier 2016, la communauté de commune Le Grésivaudan exerce la compétence du relais d'assistantes maternelles auparavant exercée par la commune de Crêts-en-Belledonne, propriétaire du pôle enfance.
- Par une convention de mise à disposition qui en fixe les modalités, la commune met à disposition des locaux au sein de son pôle enfance. La convention, d'une période d'un an, peut être reconduite de façon tacite pour une durée d'un an.
- La communauté de communes est tenue d'entretenir les locaux sur toute la durée d'occupation (y compris petites réparations) en fonction de son utilisation.
- Une partie des locaux sont partagés entre la commune et la communauté de commune (jardin, cour et locaux pour le personnel). L'utilisation des locaux par les deux collectivités est établie selon un planning joint à la convention.
- Les différents frais de fonctionnement de la structure sont répartis selon un prorata fixé par la convention.

V. LES ASPECTS METHODOLOGIQUES

Toute démarche de mutualisation dépend du contexte local, du projet en question et des acteurs en présence. Néanmoins, on peut mettre en valeur en trois grandes phases primordiales pour prendre la mesure des enjeux et mobiliser les compétences nécessaires à ce type de démarche.



Approche méthodologique par thématiques (attentes, enjeux juridiques, conséquences organisationnelles)

Attentes	Volet juridique	Volet organisationnel
<p>Attentes des élus Rencontres avec les maires, les élus pour faire ressortir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les identités communales, ➤ Les besoins à l'échelle municipale et communautaire, ➤ Les améliorations attendues du niveau de service rendu <p>Attentes des agents Identification des souhaits d'évolution professionnelle, motivation, nouveaux projets ...</p>	<p>Prise en compte des effets des lois récentes (MAPTAM, NOTRe) et des fusions intercommunales</p> <p>Identification de l' élu référent (présidence EPCI, maire ...)</p> <p>Sécurisation du schéma de mutualisation soumis à la délibération du conseil communautaire et des conseils municipaux</p>	<p>Gestion des ressources humaines et maîtrise du statut de la FPT</p> <p>Elaboration de l' arbre des compétences des agents (GPEC)</p> <p>Optimisation des organisations publiques du territoire : services à développer ou à pérenniser</p> <p>Modalités de déploiement des champs de mutualisation et conduite du changement</p>

Proposition de champs de mutualisation adaptés aux besoins du territoire

Choix des élus

Schéma de mutualisation

- Formule juridique adaptée à chaque champ de mutualisation
- Calendrier de mise en œuvre

Une démarche globale qui s'appuie sur le projet de territoire et qui le nourrit

Définition des objectifs des politiques publiques élaborées par les élus (le sens formulé dans le projet de territoire)

Le programme de la nouvelle organisation

→ La nouvelle organisation des services doit répondre aux objectifs politiques fixés.

Les objectifs opérationnels :

- Efficacité
- Efficience
- Qualité de service
- Economie d'échelle

Les projets de mise en œuvre de la mutualisation

Des projets politiques ou de service :

- Achats et marchés
- Budget et finances
- Systèmes d'information
- Eau et assainissement
- Culture
- Bureau d'études

Des projets transverses :

- Ressources humaines
- Communication
- Evaluation financière

Un pilotage

Des chefs de projets par périmètre analyse

Un pilotage global : CTP, comité de pilotage ...

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (« RCT ») instaure **un schéma de mutualisation** que le Président doit obligatoirement élaborer après les élections locales et soumettre aux élus des communes et de la communauté :

Article L. 5211-39-1 du CGCT

« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI établit 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'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

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

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant. »

- Le schéma de mutualisation est obligatoire, cependant, les textes ne prévoient ni incitation financière à la mutualisation, ni sanction en cas de non respect de cette obligation.
- Toutefois, le schéma de mutualisation offre une fenêtre d'opportunité intéressante pour engager une démarche de mutualisation avec les communes membres.
- S'il est utilisé de façon volontariste par les élus, le schéma peut tenir lieu de feuille de route du mandat en matière de mutualisation de services.

- Le schéma de réalisation peut être réalisé en quatre étapes :

Etapes	1	2	3	4
	Cadrage et état des lieux	Choix des périmètres de mutualisation	Plan d'actions et schéma de mutualisation	Mise en œuvre du schéma
Conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> Définir les orientations politiques Faire témoigner une autre collectivité Partager le cadre juridique Recueillir les attentes et souhaits d'évolution des agents 	<ul style="list-style-type: none"> Lever les freins au changement Capitaliser sur les dispositifs déjà mis en place Faire preuve de pragmatisme dans la proposition des champs de mutualisation 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborer un dispositif de suivi et d'évaluation pour estimer les gains obtenus Garantir le « passage de témoin » avec les agents 	<ul style="list-style-type: none"> Présenter le schéma de mutualisation devant les conseils municipaux et l'assemblée délibérante Piloter avec efficacité le projet Conduire le changement
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Charte de mutualisation intercommunale Diagnostic de l'organisation territoriale des services 	<ul style="list-style-type: none"> Identification du périmètre de mutualisation Priorisation des champs de mutualisation 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'actions Schéma de mutualisation Nouveaux organigrammes 	<ul style="list-style-type: none"> Conventions de mutualisation Harmonisation du régime indemnitaire
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> 2 à 3 mois 	<ul style="list-style-type: none"> 2 à 3 mois 	<ul style="list-style-type: none"> 2 à 3 mois 	<ul style="list-style-type: none"> 6 à 12 mois



Exemple local

Le rapport comportant schéma de mutualisation des services communautaires et communaux de la communauté de communes de Moret, Seine et Loing (Seine-et-Marne)



Communauté de communes *Moret Seine & Loing* Schéma de mutualisation

Table des matières

PREMIERE	3
PARTIE I - LE CADRE LEGAL ET LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DES SERVICES	4
1. LES MODALITES D'ADOPTION DU SCHEMA DE MUTUALISATION DES SERVICES	4
2. LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DES SERVICES	5
PARTIE II - LE CONTEXTE TERRITORIAL	9
1. UNE COMMUNAUTE ANCIENNE ET INEGALEMENT PEULEE	9
2. LES EFFECTIFS SUIVENT LES CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE	10
PARTIE III - ORIENTATIONS POLITIQUES ET PRINCIPES DE GOUVERNANCE DU PROJET DE MUTUALISATION DES SERVICES	11
1. UN PROJET CONCERTÉ, FRUIT D'UNE DEMARCHE COLLABORATIVE	11
1. LES PRINCIPES STRATEGIQUES LIES AU PROJET	13
PARTIE IV - LES ORIENTATIONS DU SCHEMA DE MUTUALISATION DES SERVICES	14
1. VUE D'ENSEMBLE DU PROJET DE MUTUALISATION DES SERVICES	15
2. DECLINAISON DES ORIENTATIONS DE MUTUALISATION A METTRE EN ŒUVRE	16
CONCLUSION	23

Exemple de contenu d'un rapport comprenant schéma de mutualisation des services communautaires et communaux :

Préambule

- *Rappel du contexte, de la nature du schéma de mutualisation et plan du document.*

Partie I : Le cadre légal et les dispositifs de mutualisation des services

- *Les modalités d'adoption du schéma de mutualisation des services*
- *Les dispositifs de mutualisation des services :*
 - *Prestations de services, mise à disposition, service commun, transferts de compétence, le partage de matériel ...*

Partie II : Le contexte territorial

- *Présentation du territoire et des collectivités (EPCI et communes membres)*
- *Les effectifs des services municipaux et intercommunaux et leur répartition par domaines (services techniques, services à la population, services administratifs...)*

Partie III : Les principes de gouvernance du projet de mutualisation des services

- *Les instances de pilotage du projet*
- *La méthodologie du projet*
- *Les principes stratégiques liés au projet*

Partie IV : Les orientations du schéma de mutualisation des services

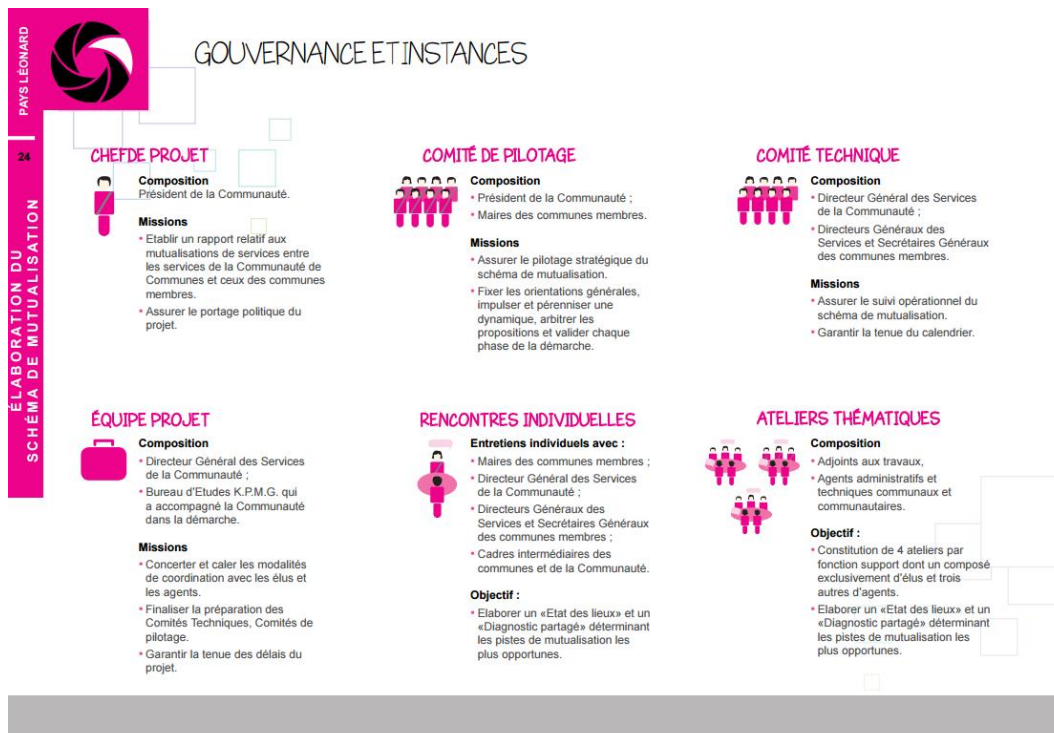
- *Vue d'ensemble du projet de mutualisation*
- *Déclinaison des orientations de mutualisation à mettre en œuvre*
 - *Fiches-action thématiques avec objectifs, bénéfices attendus, méthodologie de travail retenue, périmètre géographique, régime juridique, calendrier de mise en œuvre*

Exemple local

La gouvernance de l'élaboration du schéma de mutualisation à la communauté de communes du Pays Léonard (Finistère)

Le schéma de mutualisation de la communauté de commune du Pays Léonard a été entériné début 2015. Il comprend plusieurs services communs et mises à disposition, dont les services « gestion comptable » et « ingénierie financière » communs à la communauté et à la ville centre.

La communauté s'est dotée d'instances de pilotage de projet aux rôles clairement définis : un comité de pilotage, un comité technique, une équipe projet et une chef de projet. Des rencontres individuelles et des ateliers thématiques avec les élus et les agents ont également été organisés. Les instances du projet sont détaillées dans le rapport de mutualisation des services, publié sur le site Internet de la communauté de communes :



Communiquer sur la mutualisation

Exemples locaux

La communication sur la mutualisation des services à la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (Loiret), à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais (Isère) et à la communauté de communes des quatre vallées (Loiret).

De nombreuses intercommunalités qui mutualisent leurs services font le choix de communiquer pendant le projet en utilisant des journaux projet. Plusieurs collectivités ont fait le choix d'élaborer un journal projet spécialement édité pour informer les agents sur le projet de mutualisation.



Agglosphère (CA Orléans), juillet 2010



LIS-VIP (CA Pays Voironnais), janvier 2016



Journal projet sur le schéma de mutualisation (CC quatre vallées)

VI. LES POINTS DE VIGILANCE ET LES CONDITIONS DE REUSSITE

Une source d'inquiétude pour les élus et les agents

- La crainte que les communes ne deviennent qu'un relais des communautés, voire qu'elles disparaissent ;
- La crainte d'une dégradation des conditions de travail ;
- La crainte de ne plus être autonomes, ou de l'être moins ;
- La crainte de l'inconnu quant au rôle des personnels et à leur localisation future ;
- La crainte que les valeurs soient différentes au sein de la nouvelle organisation ;
- La crainte dans l'évolution des carrières.

Des risques d'ordre technique, managérial et politique :

- Mettre en œuvre un schéma trop ambitieux qui n'aboutisse jamais ;
- Se focaliser sur les gains financiers ;
- Complexifier le travail et les procédures ;
- Oublier que la mutualisation implique un effort initial avant un retour sur investissement ;
- Ne pas tenir compte des limites actuelles des outils informatiques notamment pour l'évaluation du coût de certains services ;
- Ne pas accompagner les élus et les agents dans la démarche ;
- Ne prendre aucune décision faute de consensus.

Face aux inquiétudes et aux risques inhérents aux projets de mutualisations intercommunales, la méthodologie suivie doit veiller à ...

... permettre aux élus d'exercer un rôle déterminant :

La présidence de l'EPCI et le(s) maire(s) doivent adopter une démarche commune et volontariste. Ils doivent porter le projet, au-delà de la recherche des économies, comme un outil au service du projet de territoire.

... mettre en œuvre une démarche de conduite du changement :

La mutualisation doit s'accompagner de temps de travail collectifs pour informer les agents, les rassurer, construire des solutions en commun et favoriser leur adhésion au projet.

... communiquer sur la démarche en toute transparence :

Les outils de communication appropriés doivent être construits, comme des réunions plénières du personnel, des séminaires des élus ou des journaux de projet.

... être étayé par es analyses quantitatives et qualitatives de qualité :

Les données disponibles doivent être récoltées et faire l'objet d'analyses précises, les principaux acteurs concernés (agents, cadres, élus) doivent être rencontrés.

... garantir la transparence financière :

La méthode de calcul du remboursement entre collectivités, si celui-ci est prévu, doit être simple et prévoir des modalités de réajustement après un premier exercice.

... ne pas sous-estimer le temps nécessaire à la réussite du projet :

Un projet de mutualisation est un processus long qui peut prendre de six mois à deux ans.

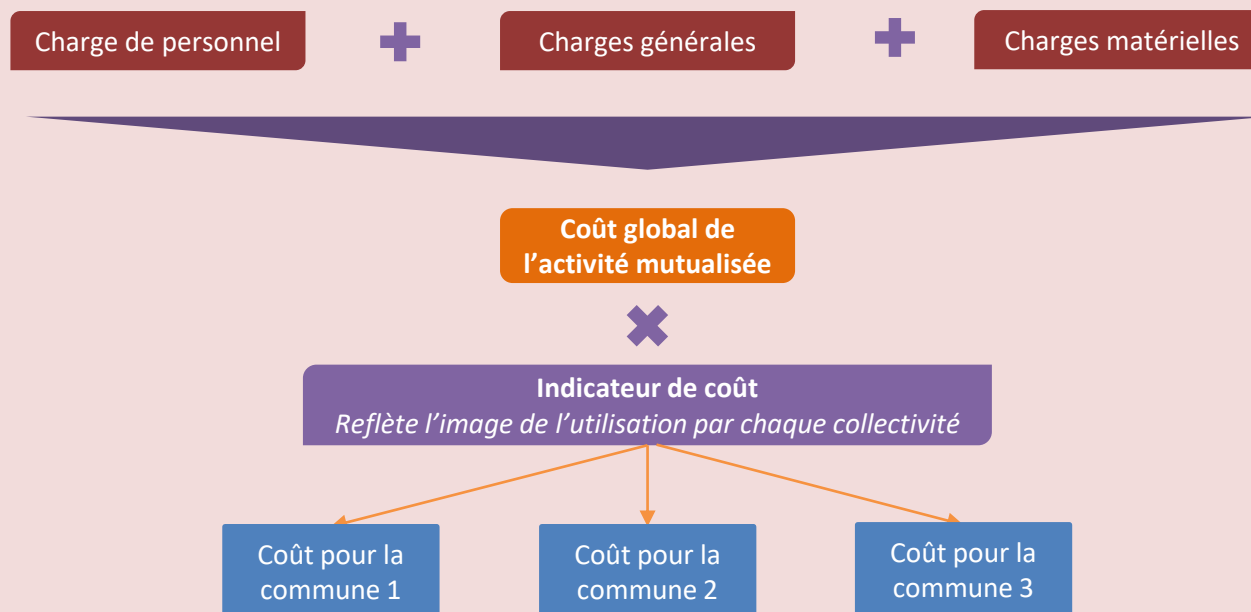
VII. LES APPORTS DE LA MUTUALISATION

- La mutualisation est fréquemment utilisée dans l'objectif prioritaire de réaliser des économies budgétaires. Celles-ci peuvent être de trois ordres :
 - **Des économies directes** : *Ce sont tous les coûts de fonctionnement diminués par la mutualisation : les économies en dépenses de personnel (réduction du nombre de directeurs), en frais du service (réduction du nombre de licences informatiques)...*
 - **Des recettes nouvelles** : *Il s'agit essentiellement des recettes financières nouvelles obtenues en majorant le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui a pour effet d'augmenter la dotation globale de fonctionnement (valable uniquement pour les services communs - cf partie III. Les principaux outils de mutualisation).*
 - **Des non-dépenses** : *Il s'agit de la catégorie la plus difficile à valoriser, puisqu'elle dépend de ce qu'aurait coûté le service ou l'équipement en l'absence de mutualisation (postes qui auraient du être créés, bâtiment qui auraient du être achetés ou loués, charges de structures qui auraient été générées, doublons évités ...).*

/! La mutualisation peut être source de coûts dans l'immédiat. Les économies s'observent plutôt à moyen et à long terme.

Pour que chacune des communes qui prend part à la mutualisation « s'y retrouve » en termes d'économies budgétaires, il faut que le coût du service ou de l'équipement mutualisé fasse l'objet d'une répartition à l'aide d'une clé de répartition claire, simple et définie en amont (exemples : nombre de titres et de mandats passés pour chaque commune).

Méthode d'évaluation budgétaire et de répartition du coût du service mutualisé:



- La professionnalisation, un gain d'ordre qualitatif :
 - Les agents réunis dans un même service peuvent partager leurs savoir-faire, échanger les bonnes pratiques et monter en compétence sur des points précis ;
 - Plus étoffé, le service mutualisé dispose de l'effectif nécessaire pour que les agents puissent s'y spécialiser, en fonction de leurs compétences et des besoins du service, notamment dans les intercommunalités rurales constituées de petites communes aux effectifs peu nombreux ;
 - Un service plus fourni est également moins sensible aux départs et à l'absentéisme.
- De nouvelles opportunités professionnelles :
 - Si la mutualisation s'accompagne d'une méthode de conduite du changement efficace et d'un plan de formation adapté, la mutualisation est l'occasion de faire évoluer les compétences des agents et des cadres en lien avec les collectivités employeuses.
 - La réorganisation du service pendant la mutualisation doit s'accompagner d'une phase d'écoute et d'échange avec le personnel pour que chacun puisse s'exprimer sur ses souhaits d'évolution professionnelle et repositionner ceux qui le voudraient sur de nouveaux postes.
- De nouvelles opportunités de management :
 - La mutualisation permet à la fois de limiter le nombre de cadres et de créer des services plus fournis, ce qui représente de nouvelles opportunités de management pour les directeurs.
 - La mutualisation représente un projet valorisant pour les cadres chargés de la mettre en œuvre et constitue l'occasion de (re)mobiliser l'administration.

- Assurer la continuité du service public :
 - Dans le cas de communautés rurales, la mutualisation permet de rassembler dans un même service des agents auparavant éparpillés dans plusieurs communes de petite taille.
 - L'augmentation des effectifs permet de faire baisser la sensibilité du service aux absences et aux départs. Les agents, compétents sur l'ensemble du territoire, peuvent se remplacer mutuellement pour faire face aux absences.
- Développer de nouvelles activités et de nouvelles expertises :
 - La mutualisation **permet de faire à plusieurs ce qu'on ne peut faire isolé** : nouveaux équipements publics, nouveaux services publics locaux, nouvelles expertises dans l'administration.
- Améliorer la prise de décision :
 - Limiter la concurrence entre l'EPCI et ses communes membres, notamment quand la direction générale des services est mutualisée.
 - Limiter le cloisonnement administratif, les freins au partage de l'information et les coûts de coordination.
 - Prendre des décisions à l'échelon intercommunal qui peut paraître plus pertinent que le niveau communal dans certain cas (choix d'investissement, implantation d'un nouvel équipement public, stratégie de développement territorial ...).

Annexe

- *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, étude Adcf - Mairie-conseils – ADGCF, 2015
- *La mutualisation en pratique - du schéma aux divers dispositifs conventionnels*, REY Stéphane, REY Pierre-Simon, Territorial Edition, 2015, 140 pages
- *La mutualisation des services financiers au sein du bloc communal*, LARPIN Françoise, MANON Paul, Territorial Editions, 2016, 94 pages
- *Mutualiser les des services RH – méthodes et témoignages*, BOUQUILLON Christian, Territorial Editions, 2016, 102 pages
- « Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire », *Intercommunalités*, n°156, mai 2011, pp 9-17
- *Les mutualisations au sein du bloc communal*, ESCANDE-VILBOIS Sylvie, NAUDAN-CARASTRO Chrystelle, DEPERNET Aline, HANOTAUX Pierre, HAUSSWALT Pierre, KRIEFF David, WEILL Morgane, rapport d'évaluation de politique publique de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, 2014, 62 pages
- *Les finances publiques locales*, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2014 sur les finances locales
- *La dimension RH des schémas de mutualisation, Rapport d'étape : la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation*, étude AdCF / CNFPT / FNCDG, 2015