



# PANORAMA ET ENJEUX DE LA MUTUALISATION ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉS

Étude AdCF - Mairie-conseils - ADGCF





## 4 INTRODUCTION

---

## 7 PARTIE 1

Panorama des dispositifs de mutualisation de services

---

## 21 PARTIE 2

Quel bilan tirer de la mutualisation de services ?

---

## 27 PARTIE 3

La diversité des autres modes de mutualisation

---

## 33 CONCLUSION

# INTRODUCTION

L'objectif de cette étude est de dresser une photographie à l'instant « t » des pratiques de mutualisation des communautés résultant de leur adaptation aux nouveaux dispositifs législatifs de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et de la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014, dans un contexte budgétaire des plus contraint.

Cette étude se base sur des données obtenues à partir d'une enquête transmises à l'ensemble des communautés en mai 2014. En complément de cette approche quantitative, des entretiens ont été réalisés auprès d'un panel plus restreint de territoires.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR MAIRIE-CONSEILS, L'ADCF ET L'ADGCF

Les analyses ont été effectuées à partir de 239 réponses venant de 186 communautés de communes (soit 77,8% - poids national 88,7%), 49 communautés d'agglomération (soit 20,5% - poids national 10,3%) et 4 communautés urbaines (soit 1,7% - poids national 0,06%). Dans cet échantillon, les « communautés à caractère urbain » sont donc légèrement surreprésentées par rapport à leur poids réel à l'échelle nationale.

Les réponses ont été majoritairement apportées par des directeurs généraux de services, mais aussi par des présidents, des directeurs généraux adjoints aux ressources humaines, des chargés de mission mutualisation, etc.

Afin de faciliter l'analyse des réponses données par l'enquête, il a été choisi de regrouper les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole sous le terme de « communautés à caractère urbain ». Par ailleurs, la notion de « ville-centre » prend, dans cette étude, une signification particulière puisqu'elle renvoie à la commune la plus peuplée de la communauté.

La mutualisation revêt différentes formes correspondant à divers niveaux d'intégration, pouvant aller jusqu'à des transferts de compétences. Ces derniers ne rentreront pas dans le cadre de notre étude car ils impliquent un transfert total à la communauté des moyens nécessaires à l'exercice des compétences concernées. Il ne s'agit donc pas de mutualisation à proprement parler puisque dans ce cadre, l'action de la communauté se substitue à celles des communes, et n'est plus partagée.

Les mises à dispositions et les services communs correspondent à un niveau d'intégration intermédiaire. Ces deux modalités impliquent le partage de l'autorité hiérarchique. À ce titre, ces deux dispositifs sont au cœur de la logique de mutualisation des services. Les mises à disposition de services sont réalisées dans le cadre de compétences transférées à la communauté, tandis que les services communs encadrent des mutualisations de services hors compétence, soit principalement des services fonctionnels (ou transversaux).

Les prestations de service en sont la forme la moins intégrée : elles consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement. De fait, la relation contractuelle diverge fondamentalement du champ de définition de la mutualisation des services entre commune et communauté.

Cette étude s'intéresse également aux dispositifs de mutualisation ne concernant pas nécessairement le personnel des communes et des communautés, comme les groupements de commande, le partage de matériels ou bien encore les ententes.

## LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTÉGRATION DE LA MUTUALISATION AU SEIN DU BLOC LOCAL



- mise à disposition individuelle d'agents
- groupements de commande
- partage de matériels
- prestations de services
- mutualisations de services avec d'autres collectivités
- entente
- mise à disposition de services
- services communs
- transfert de compétences
- délégation de compétences



PARTIE I

---

# PANORAMA

DES DISPOSITIFS DE  
MUTUALISATION  
DES SERVICES



# PARTIE 1 - PANORAMA DES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DE SERVICES

La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté mais ne bénéficie pas d'une définition juridique précise. Elle regroupe à la fois la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1 du CGCT) et, la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2 du CGCT).

## FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ CENTRE-MAUGES

Une mutualisation pas à pas, fruit du dialogue et de la concertation

24 840 habitants

11 communes

Maine-et-Loire

Début 2008, à la suite des élections municipales et communautaires, les services de la communauté de communes de Centre-Mauges ont entamé une réflexion sur la mutualisation des services. Pour permettre un portage politique fort de ce projet, le président a ainsi attribué à un vice-président le portefeuille de l'« organisation territoriale », qui est très rapidement devenu celui de la « mutualisation ».

Dans le même temps, des groupes de travail composés d'élus et de directeurs généraux de services des communes membres sont organisés afin de clarifier les enjeux de la mutualisation sur leur territoire. À ce moment précis, ils ont peu d'idées précises sur la question. Le groupe de pilotage fait adopter une feuille de route par le conseil communautaire et l'ensemble des conseils municipaux.

Parallèlement, le groupe de travail ne veut pas se contenter de réfléchir aux conditions de mise en œuvre de la mutualisation, et souhaite aussi répondre aux attentes immédiates des communes avec la mise en place rapide de dispositifs d'aide entre communes ou entre la communauté de communes et les communes. Un système d'« entraide » est alors organisé : il s'agit de mises à disposition individuelle d'agents pour remplir des missions ponctuelles, de façon relativement informelle – un imprimé devait tout de même être rempli par les deux collectivités - avec un tarif commun pour toutes les communes du territoire.

Afin d'affiner le projet sur la mutualisation des services, le groupe de pilotage est d'abord allé rencontrer la direction de la communauté de communes de Montrevault, une des pionnières du territoire qui avait mis en place en 2008 un système de gestion unifiée des services. Toutefois, cette communauté organisait essentiellement une mutualisation des services administratifs, ce qui correspondait peu aux attentes de la communauté de Centre Mauges.

Dans un deuxième temps, ils ont rencontré une communauté au sud de l'agglomération angevine qui avait entamé une mutualisation au niveau de services techniques et opérationnels : plusieurs échanges ont eu lieu entre le groupe de pilotage et l'équipe technique de la communauté. Le bureau communautaire de la communauté de Centre Mauges est allé les rencontrer, et finalement, les élus ont décidé de mettre en œuvre une mutualisation des services techniques au sein de leur propre communauté. Ils ont également eu la volonté de disposer d'outils communs, notamment au niveau du matériel informatique et des logiciels. Pour cela, ils sont allés observer le fonctionnement de deux autres territoires en Vendée avec deux schémas d'organisation différents.

A la suite du départ de la directrice générale adjointe aux finances de la communauté, le responsable aux finances de la ville-centre est aussi devenu celui de la communauté plutôt que de recruter une nouvelle personne. Comme le président était le maire de la ville centre, cela a facilité les choses. Inversement, la personne responsable des ressources humaines à la communauté est devenue responsable des ressources humaines de Beaupréau. Si seuls ces cadres ont été mis à disposition dans un premier temps, deux ans après, l'intégralité des services de finances et de ressources humaines ont fait l'objet de services communs. Ces mutualisations ont nécessité de nombreuses réunions préalables pendant cinq ans pour que le projet se concrétise en janvier 2013. Aujourd'hui, il existe une volonté d'étendre ces services communs aux autres communes. Tous les services techniques opérationnels ont par contre été transférés à la communauté.



## 1.1 - LA MUTUALISATION DES SERVICES FONCTIONNELS

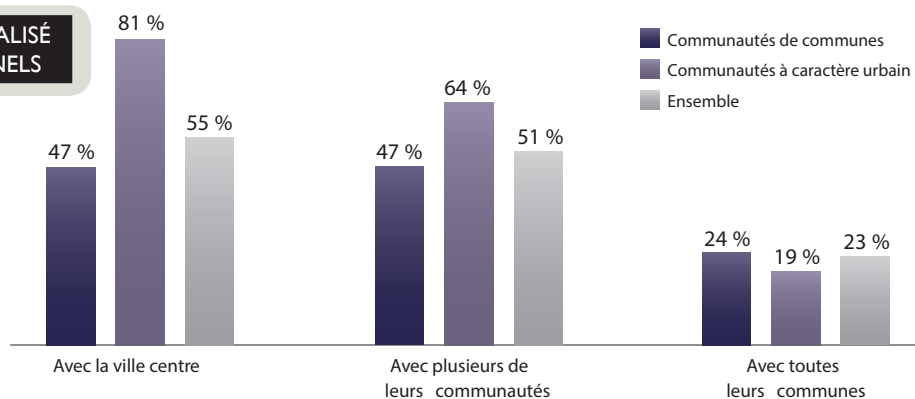
A défaut d'une définition juridique précise permettant de définir les services « fonctionnels » du bloc local, nous reprendrons ici celle qui est applicable aux services fonctionnels des départements et régions : « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences » (article L. 5111-1-1 du CGCT). En vertu de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, ces services, également appelés « services supports », ne peuvent être mutualisés, entre communes et communauté, uniquement *via* la création de services communs.

### • Une mutualisation principalement avec le ville-centre

Environ 73% des communautés ayant répondu à l'enquête diffusée en mai 2014 déclarent avoir mutualisé au moins un de leurs services fonctionnels, que ce soit avec la ville-centre, plusieurs communes membres ou l'ensemble d'entre elles.

On constate que la part de communautés ayant mutualisé certains de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre (55%) est à peine plus élevée que celle des communautés qui l'ont réalisé avec plusieurs de leurs communes (51%). Cet écart de quatre points, est exclusivement dû aux communautés à caractère urbain.

#### PART DES COMMUNAUTÉS AYANT MUTUALISÉ UN OU PLUSIEURS SERVICES FONCTIONNELS



Le poids de la mutualisation entre communauté et ville-centre est, néanmoins, encore largement prépondérant. 80% des communautés mutualisent un ou plusieurs de leurs services supports avec leur ville-centre, alors qu'elles sont « seulement » un peu plus de 60% à étendre le périmètre de la mutualisation à plusieurs communes membres. Une moindre proportion de communautés a mutualisé une partie de leurs services avec toutes leurs communes membres : cela représente 23% des groupements.

Surtout, une communauté mutualise en moyenne 4,4 services fonctionnels avec la ville-centre, et seulement 1,7 services fonctionnels avec plusieurs communes. On observe ainsi que les communautés qui mutualisent des services fonctionnels avec leurs communes membres, ont tendance à en mutualiser un nombre plus important avec leur ville-centre qu'avec le reste des autres communes.

### • L'impact du double mandat sur le périmètre de la mutualisation

32% des présidents des communautés sont également maires de la ville-centre. Plus précisément, 22% des présidents de communautés de communes et 68% des présidents de communautés à caractère urbain sont également maires de la ville-centre. De fait, on peut émettre l'hypothèse que si les communautés à caractère urbain mutualisent davantage de services avec leurs villes-centres que les communautés de communes, c'est qu'une part plus importante d'entre elles a pour président le maire de la ville-centre.

Cette hypothèse semble confirmée par une autre corrélation. Il apparaît que dans ces communautés où le président est le maire de la ville-centre, le nombre de services mutualisés avec la ville-centre

est supérieur à la moyenne. En effet, les 22% des communautés de communautés qui ont pour président le maire de la ville-centre sont à l'origine de 49% des services fonctionnels mutualisés par les communautés de communes. De même, 68% des communautés à caractère urbain qui ont pour président le maire de la ville-centre sont à l'origine de 77% des services fonctionnels mutualisés par des communautés à caractère urbain.

Notons toutefois que, dans notre panel, même parmi les communautés dont le président est également le maire de la ville-centre, certaines n'ont entrepris aucune mutualisation de services fonctionnels avec cette collectivité : c'est le cas de 12% des communautés à caractère urbain et 36% des communautés de communes dotées d'une telle gouvernance.

Inversement, certaines communautés dont le président n'est pas le maire de la ville-centre ont pu réaliser des mutualisations de services avec la ville-centre.

- **L'émergence de plateformes de services à destination de toutes les communes membres**

15% des communautés qui mutualisent tout ou partie de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre déclarent avoir créé une plateforme de services à destination des autres communes membres (28% des communautés à caractère urbain et 12% des communautés de communes). La palette des services concernée est assez variée : informatique, assistance juridique, voirie et services techniques, instruction du droit du sol, ressources humaines, etc.

## FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

Une plateforme de services pour répondre aux besoins hétérogènes des communes membres

276 000 habitants

33 communes

Maine-et-Loire

La communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole regroupe 33 communes. Si la ville-centre, Angers, compte plus de la moitié de la population communautaire avec 150 000 habitants, 25 communes dénombrent entre 125 et 5 000 habitants. Ces disparités démographiques supposent nécessairement des besoins différents et des organisations. La mise en œuvre d'une mutualisation de personnel et de moyens implique des réponses différenciées. Pour cela, une plateforme de services a été mise en place par la communauté pour réfléchir à un partage de moyens adapté à chaque commune.

Cette plateforme permet de développer des coopérations plus poussées entre les communes en dehors des compétences transférées. Dans ce cadre, la « rencontre des DGS » a élargi son rôle : tout en restant un lieu d'information, elle est également devenue un organe de réflexion sur les systèmes de coopération à mettre en place. D'autres instances comme les « rencontres par cadran » ont aussi été organisées afin d'échanger sur des projets concernant toutes les communes d'un même secteur (eau et assainissement, réflexions sur PLU...).

La plateforme de services aux communes permet également la réalisation de groupements de commande à périmètre variable, en fonction de la demande des communes. Angers et Angers Loire Métropole sont la plupart du temps les coordinateurs de ces groupements. Bien évidemment, la difficulté est de devoir prendre en compte des besoins exprimés par des collectivités de taille très différente. La communauté pourrait à terme expérimenter des groupements de commande sans la ville d'Angers et sans prendre en compte ses propres besoins communautaires pour le faire essentiellement à l'échelle de territoires infra-communautaires pertinents.

Enfin, une instance plus politique a été créée, la « commission des communes de moins de 4500 habitants hors polarités du SCoT » : elle rassemble une quinzaine de communes. Présidée au départ par le président d'Angers Loire Métropole, elle l'est désormais par un élu désigné par le président. Elle est chargée de mener des réflexions sur l'organisation de groupements de commande, de services communs, etc. La commission a été créée à l'intention des communes les moins peuplées afin de répondre à leurs besoins. Par exemple, en 2011, la « commission des moins de 4 500 » a recensé la demande de cinq communes du Nord-Ouest de recruter, en commun, un « technicien de secteur » assurant une assistance à maîtrise d'ouvrage sur les problématiques liées à l'entretien des bâtiments, des espaces verts et de la voirie. La communauté d'agglomération a alors décidé de créer ce poste sous la forme d'un service commun dont elle assurerait la gestion. Pour ce faire, les communes ont fixé, à l'avance, *via* la convention constitutive du service commun, le nombre de jours dudit agent et chacune prend en charge le coût réel de fonctionnement de ce nouveau poste. L'internalisation de ce service leur revient moins cher que dans le cas où elles devraient faire appel à un cabinet extérieur, et cela permet d'assurer une certaine continuité du suivi par un technicien qui connaît mieux les contraintes locales.

Ainsi, le périmètre d'intervention de la plateforme de services est à géométrie variable en fonction des souhaits et des besoins des communes. C'est également un espace de parole et d'échanges, de partage d'informations, de bonnes pratiques déjà bien installées ou à améliorer. Il existe d'ailleurs, de la part des communes, une vraie demande de partage d'expertise.

- La nature des services fonctionnels les plus fréquemment mutualisés

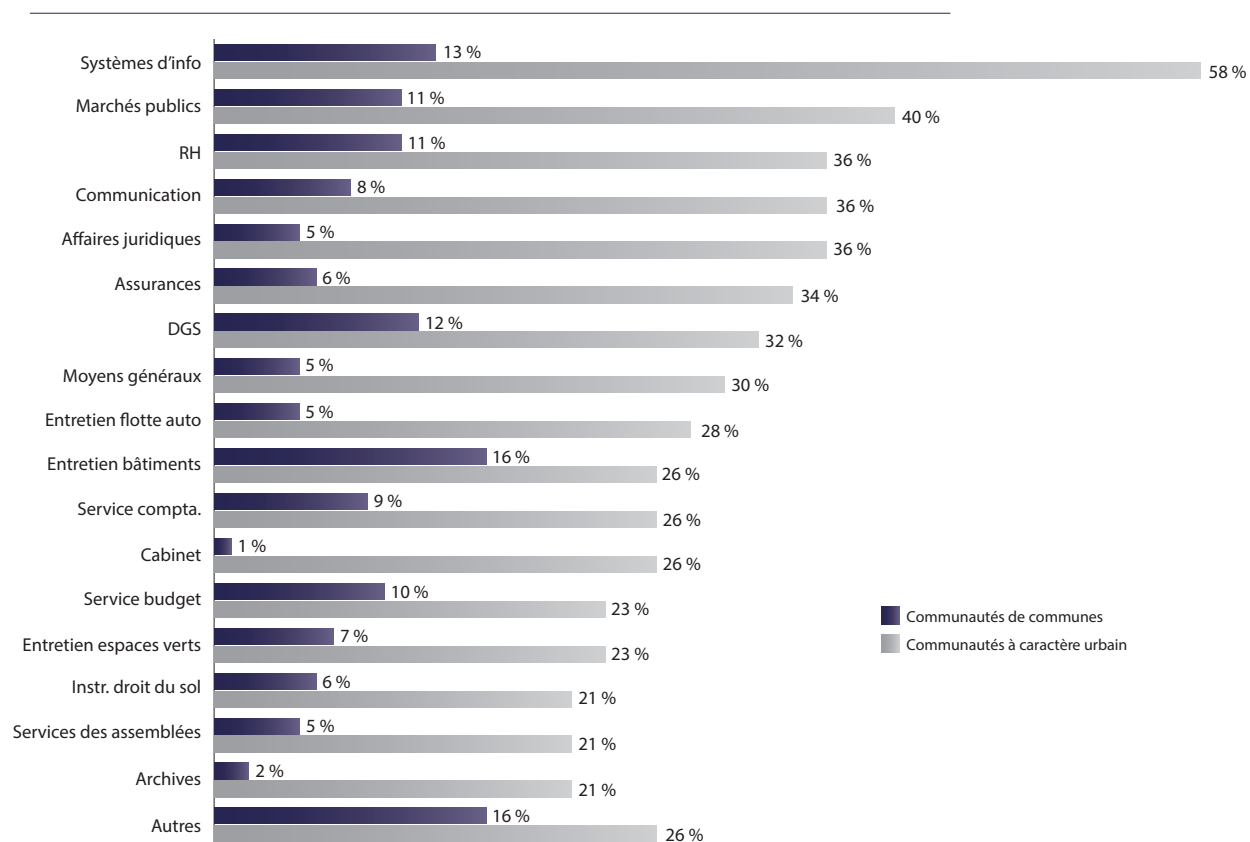
- Avec la ville-centre

Au vu de l'histogramme ci-après, les services les plus mutualisés par les communautés à caractère urbain avec leur ville-centre sont respectivement les systèmes d'information (58%), les marchés publics (40%), la communication, les affaires juridiques et les ressources humaines (36%) ainsi que la fonction de directeur général des services (32%).

Les communautés de communes mutualisent principalement avec leur ville-centre l'entretien des bâtiments (16%), les systèmes d'information (13%) et la fonction de directeur général des services (12%).

Notons que dans les communautés à caractère urbain, les services des assemblées, les cabinets et les fonctions financières sont encore mutualisés dans seulement un petit quart d'entre elles. Cette situation peut s'expliquer par l'incidence politique forte impliquée par le partage de ces services. Ces propos doivent être nuancés par le niveau de mutualisation des fonctions de DGS (32%) ou bien encore les ressources humaines et la communication (36%).

### TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS AVEC LA VILLE-CENTRE SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉ

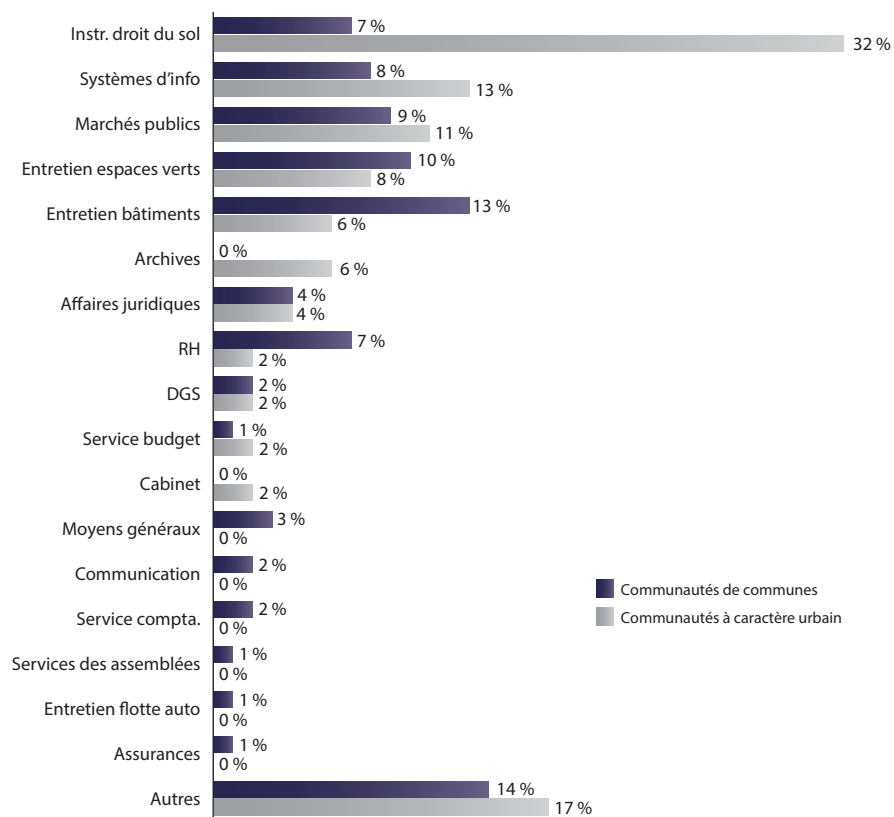


► Avec plusieurs communes membres

Les mutualisations de services fonctionnels avec plusieurs communes se concentrent sur un nombre plus restreint de types de services : l'entretien des bâtiments, l'entretien des espaces verts, l'instruction du droit du sol, les systèmes d'information et les marchés publics. On remarque que dans tous les cas, contrairement à ce qui a pu être observé pour les mutualisations entre communauté et ville-centre, il ne s'agit ici que de services à vocation technique, sans impact sur les relations politiques au sein du bloc communal.

En outre, peu de territoires sont concernés : environ une communauté de communes sur dix mutualise avec plusieurs de ses communes membres l'entretien des bâtiments et des espaces verts, les marchés publics ou les systèmes d'information. En dehors de l'instruction du droit des sols, le constat est globalement similaire pour les communautés à caractère urbain (systèmes d'information, marchés publics, entretien des espaces verts).

#### TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS MUTUALISÉS AVEC PLUSIEURS COMMUNES SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉ

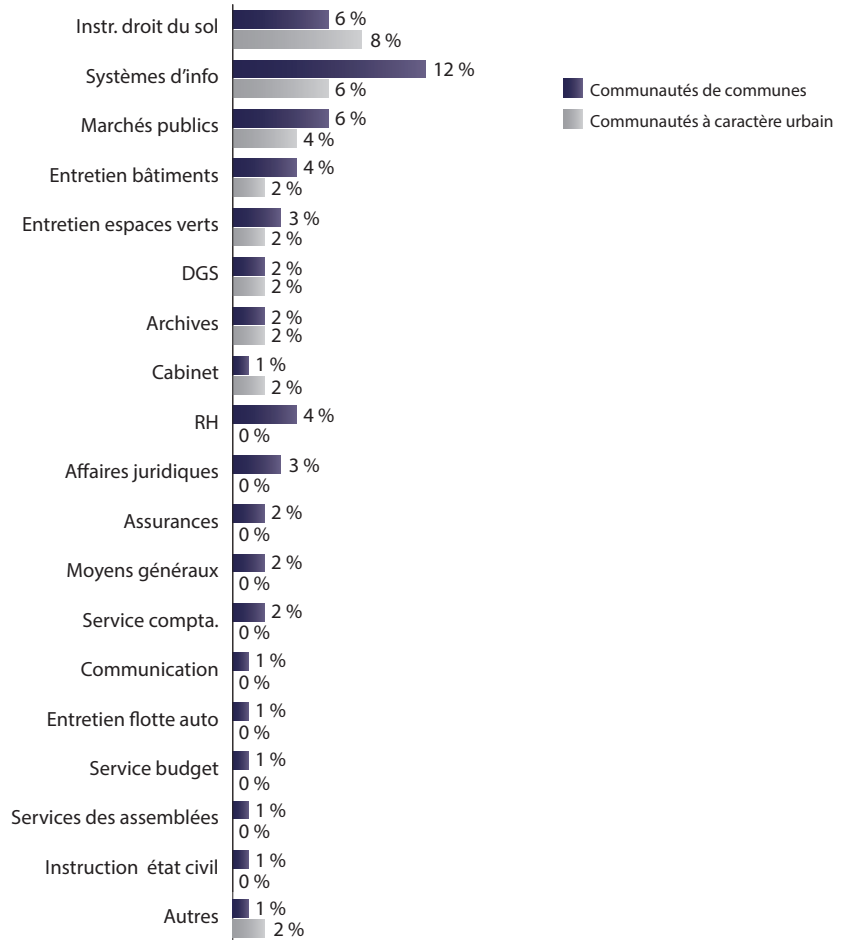


▶ Avec toutes les communes membres

Les cas de mutualisation de services supports entre une communauté et toutes ses communes membres sont peu nombreux.

On notera que les types de services les plus mutualisés avec toutes les communes membres sont en grande partie les mêmes que ceux les plus mutualisés avec plusieurs communes membres et donc, sans enjeux politiques : instruction du droit du sol, systèmes d'information, marchés publics.

**TYPES DE SERVICES FONCTIONNELS MUTUALISÉS AVEC TOUTES LES COMMUNES MEMBRES SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉS**



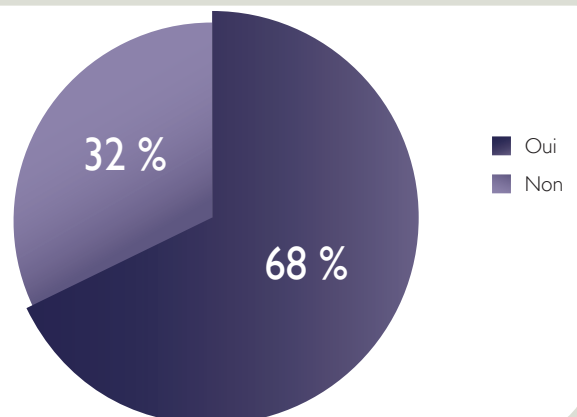
**La mutualisation entre communautés et CIAS**

En précisant le dispositif des services communs, la loi dite « MAPTAM » adoptée en 2014 a offert la possibilité à une communauté de mutualiser certaines missions fonctionnelles avec le CIAS qui lui est rattaché.

Dans notre panel, 15% des communautés ont créé un CIAS, principalement des communautés de communes (89%). On constate d'ailleurs que beaucoup de ces CIAS sont rattachés à des communautés de communes avec un faible poids démographique : plus de la moitié d'entre elles comptent moins de 10 000 habitants.

Par ailleurs, 68% des communautés qui ont créé un CIAS affirment avoir mutualisé un ou plusieurs services fonctionnels avec celui-ci. En outre, 15% des communautés qui n'ont pas de CIAS envisagent sa création.

**PART DES COMMUNAUTÉS QUI ONT MUTUALISÉ DES SERVICES FONCTIONNELS AVEC LEUR CIAS**



## 1.2 - LES MISES À DISPOSITION DE SERVICES

La loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 n'ayant pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante, il existe deux grandes configurations de mises à disposition de services :

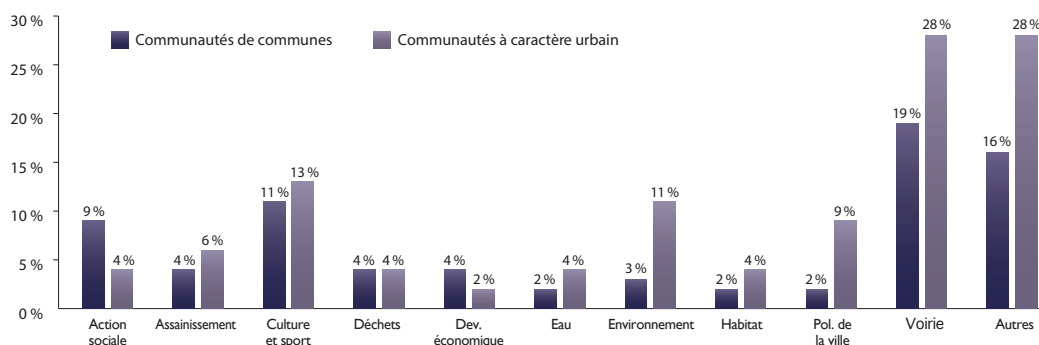
- **la mutualisation ascendante en cas de transfert partiel de compétences à la communauté** : depuis la loi du 16 décembre 2010, « dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier ». Dans ce cas, l'article L. 5211-4-I II du CGCT prévoit que « ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci ». La mutualisation ascendante est possible uniquement lorsqu'une compétence a été partiellement transférée à la communauté (ex : un transfert d'une partie seulement de la voirie des communes membres du fait de la définition d'un intérêt communautaire).
- **la mutualisation descendante** : « les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services » (L. 5211-4-I III du CGCT). Ainsi, un EPCI - à fiscalité propre (communauté) ou non (syndicat de communes) - peut mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, un ou plusieurs services communautaires, « dans le cadre d'une bonne organisation des services ».
- **Les mises à disposition ascendantes**

47% des communautés bénéficient d'une mise à disposition de services municipaux dans au moins un des champs de compétences mentionnés.

Toutes catégories de groupements confondues, la voirie fait l'objet du plus grand nombre de mises à dispositions ascendantes, bien avant le deuxième domaine, la culture et le sport.

Globalement, l'importance des mises à disposition ascendantes est liée aux compétences habituellement transférées à chaque catégorie de communautés. Ainsi, les communautés à caractère urbain bénéficient davantage de mises à dispositions de services de leurs communes membres que les communautés de communes, dans les champs de l'environnement et de la politique de la ville. A l'inverse, pour l'action sociale, ce sont les communautés de communes qui profitent de davantage de mises à disposition ascendantes.

### TYPES DE SERVICES MUNICIPAUX MIS À LA DISPOSITION DES COMMUNAUTÉS SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉS



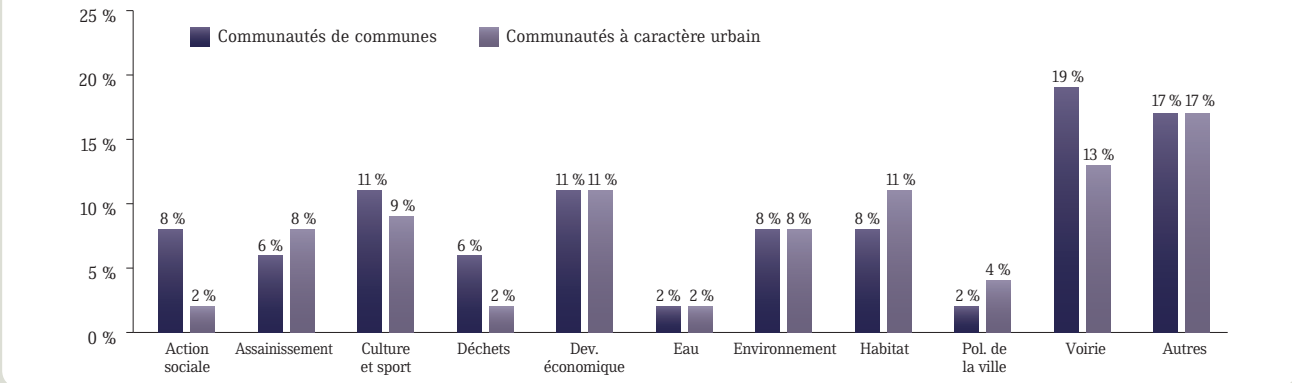
- Les mises à disposition descendantes

47% des communautés bénéficient d'une mise à disposition de services municipaux dans au moins un des champs de compétences mentionnés.

Toutes catégories de groupements confondues, la voirie fait l'objet du plus grand nombre de mises à dispositions ascendantes, bien avant le deuxième domaine, la culture et le sport.

Globalement, l'importance des mises à disposition ascendantes est liée aux compétences habituellement transférées à chaque catégorie de communautés. Ainsi, les communautés à caractère urbain bénéficient davantage de mises à dispositions de services de leurs communes membres que les communautés de communes, dans les champs de l'environnement et de la politique de la ville. A l'inverse, pour l'action sociale, ce sont les communautés de communes qui profitent de davantage de mises à disposition ascendantes.

**TYPES DE SERVICES COMMUNAUTAIRES MIS À LA DISPOSITION DES COMMUNES SELON LE TYPE DE COMMUNAUTÉ**



### 1.3 - LES MODALITÉS DE REMBOURSEMENT SOUVENT FONCTION DES FRAIS RÉELS

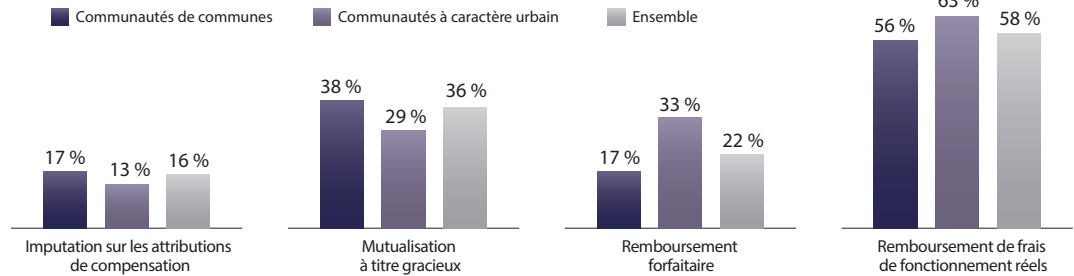
L'analyse des relations financières entre communautés et communes pour les deux types de mutualisation de services (services communs et mises à disposition de services) donne des résultats comparables.

Environ un tiers des communautés répondent qu'elles mutualisent leurs services à titre gracieux. Toutefois, depuis 2010, avec l'encadrement plus strict des modalités de remboursement et les perspectives de baisse des dotations, de nombreuses communautés semblent avoir renoncé à ce type de pratiques. Ainsi, que ce soit dans le cadre de services communs ou de mises à disposition, près de la moitié des communautés a eu recours au remboursement des frais de fonctionnement réels. À l'inverse, le remboursement forfaitaire (plus simple d'utilisation) a été sensiblement moins utilisé.

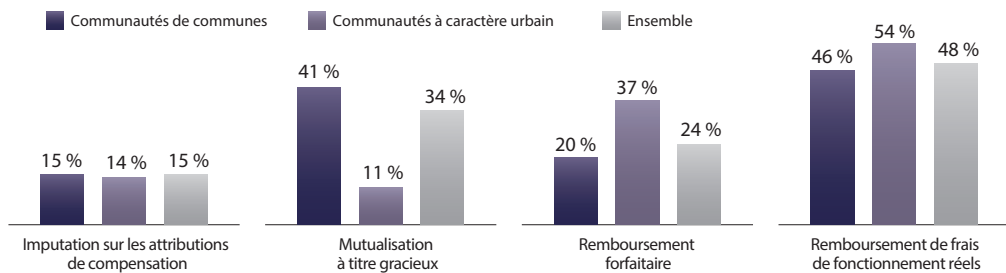
Quant à l'imputation de ces remboursements sur les attributions de compensation, elle ne concerne pas une majorité de territoires, malgré le fait que cette imputation impacte directement le montant de DGF.



### RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE COMMUNAUTÉS ET COMMUNES LORS DE LA MISE EN PLACE DES SERVICES COMMUNS



### RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE COMMUNAUTÉS ET COMMUNES LORS DE LA MISE À DISPOSITION DE SERVICES



#### 1.4 - LES SERVICES DE REMPLACEMENT

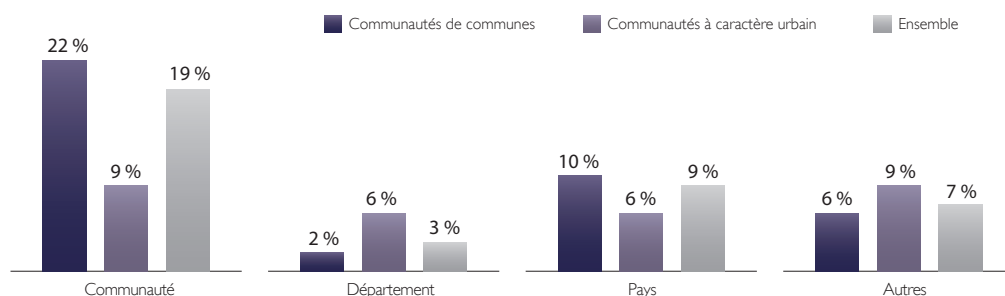
Une faible part de communautés mettent en place des services de remplacement au profit de leurs communes (8% des communautés répondantes). Lorsqu'ils sont mis en place, ces services concernent essentiellement le personnel de secrétariat, même si des services de voirie ou périscolaires en bénéficient dans quelques communautés.

Par contre, près de la moitié des communautés (44%) profitent elles-mêmes de services de remplacement organisé par leur centre de gestion. Là aussi, les personnels de secrétariat et les agents administratifs sont les principaux concernés. Ce résultat peut expliquer la faiblesse du nombre de services de remplacement constitués à l'échelle communautaire puisque lorsqu'un groupement bénéficie d'un tel service, ses communes membres peuvent également y recourir.

## 1.5 - LA MUTUALISATION DE SERVICES AVEC DES COLLECTIVITÉS EXTÉRIEURES

Un tiers des communautés qui ont répondu à l'enquête ont mutualisé certains de leurs services avec d'autres collectivités (33%), dont 56% avec d'autres communautés. On note également que 27% l'ont fait avec un pays.

### LES TYPES DE COLLECTIVITÉS AVEC LESQUELLES LES COMMUNAUTÉS MUTUALISENT

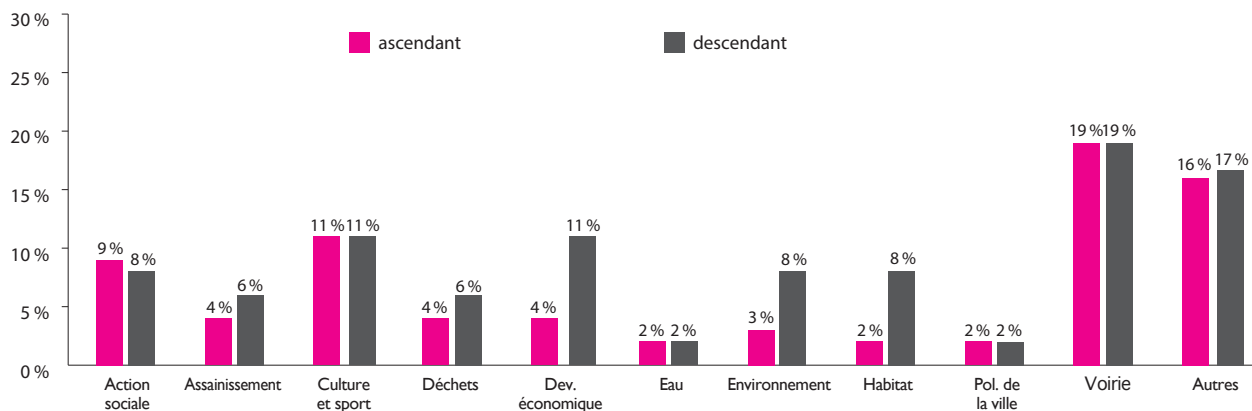


La répartition des communautés mutualisant avec des collectivités extérieures, entre communautés de communes et communautés à caractère urbain, est à peu près équivalente à celle de l'échantillon.

Néanmoins, ces différentes catégories de communautés ne privilégient pas les mêmes types d'échelons partenaires. En effet, d'un côté, les communautés à caractère urbain constituent la moitié des quelques communautés qui ont choisi de mutualiser des services avec le département, tandis que les communautés de communes sont surreprésentées parmi les communautés mutualisant des services avec les pays (85%), et plus encore dans le cas de mutualisations de services avec d'autres communautés (89%). Dans ce dernier cas, on observe d'ailleurs que la plupart sont des communautés de moins de 15 000 habitants. La seule communauté qui ait mutualisé avec trois types d'échelons différents : le département, le pays et une autre communauté, est une communauté de communes avec un très faible poids démographique (2 034 habitants) située en zone de montagne.

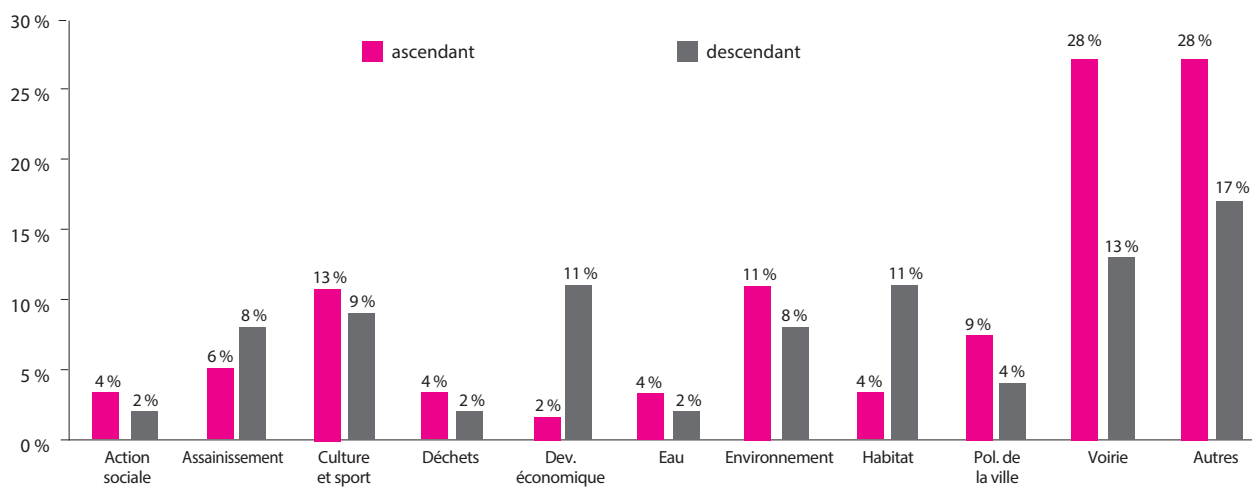
Nous pouvons dans ce cas formuler une hypothèse : quand une communauté de communes a un périmètre ou/et un poids démographique relativement restreint, certaines pratiques de mutualisation se font nécessairement avec d'autres collectivités. Cela peut alors préfigurer un élargissement du périmètre de la communauté par le biais d'une fusion avec les autres communautés concernées.

↓ ENTRE LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET LEUR VILLE-CENTRE



COMPARATIF DES MISES À DISPOSITION DE SERVICES ASCENDANTES ET DESCENDANTES

↓ ENTRE LES COMMUNAUTÉS À CARACTÈRE URBAIN ET LEUR VILLE-CENTRE





## PARTIE 2

---

# QUEL BILAN

TIRER DE LA MUTUALISATION  
DES SERVICES ?



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

## 2

### 2.1 - UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

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

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

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

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

L'harmonisation des régimes indemnitaires

37 000 habitants

25 communes

Orne

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

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

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

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

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

## 2.2 - DES DISPOSITIFS D'ÉVALUATION À PERFECTIONNER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*102 000 habitants*

*23 communes*

*Isère*

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

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

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

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

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



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

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

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

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



PARTIE 3

---

# LA DIVERSITÉ

DES AUTRES MODES  
DE MUTUALISATION



# PARTIE 3 - LA DIVERSITÉ DES AUTRES MODES DE MUTUALISATION

3

En dehors de la mutualisation des services, il existe pour les communautés, toute une palette d'outils et de dispositifs permettant de partager certains coûts et d'améliorer la qualité des services publics.

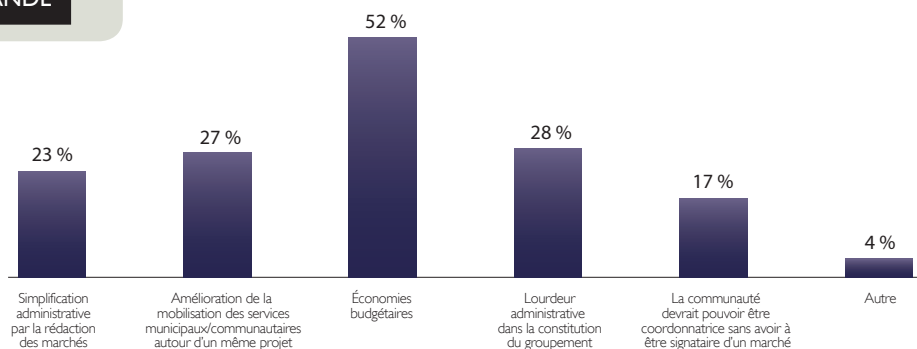
## 3.1 - LES GROUPEMENTS DE COMMANDE, UN OUTIL LARGEMENT UTILISÉ

Les groupements de commande sont utilisés par la majeure partie des communautés (83%) et ce, principalement avec leurs communes membres (75%), et dans une moindre mesure avec une ou plusieurs autres communautés (40%).

L'objet de ces groupements de commande est sensiblement différent s'ils sont réalisés avec les communes membres ou d'autres collectivités. Dans le premier cas, les domaines principalement concernés sont l'achat de fournitures, la voirie et les assurances. Dans le second cas, ces groupements portent davantage sur la réalisation d'études, la gestion des déchets ou l'installation du réseau internet (ADSL ou Très haut débit).

Enfin, ce dispositif semble être mis en pratique essentiellement pour des raisons d'économies budgétaires comme l'affirment plus de la moitié des communautés interrogées (52%). La simplification administrative liée à la rédaction d'un marché public unique n'est retenue que par seulement 23% des répondants.

### BILAN DES GROUPEMENTS DE COMMANDE



### 3.2 - LE PARTAGE DE MATÉRIEL ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉS

« Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale. » (L. 5211-4-3 du CGCT)

On observe que le recours à ce type de mutualisation est loin d'être négligé par les communautés, même s'il est moins fréquemment utilisé que le groupement de commande.

40,5% des communautés interrogées ont déjà partagé du matériel avec au moins une de leurs communes membres. Cela concerne essentiellement le matériel affecté à la voirie, l'entretien des espaces verts ou l'organisation de festivités. Le matériel utilisé pour ces festivités (tables, chaises, barrières, équipement de sonorisation, etc.) dépend rarement de la communauté contrairement à celui affecté à la voirie.

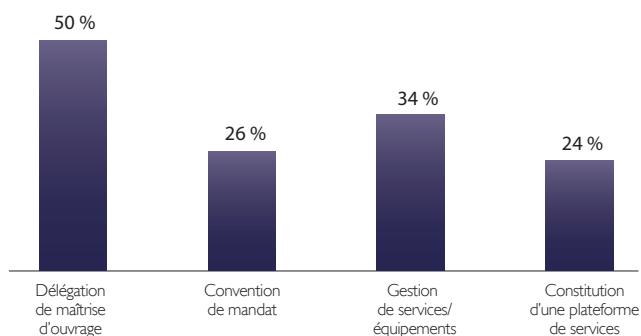
### 3.3 - LES PRESTATIONS DE SERVICES OU LES COMMUNAUTÉS COMME LIEUX DE RESSOURCES D'INGÉNIERIE

Une proportion à peu près identique de communautés réalise des prestations de services pour le compte de leurs communes membres, soit 42% d'entre elles. Là encore, les communautés à caractère urbain sont plus nombreuses à organiser leur mise en œuvre (64% d'entre elles) que les communautés de communes (36%).

La délégation de maîtrise d'ouvrage est le mode de prestation le plus souvent retenu (50%) mais près de 40% des communautés qui l'ont choisie ont également expérimenté une autre forme.

On observe que la gestion déléguée de services et/ou d'équipements est un peu plus utilisée que la convention de mandat ou la constitution d'une plateforme de services.

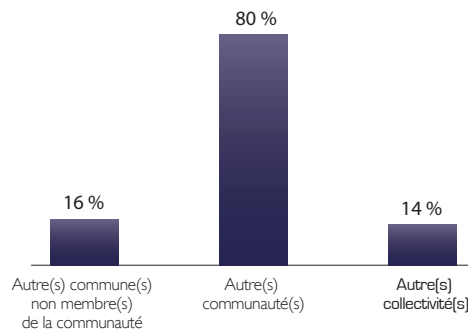
#### PRESTATION DE SERVICES : SOUS QUELLE FORME ?



### 3.4 - LES ENTENTES AU SERVICE DE L'INTER-TERRITORIALITÉ

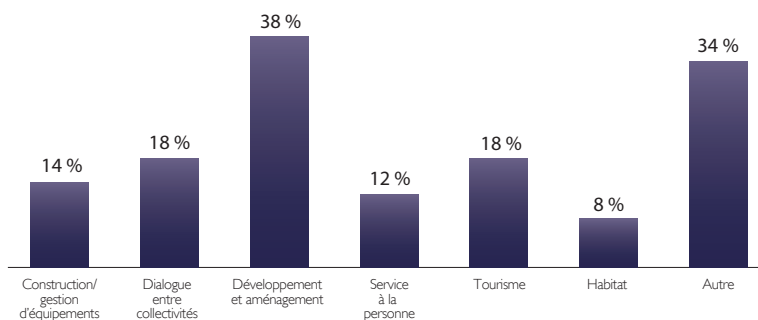
21% des communautés interrogées sont membres d'une entente et la grande majorité d'entre elles (80%) ont conclu leur(s) entente(s) avec un ou plusieurs autre(s) groupement(s) à fiscalité propre.

#### ENTENTE : AVEC QUELLE AUTRE COLLECTIVITÉ ?



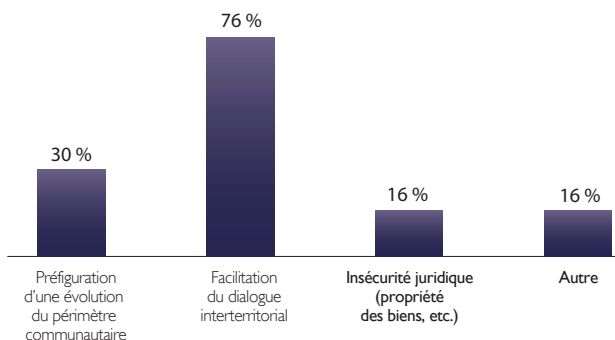
Seulement 28% des structures concernées sont des communautés à caractère urbain. On note, par ailleurs, une forte concentration de l'investissement dans des ententes portant sur le développement et/ou l'aménagement. La constitution de ces ententes semble particulièrement motivée par la réalisation d'opérations de développement et d'aménagement de leur territoire (38%).

#### ENTENTE : DANS QUELS DOMAINES ?



La facilitation du dialogue inter-territorial grâce à l'entente est soulignée par un peu plus des trois quarts des communautés ayant constitué une entente. En outre, pour un tiers d'entre elles, la constitution de ces ententes devrait permettre d'aller plus loin et préfigure une évolution du périmètre intercommunal.

#### BILAN DE L'ENTENTE



## FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DU MONT BLANC

L'entente comme outil de pérennisation des coopérations orchestrées  
dans des anciens syndicats

*46 500 habitants*

*10 communes*

*Haute-Savoie*

À l'origine, le SIVOM Pays du Mont-Blanc, chargé de la gestion des équipements sportifs et administratifs, regroupait quatorze communes. Quatre de ces communes ont créé la communauté de communes de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc en 2009, et suite à la dissolution du SIVOM fin 2012, les dix autres communes isolées se sont regroupées pour former en janvier 2013 la communauté de communes Pays du Mont-Blanc.

Au moment de la dissolution du syndicat mixte, il a fallu définir le partage des biens et des compétences entre les deux communautés de communes. Une convention d'entente a donc été signée entre les deux communautés. Les différents objets de cette convention ont notamment été le rachat du siège de l'ex-syndicat mixte par la communauté de communes Pays du Mont-Blanc, la poursuite des engagements financiers et des actions que le syndicat mixte avait initiées, la séparation des personnels et la répartition des résultats financiers...

Une conférence d'entente a été mise en place afin d'assurer le suivi des projets en commun et des engagements pris dans les conventions signées dans le cadre de l'ancien syndicat mixte. Tout un programme d'actions que la conférence d'entente suit de manière régulière. Elle se tient quatre fois par an. Pour préparer les réunions de cette conférence, un secrétariat a été créé et réunit les présidents et les directeurs généraux des services. Ils continuent ainsi de faire vivre la coopération à 14 qui existait dans le syndicat mixte, et valident parfois ensemble des motions pour des prises de position politiques partagées vis-à-vis de l'extérieur.

## FOCUS SUR LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION EUROP'ESSONNE

L'entente, un dispositif souple pour une action interterritoriale  
au-delà des divergences politiques

153 000 habitants

14 communes

Essonne

Autour du plateau de Saclay, quatre communautés d'agglomération (plateau de Saclay, Europ'Essonne, Versailles Grand Parc et Saint-Quentin-en-Yvelines) ont l'habitude de travailler ensemble dans un certain esprit de confiance. Elles ont ainsi déjà réalisé des groupements de commande ensemble, notamment pour des études.

Le parc d'activité de Courtabœuf de 353 ha, regroupant plus de 1200 entreprises et 24000 emplois, se trouve à cheval entre Europ'Essonne et la CAPS. A l'origine, la gouvernance publique du parc reposait sur une charte intercommunale conclue en 1999. Puis le syndicat mixte Courtabœuf Développement, rassemblant les villes des Ulis et de Villebon-sur-Yvette ainsi que l'ancienne communauté de communes du Cœur du Hurepoix, a été créé à la fin de l'année 2006. Durant cette période, chaque ville était compétente pour les infrastructures qui relevaient de son territoire.

L'intégration de Villejust au sein de la communauté Europ'Essonne et de la ville des Ulis à la CAPS ont conduit ces communautés à prendre la compétence de gestion de ce parc qui fait partie de des secteurs opérationnels de l'opération d'intérêt national (OIN) Paris-Saclay.

Avant le projet d'entente, si les communautés partageaient à peu près un diagnostic de territoire similaire et les mêmes orientations stratégiques à mettre en œuvre concernant le parc d'activités, les divergences politiques de l'époque entre les présidents des deux communautés ont bloqué l'avancement du projet de requalification de la zone. En 2012, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale, les deux communautés commencent à s'accorder dans la perspective de réaliser la requalification du parc d'activité, et préparent tout au long de l'année les conditions de mise en place d'une entente, dont la convention sera signée début 2013. Le choix de l'entente est effectué, parce que ce dispositif est suffisamment souple et peu contraignant. Ils décident qu'il n'y ait qu'un seul porteur (la CAPS) et un co-financier (Europ'Essonne). La répartition des coûts financiers à supporter a été à peu près équilibrée, et s'est faite sur la base d'une répartition des activités : maîtrise d'ouvrage pour la CAPS disposant d'une équipe technique plus fournie, communication, animation et mise en place d'une plateforme internet pour les entreprises pour Europ'Essonne. Si durant les élections municipales, l'entente sera « mise en sommeil », elle a repris depuis, avec cette fois moins de divergences politiques - deux présidents de la même obédience - et a même abouti au vote d'une motion prônant la fusion des deux communautés de l'entente dans le cadre du futur schéma régional de coopération intercommunale, et d'intégrer également la communauté de Versailles Grand Parc, en juin 2014. L'objectif assumé est d'atteindre le seuil minimal de 200000 habitants fixé par la loi MAPTAM pour toutes les communautés incluses dans l'unité urbaine de Paris mais non membres de la métropole du Grand Paris. Le périmètre de l'entente permettrait d'atteindre environ 275000 habitants, auxquels s'ajouteraient les 250000 de la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc afin que la communauté dispose d'un poids politique suffisant, et dispose d'atouts aussi bien culturels qu'économiques et scientifiques.

L'entente a permis la préfiguration d'une probable fusion des communautés, notamment via un rapprochement des équipes techniques et une convergence de leurs méthodes de travail sur la base d'un projet commun. Notons qu'en amont du projet d'entente, l'objectif de rapprochement entre les deux communautés à l'origine de l'entente existait déjà mais les antagonismes politiques étaient alors trop forts pour qu'il puisse se concrétiser.



D'un point de vue global, cette enquête nous révèle l'hétérogénéité des comportements d'appropriation des pratiques de mutualisation. Si les démarches de mutualisation assez basiques comme les recours aux groupements de commande ou partage de matériels sont utilisés par de nombreuses communautés, qu'elles soient urbaines ou rurales, le bilan concernant la mutualisation des services apparaît comme étant relativement plus contrasté. Certes, bon nombre de communautés ont déjà organisé la mutualisation d'au moins un de leurs services avec leurs communes membres, que ce soit sous forme de mise à disposition ou de service commun, mais elles sont encore peu nombreuses à avoir élargi la démarche à un plus large éventail de leurs services. De plus, le périmètre de la mutualisation des services se limite encore trop souvent à une relation exclusive entre la communauté et sa ville-centre. Il faut toutefois signaler l'émergence d'initiatives comme la mise en place de plateformes de services qui tout en permettant de contourner ces contraintes et d'organiser des dispositifs de mutualisation à un niveau infra-communautaire, alimentent les réflexions autour de la mutualisation et favorisent les échanges entre les décideurs communaux et communautaires. Ainsi, on assiste dans bon nombre de territoires à l'émergence progressive d'une culture de la mutualisation, et ce, malgré le climat d'instabilité juridique qui a régné autour de ces questions lors des quinze dernières années.

La réalisation d'un schéma de mutualisation dont la finalisation est pour l'instant programmée à mars 2015 devrait permettre de renforcer cette dynamique au sein des communautés qui ont pris le temps d'associer les élus et/ou les cadres techniques à son élaboration. Au-delà de la formalisation d'un état des lieux permettant à la communauté de se doter d'un support d'évaluation de l'organisation de ses services, et outre le projet de mutualisation qui devrait permettre d'améliorer l'organisation des services, les travaux sur ce schéma devraient permettre de favoriser l'instauration d'un climat d'échanges et de concertation au sein du bloc local.

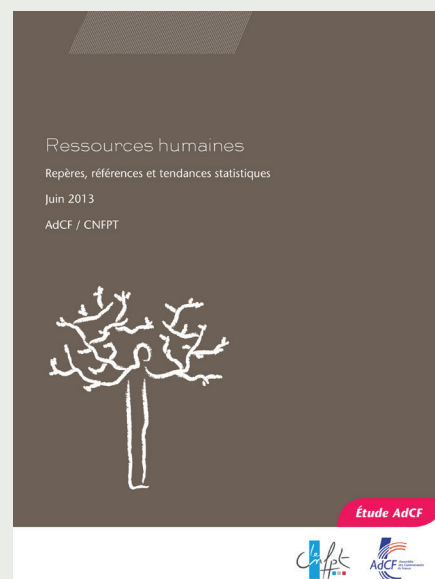
RETROUVEZ LES AUTRES ÉTUDES SUR LES RESSOURCES HUMAINES INTERCOMMUNALES



La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale - mai 2011



Le point de vue des agents sur l'évolution de leur cadre professionnel en communauté - juillet 2012



Ressources humaines. Repères, références et tendances statistiques - juin 2013



RETROUVEZ LE RECUEIL DES PRATIQUES AVANCÉES SUR LES SITES INTERNET DE L'ADCF, DE MAIRIE-CONSEILS ET DE L'ADGCF

**Recueil des pratiques avancées**

Cette page est consacrée au recueil de pratiques et d'expérimentations avancées en matière de mutualisation, transmises à l'ADCF dans le cadre d'une enquête réalisée au printemps 2014 avec l'ADGCF et Mairie-Conseils. Non exhaustif, ce recueil sera progressivement enrichi de nouvelles entrées thématiques et de nouvelles fiches descriptives. Les communautés intéressées pour faire figurer leurs pratiques sur cette page, sont invitées à nous contacter par email : [adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)


Sélectionnez le ou les critères dans les menus déroulants de recherche, les communautés concernées s'affichent sur la carte.

Le dernier menu vous permet de sélectionner les pratiques avancées en fonction des catégories de documents mis à disposition en PDF.

Catégorie de pratique avancée:  Population:

Types de pratiques avancées disponibles en pdf:

- communautés concernées



Conçu et alimenté en partenariat avec Mairie-conseils et l'ADGCF, cet observatoire des pratiques avancées se présente sous la forme d'une cartographie interactive et d'un moteur de recherche qui permettent d'identifier aisément des expériences diverses de mutualisation (domaines concernés, formes juridiques...). Des fiches d'expériences et une base documentaire sont associées à cet outil qui permettent de disposer d'exemples concrets de schémas de mutualisation, de délibérations ou conventions...

#### CONCEPTION-RÉDACTION

---

Simon Aguilera-Cueco  
Université Paris 1 - MP2 Économie de  
l'aménagement et du développement local

#### COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉTUDE

---

Floriane Boulay,  
responsable des affaires juridiques  
et institutionnelles, AdCF

Christine Brémond,  
directrice des études, Groupe Caisse des  
Dépôts - Mairie-conseils

Catherine Donou,  
juriste associée, Groupe Caisse  
des Dépôts - Mairie-conseils

David Le Bras,  
Délégué général, ADGCF

#### MISE EN PAGE

---

AdCF

janvier 2015



> Mairie-conseils



22, rue Joubert  
75009 Paris

Groupe Caisse des Dépôts  
Mairie-conseils  
72 avenue Pierre Mendès-France  
75013 Paris

[www.adcf.org](http://www.adcf.org)

[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)

[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)