



BANQUE des  
**TERRITOIRES**



# **Outils et schémas de mutualisation**

Cadre juridique, enjeux et conditions de réussite

**Territoires Conseils**  
un service Banque des Territoires

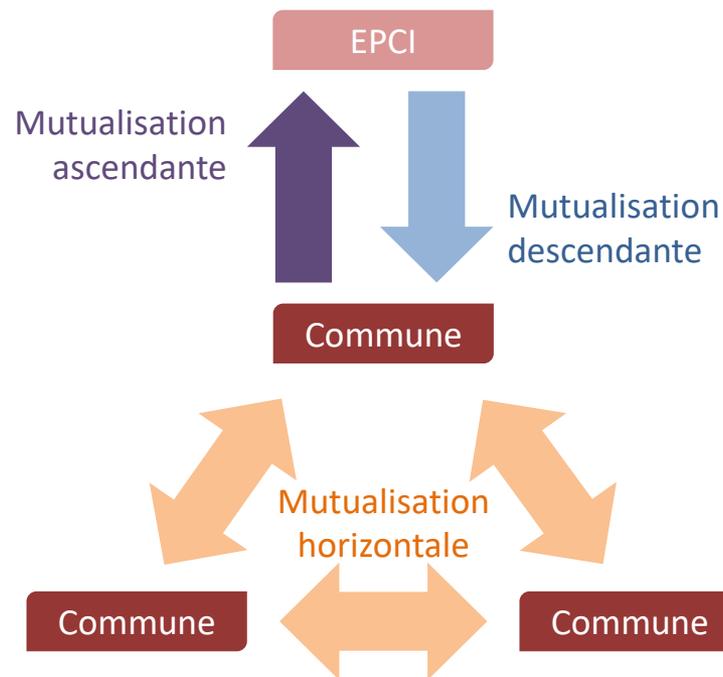
<b>I.</b>	<b>Définition</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Les principaux enjeux</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>Les principaux outils de mutualisation</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>Calcul du coût d'un service mutualisé</b>	<b>16</b>
<b>V.</b>	<b>Les aspects méthodologiques</b>	<b>19</b>
<b>VI.</b>	<b>Les points de vigilance et les conditions de réussite</b>	<b>27</b>
<b>VII.</b>	<b><i>Annexes</i></b>	<b>29</b>

# I. DEFINITION

- Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne comporte pas de définition juridique des mutualisations. C'est :

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

- Différentes modalités de mutualisations :
  - la mutualisation verticale** qui associe l'EPCI et ses communes membres, elle est dite :
    - ascendante** lorsqu'une commune réalise des services pour l'intercommunalité ;
    - descendante** lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs de ses communes membres ;
  - la mutualisation horizontale** qui concerne plusieurs collectivités territoriales, en l'occurrence, plusieurs communes.



## **II. LES PRINCIPAUX ENJEUX**

## Dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement

- Celles-ci peuvent être de trois ordres :
- **Des économies directes** (baisse des coûts de fonctionnement)
- **Des recettes financières nouvelles** (majoration DGF)
- **Des non dépenses** (postes qui auraient du être créés, bâtiment qui auraient du être achetés/loués, charges de structures qui auraient été générées, doublons évités).

## Améliorer le niveau de service rendu à la population

- Conforter ou pérenniser certains services en proximité, afin de renforcer l'attractivité du territoire
- Assurer la continuité du service public dans le cas de communautés rurales
- Assurer une sécurisation juridique et une montée en expertise sur les fonctions support (marchés publics, finances, RH, urbanisme, SI...).

## Enjeux d'expertise

- Professionnaliser et sécuriser les opérations complexes (marchés publics, gestion des carrières, urbanisme et droit des sols, ingénierie...)
- Offrir des opportunités d'évolution professionnelle aux agents en place et à recruter
- Offrir de nouvelles opportunités de management (moins de cadres, services plus fournis)

## Enjeux de solidarité

- Conforter la solidarité intercommunale et le maillage du territoire
- Partager les savoir-faire sur un territoire entre collectivités voisines
- Faire émerger une identité et un projet communs

## 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...).

### **III. LES PRINCIPAUX OUTILS DE MUTUALISATION**

- Création des **SIVU et SIVOM**, l'un des outils les plus anciens pour porter les mutualisations
- Existence d'outils souples ponctuels : entente, groupement de commande, mandat de maîtrise d'ouvrage...

- La loi réforme le régime des services communs, qui peuvent désormais effectuer toute mission fonctionnelle ou opérationnelle en dehors des compétences transférées.
- Elle fait aussi de la **gestion du service commun par l'EPCI la règle générale** et de la gestion par une commune membre l'exception.
- 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.
- Elle **légalise enfin les prestations de services** entre les EPCI et leurs communes membres ou entre plusieurs communes membres d'une même communauté.

Loi du 22 mars 1890



Loi RCT - 16 décembre 2010

Loi NOTRe – 7 août 2015

1ères initiatives locales de mutualisation en dehors de toute législation (ex : CUS)

- La loi a établi deux modalités principales de mutualisation en fonction de la nature de la compétence en question :

Pour l'exercice d'une compétence transférée : **la mise à disposition de services** entre communes et EPCI.

Pour l'exercice d'une compétence non transférée : la **création de services communs** par l'EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres.

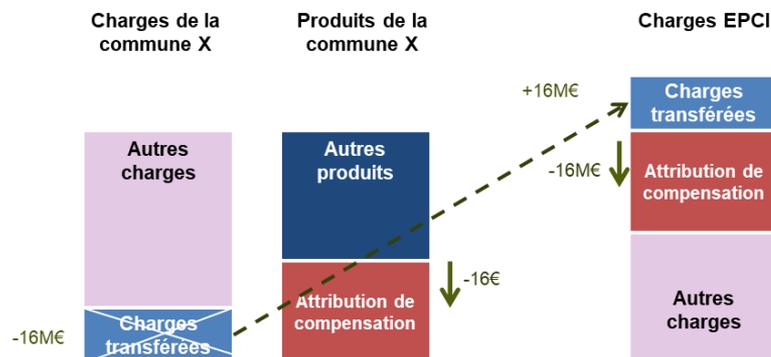
- Obligation pour le Président d'un EPCI-FP d'établir un **rapport relatif aux mutualisations** de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce dernier comporte un projet de schéma de mutualisation des services.

## 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.

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

- Pour mémoire, l'article L5211-4-2 du CGCT prévoit que les mises en commun peuvent être imputées sur l'attribution de compensation (AC) plutôt que par une refacturation dans le but d'optimiser la dotation d'intercommunalité. 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 + TASCOT + DCRTP +/- FNGIR

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

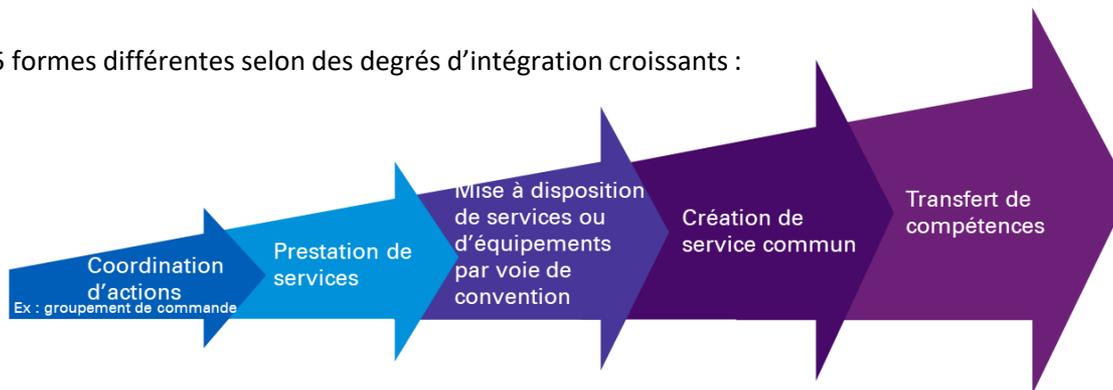
**TEOM / REOM** = Montants de taxe ou redevance d'enlèvement des déchets ménagers perçus selon compétence

**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 + TASCOT + DCRTP +/- FNGIR + TEOM / REOM] perçus par les communes membres et syndicats

- Elle peut prendre 5 formes différentes selon des degrés d'intégration croissants :



	Disposition législative	Objet	2 communes ou plus	1 EPCI-FP et toutes ses communes	2 EPCI-FP et certaines de ses communes	2 EPCI-FP ou plus	1 EPCI-FP et syndicat ou EP
<b>Mise à disposition individuelle</b>	Art. 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation					
<b>Mise à disposition de service au sein d'un EPCI</b>	L. 5211- 4-1 et L. 5215-30 du CGCT pour les EPCI L. 5721-9 pour les syndicats	Mise à disposition ascendante ou descendante de service (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)					
<b>Service commun</b>	L. 5211-4-2 du CGCT	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI à FP pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)					
<b>Mise en commun de moyens</b>	L. 5211-4-3 du CGCT	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes					
<b>Création ou gestion d'équipement ou de services</b>	L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT	Un partenaire confie à un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services					
<b>Délégation de compétence</b>	L. 1111-8 du CGCT	Une entité délègue à une autre des compétences qui sont exercées par cette dernière au nom et pour le compte de l'entité délégante					
<b>Prestation de service</b>	L. 5111-1 du CGCT	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services					
<b>Entente</b>	L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT	Convention ayant pour objet de traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les participants (et compris dans leurs attributions) Possibilité d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.					
<b>Groupement de commande</b>	Art 8 du code des marchés publics	Marché public partagé					

# 1. La prestation de services



La prestation de services 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 faire 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 services 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

- 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 complexe sportif**.
- 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.
- La prestation de services 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).



**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 services.

## 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) :

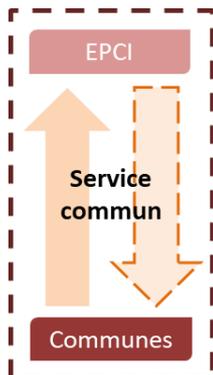
$$\text{Somme à rembourser} = \text{coût unitaire de fonctionnement} \times \text{nombre d'unités de fonctionnement}$$

### 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.
- Il n'est pas nécessaire de recueillir le consentement des agents concernés.
- 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.



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

- La communauté d'agglomération du Pays voironnais (94 000 habitants, 34 communes dont une ville-centre de 20 000 habitants) a engagé une réflexion 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<sup>er</sup> janvier 2016.
- Gains obtenus :
  - Service SI (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 RH (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.

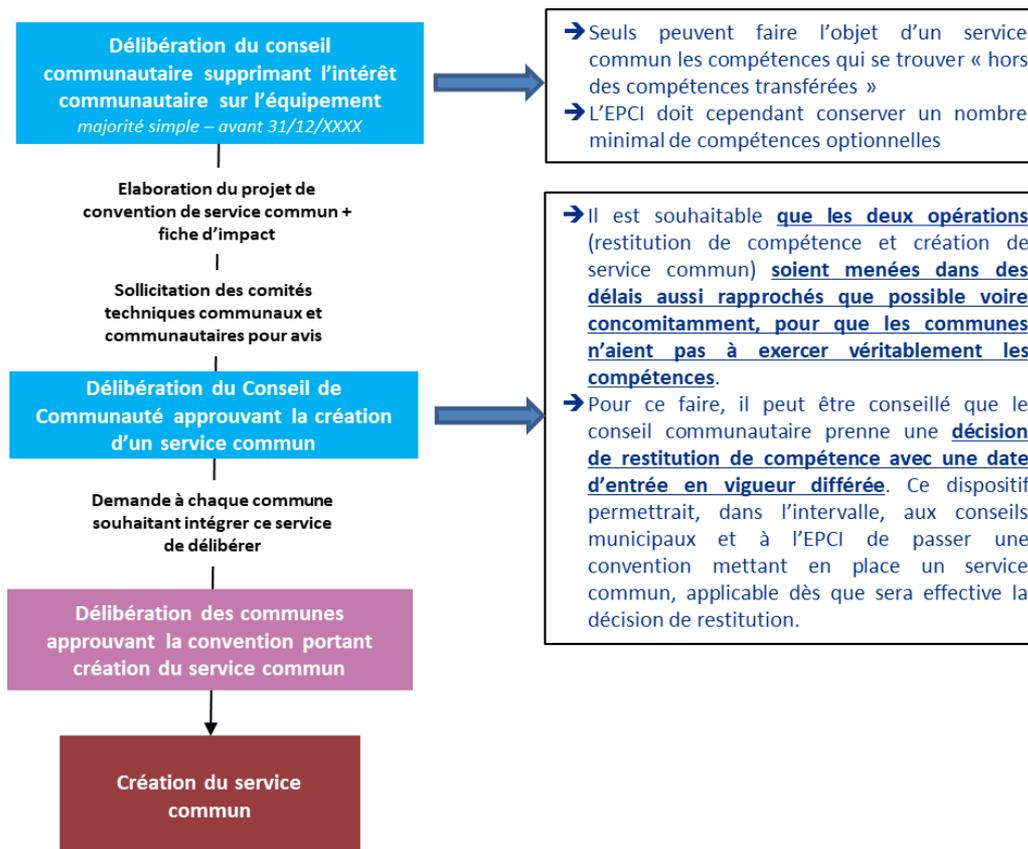
## 5. Restitution d'un équipement et service commun

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.

### Exemple de procédure de constitution d'un service commun porté par l'EPCI

Article L5211-4-2 du CGCT



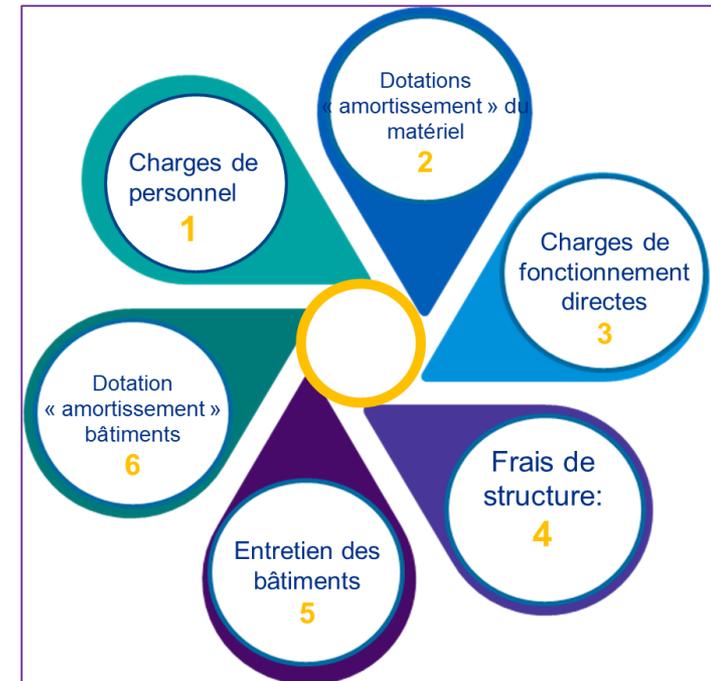
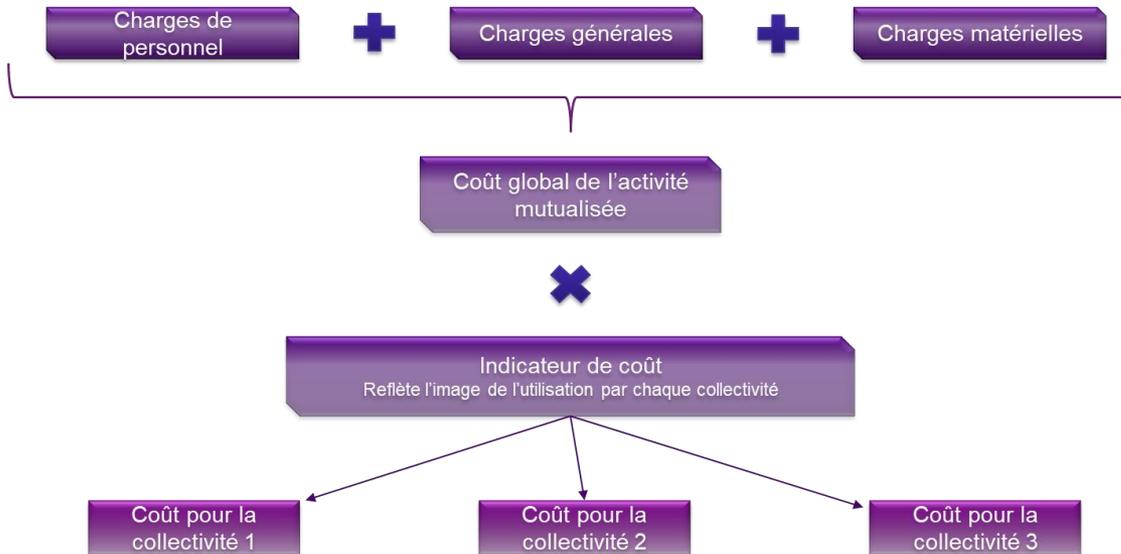
## FONCTION

## PANORAMA DES PISTES DE MUTUALISATION

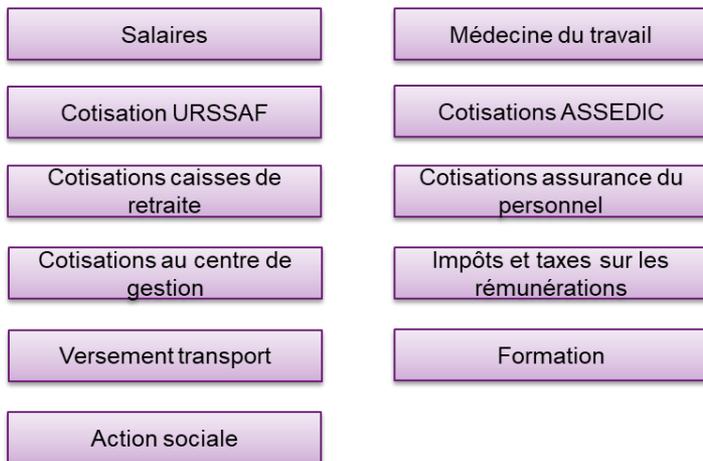
<b>RH</b>	<p>Mutualisation des secrétaires de mairies avec mise à disposition aux communes (voire mutualisation de l'ensemble du personnel) Service commun RH</p> <p>Prestation ponctuelle de services : une secrétaire de mairie spécialisée sur une tâche la réalise pour le compte des autres communes tout en assurant sa permanence en mairie.</p> <p>Mise en réseau des secrétaires de mairie : réunions régulières sur échanges de bonnes pratiques ? organisation d'ateliers métiers?</p> <p>Information et actualités sur les possibles formations, voire organisation de formations groupées (veille réglementaire, RH...) après recensement des besoins de formation</p> <p>Cvthèque des compétences pour un appui ponctuel. Certaines secrétaires de mairies pourraient devenir référentes auprès de leurs collègues.</p> <p>Annuaire du personnel pour remplacement ponctuel.</p>
<b>SI</b>	<p>Création d'un service commun (DSI intégrée EPCI-ville centre ou pour l'ensemble du bloc communal)</p> <p>Mise à disposition des services de la DSI d'une collectivité (EPCI ou ville-centre)</p> <p>Mise en place de groupements d'achats (applications, matériel informatique, téléphonie, maintenance des logiciels...)</p> <p>Mise en place d'un support helpdesk. Désignation d'un expert référent en charge du suivi et de la gestion du parc informatique, de la maintenance et de la sécurisation</p> <p>Mutualisation d'applications métiers : partager les applications en grands domaines/secteurs d'activité</p> <p>Mise en place d'un outil de travail collaboratif</p>
<b>ACHATS</b>	<p>Centralisation de la fonction achats au sein d'un service unique</p> <p>Assistance ponctuelle : mise en place d'un référent achats mutualisé par famille d'achats, travaillant en réseau et avec l'ensemble des communes adhérentes</p> <p>Elaboration de guides de procédures en matière d'achats : consisterait à décrire les processus afférents à la réalisation des achats, aux procédures de passation et de suivi des marchés publics.</p> <p>Formations marchés publics, voire plus largement juridiques</p>
<b>ACHATS GROUPES</b>	<p>Marchés informatiques (applications métiers, matériel informatique, logiciels)</p> <p>Assurances</p> <p>Formations (juridique, RH, marchés publics, techniques)</p> <p>Matériels</p> <p>Services (assistance juridique, informatique-maintenance, balayage, contrôle des installations soumises à réglementation).</p>
<b>JURIDIQUE &amp; ASSURANCES</b>	<p>Assistance ponctuelle : mise en place d'un réseau et annuaire de référents spécialisés travaillant avec l'ensemble des communes adhérentes</p> <p>Mise en place d'un DPD communautaire</p> <p>Mise en commun des actes</p> <p>Formations communes</p> <p>Groupement de commandes assistance et conseils juridiques + pour prestation de service d'AMO en marchés publics d'assurance + assurances</p>
<b>PREVENTION HYGIENE ET SECURITE</b>	<p>Désignation en interne d'un assistant de prévention et conseiller de prévention (ou ACMO)</p> <p>Mutualisation du temps d'un agent dédié</p> <p>Confier la mission d'inspection au centre de gestion.</p> <p>Référent en charge de la veille technique et réglementaire</p> <p>Organisation du groupe de travail assistants de prévention</p> <p>Groupement de commande pour contrôle des installations</p>

## **IV. CALCUL DU COUT D'UN SERVICE MUTUALISE**

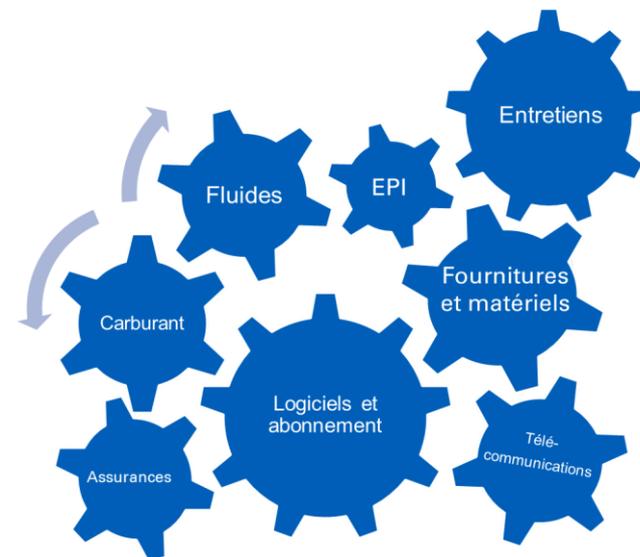
- Cette méthode de calcul est privilégiée par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition, et qui peut être utilisée pour les services communs également.



## Charges de personnel



## Charges de fonctionnement



## Enjeux patrimoniaux

Il apparaîtrait nécessaire :

- De recenser les actifs à l'usage des services communs
- De procéder au « toilettage » de l'actif afin de mettre à disposition / céder les biens nécessaires au fonctionnement des services communes
- Mesurer une dotation aux amortissements qui, par le biais de sa refacturations aux parties prenantes, permettrait au porteur des services communs d'en financer le renouvellement

### Matériels historiques

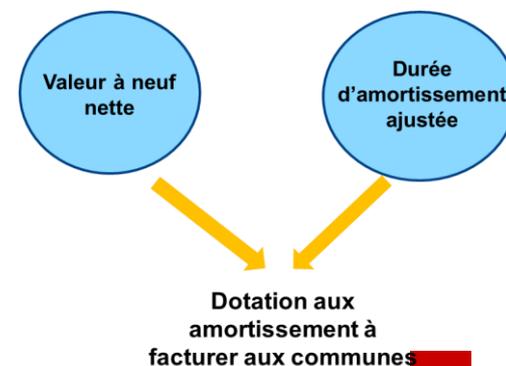
#### *La reprise de matériels*

La communauté rachète le matériel à la commune à sa valeur nette comptable (recalculée à partir de la valeur d'achat HT et d'un amortissement théorique) et en devient propriétaire.

#### **Les dotations « amortissement » des matériels**

La communauté met ensuite à disposition des communes le matériel et le refacture, sous forme de « dotations aux amortissements ». Les dotations sont des provisions à mettre de côté chaque année en vue de racheter les matériels. Un bilan pluriannuel peut permettre de procéder aux ajustements éventuels.

### Financement des nouveaux matériels



## **V. LES ASPECTS METHODOLOGIQUES**

## Article L. 5211-39-1 du CGCT

« **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.

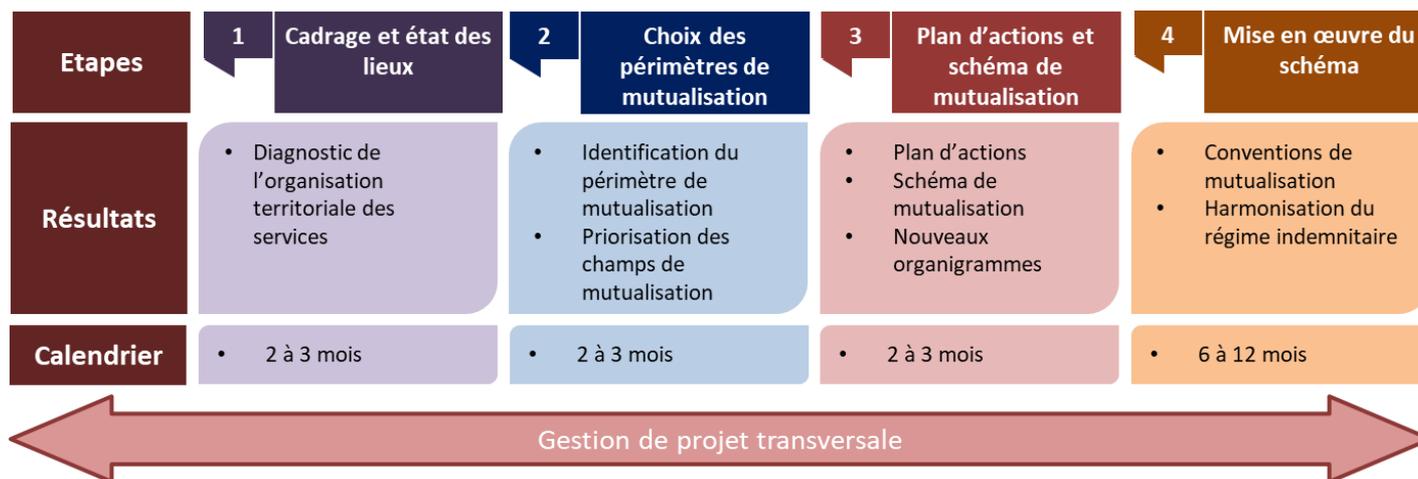
Le rapport est transmis **pour avis à chacun des conseils municipaux** des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de **trois mois pour se prononcer**. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

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.



## 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 <i>Moret Seine &amp; Loing</i>		Schéma de mutualisation
<h3>Table des matières</h3>		
<b>PREMIERE</b>		<b>3</b>
<b>PARTIE I - LE CADRE LEGAL ET LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DES SERVICES</b>		<b>4</b>
1. LES MODALITES D'ADOPTION DU SCHEMA DE MUTUALISATION DES SERVICES		4
2. LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DES SERVICES		5
<b>PARTIE II - LE CONTEXTE TERRITORIAL</b>		<b>9</b>
1. UNE COMMUNAUTE ANCIENNE ET INEGALEMENT PEULEE		9
2. LES EFFECTIFS SUIVENT LES CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE		10
<b>PARTIE III - ORIENTATIONS POLITIQUES ET PRINCIPES DE GOUVERNANCE DU PROJET DE MUTUALISATION DES SERVICES</b>		<b>11</b>
1. UN PROJET CONCERTÉ, FRUIT D'UNE DEMARCHE COLLABORATIVE		11
1. LES PRINCIPES STRATEGIQUES LIES AU PROJET		13
<b>PARTIE IV - LES ORIENTATIONS DU SCHEMA DE MUTUALISATION DES SERVICES</b>		<b>14</b>
1. VUE D'ENSEMBLE DU PROJET DE MUTUALISATION DES SERVICES		15
2. DECLINAISON DES ORIENTATIONS DE MUTUALISATION A METTRE EN ŒUVRE		16
<b>CONCLUSION</b>		<b>23</b>

## 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*

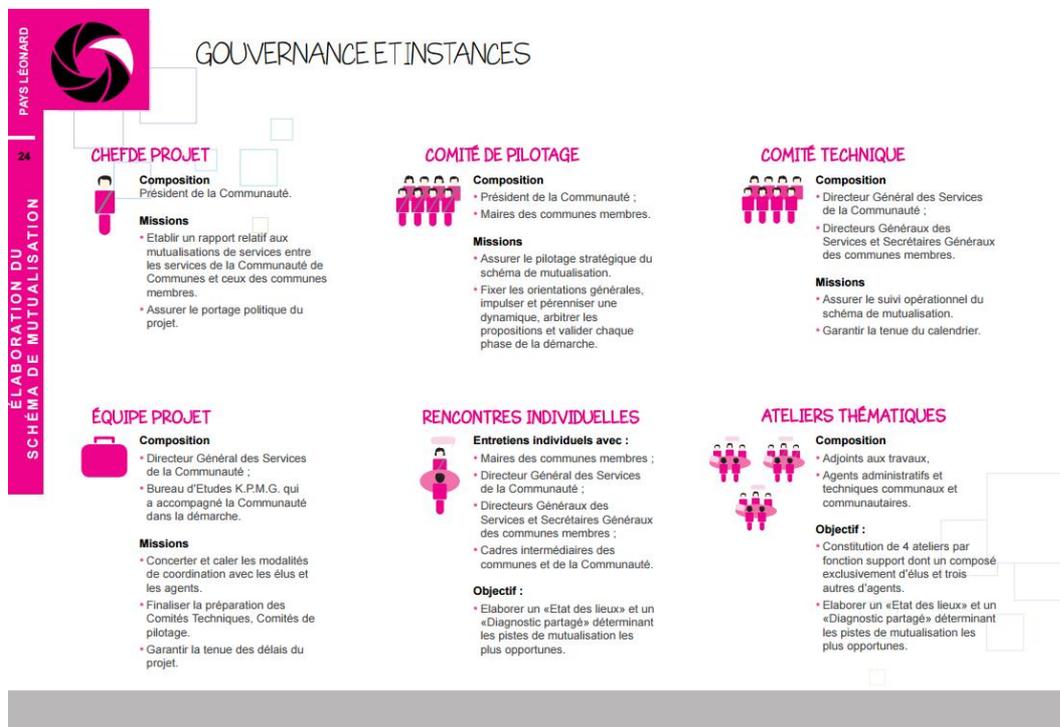
## Exemple local

### 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.

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 :



## 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



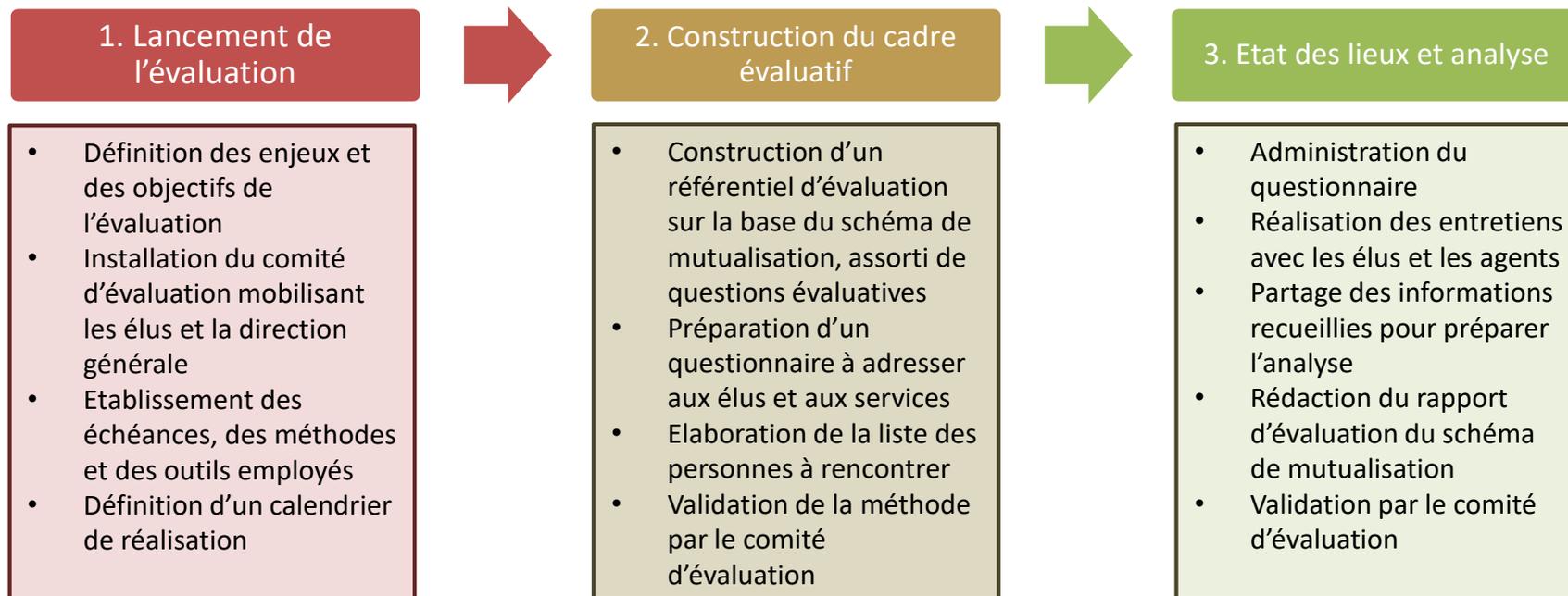
LIS-VIP (CA Pays Voironnais), janvier 2016



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

**Définition :** Evaluer, c'est juger de la valeur de programmes, de dispositifs, de politiques ou d'organisations publiques. L'évaluation a pour but de comprendre, de rendre compte et d'éclairer les décideurs publics.

**Une évaluation ambitieuse du schéma de mutualisation peut être conduite en trois phases, l'évaluation peut être internalisée, si l'EPCI dispose d'un service ou d'un agent *ad hoc*, ou réalisée par un prestataire :**



La démarche aboutit à un rapport d'évaluation qui répond aux questions évaluatives posées, juge de l'état d'atteinte des objectifs fixés par le schéma de mutualisation et présente des préconisations pour la préparation du nouveau schéma. Il peut faire l'objet d'une double présentation : aux services concernés, dans l'EPCI et dans les communes membres, et aux élus communautaires et municipaux. L'évaluation du schéma de mutualisation en suivant cette méthode prend environ trois mois.

## **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 que les **valeurs soient différentes** au sein de la nouvelle organisation ;
- La crainte dans **l'évolution des carrières**.

## Les facteurs de risques

- L'évolution des **pratiques professionnelles** (spécialisation, expertise, autonomie)
- L'évolution de l'environnement relationnel et du **cadre de travail** des agents
- Les possibles **écarts culturels** entre collectivités
- Le **climat social** (gestion de la carrière, temps de travail, régime indemnitaire,...)
- Attentes exclusivement centrées sur les **gains financiers**

## Les conditions de réussite

- S'assurer d'un **portage politique fort** et sans ambiguïté de la démarche : rôle déterminant des élus locaux
- Définition **d'objectifs clairs et accessibles** : peser a priori le cadre d'évaluation du projet
- **Communiquer** : satisfaire au besoin d'information
- **Conduire le changement** : accompagner les situations et attentes individuelles
- Faire des retours **d'évaluation** continus
- Être vigilant sur la **transparence financière**

# LES AUTRES OUTILS DE MUTUALISATION

- Constituant historiquement les premières formes de coopération intercommunale (loi du 5 avril 1884), les ententes entre communes sont une formule de coopération à la fois ouverte et souple (car se matérialisant par des dispositifs de nature conventionnelle).

« Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs EPCI ou leurs syndicats mixtes respectifs.

Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». **ART. L5221-1 du CGCT**

## EXEMPLES

- Création et gestion d'un RAM
- Aménagement, gestion et entretien d'un centre de stockage des déchets
- Gestion technique d'une STEP

## OBJET

- ✓ Pour des objectifs d'utilité communale ou intercommunale
- ✓ Intéressant tous les membres
- ✓ Compris dans leurs attributions respectives

## FONCTIONNEMENT

- ✓ Les membres de l'entente constituent une Conférence qui est composée de 3 représentants par commune, désignés par leur conseil municipal respectif
- ✓ L'ensemble des décisions requièrent l'unanimité politique des membres.

## DISPOSITIONS FINANCIERES

- ✓ Une clé de répartition des frais peut être établie entre les membres : soit chacun finance sa quote-part, soit l'un assure seul le paiement et se fait rembourser

## INCONVENIENTS

- ✓ Absence de personnalité juridique → impossibilité de contracter (DSP, marchés)
- ✓ Pas de personnalité morale : le fonctionnement ne peut être assuré que par les moyens humains des membres
- ✓ Pas de budget propre

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

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

## 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.

# *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