

RAPPORT DE PRESENTATION SUR L'ETAT D'AVANCEMENT DE LA MUTUALISATION DES SERVICES EN 2013

Introduction

Respectivement, par délibérations en date des 17 et 22 février 2011, la Ville de Dole et la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, ainsi que les communes membres de la Communauté d'Agglomération intéressées et volontaires ont souhaité s'engager dans une démarche de mutualisation des services, codifiée à l'article L5211-4-1 et L5211-4-2 du CGCT.

Après un an de réflexion et de travail technique, de concertation puis de présentation au sein des instances paritaires, la Communauté d'Agglomération (le 21 décembre) et la Ville de Dole (le 19 décembre), s'engageaient officiellement dans la démarche d'une mutualisation globale, qui a pris corps officiellement le 1^{er} janvier 2012.

Un an après cette mutualisation et conformément aux dispositions de la convention liant les deux parties, le premier bilan annuel de la mutualisation des services entre la Communauté d'Agglomération et la Ville de Dole a été présenté aux instances délibérantes des deux collectivités, le 26 mars devant le conseil municipal et le 28 mars 2013 devant le conseil de communauté.

Le présent rapport constitue ainsi le second bilan annuel de la mutualisation. C'est une version actualisée du rapport présenté en 2013.

Ce rapport présente également les éléments relatifs à la participation, plus sectorielle, de certaines communes membres volontaires à ce processus.

Le parti-pris de ce rapport est de présenter le bilan de la mutualisation en réponse aux objectifs et contraintes fixés par la délibération initiale, et rappelés ci-après :

- AMELIORER LE SERVICE PUBLIC A LA POPULATION avec un niveau de service équivalent, voire supérieur au niveau des services actuels, dans le souci de transparence, de rapidité de traitement, de lisibilité des actions, de respect de l'utilisation des deniers publics, d'accessibilité au service, de cohérence des réponses, qui sont la finalité des collectivités dans le rapport aux usagers,
- ASSURER LA MISE EN ŒUVRE OPTIMUM DU PROJET DE TERRITOIRE en permettant aux collectivités et établissements publics du bassin Dolois de bénéficier de l'expertise la plus pointue dans des domaines de plus en plus techniques et d'assurer la cohérence dans la menée des dossiers transversaux,
- GARANTIR entre les collectivités, les établissements publics et leurs élus et agents, la meilleure fluidité et efficacité relationnelle dans la gestion des dossiers techniques,

- ASSURER aux communes, notamment les plus petites, une maîtrise dans la gestion des dossiers et dans leurs réflexions et politiques, dans un souci constant d'équité territoriale et de respect de l'identité communale,
- ANTICIPER ET APPREHENDER les réformes actuelles et à venir, dans un contexte difficile pour les finances locales.

Les élus communautaires et municipaux de la Ville de Dole rappellent que cette mise en œuvre doit respecter les principes suivants :

- La mutualisation doit être ressentie comme la mise en commun de moyens dans le but d'améliorer l'efficacité des services publics dans un rapport égalitaire entre les collectivités,
- La mutualisation, dont la lisibilité doit être complètement transparente, doit permettre de garantir l'indépendance des communes tout en améliorant leur capacité de répondre aux attentes de plus en plus fortes des populations,
- La mutualisation sera conçue avec la pleine adhésion du personnel, dans le souci constant de l'amélioration des conditions de travail et de l'évolution professionnelle, sous la forme d'un projet d'administration partagé et concerté.

Ce bilan de la mutualisation sera amené à être réactualisé chaque année, et constituera la base du schéma de mutualisation, document obligatoire consacré par l'article L5211-39-1 créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, stipulant notamment qu'« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

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'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

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

1°- AMELIORER LE SERVICE PUBLIC A LA POPULATION

La mutualisation des services a pour objectif principal de fournir un service amélioré à la population, en simplifiant l'accès aux services publics.

La mise en œuvre d'un point d'accueil physique et téléphonique unique pour les deux administrations depuis le mois de novembre 2011 a été le premier signe tangible et symbolique de cette mutualisation des services.

A compter d'avril 2014, l'installation de l'intégralité des services (hors services déconcentrés et services techniques) dans 3 bâtiments distants de quelques dizaines de mètres devrait permettre d'améliorer davantage le travail des agents et surtout le service aux usagers.

Ainsi, l'Hôtel de Ville sera occupé par les services directement tournés vers l'accueil du public : Pôle Attractivité et Aménagement du territoire, Pôle des Actions Educatives et Sportives, direction des formalités administratives, direction de la communication. C'est également ce bâtiment qui continuera à héberger les fonctions d'accueil général du public. L'hôtel de Ville conserve bien sûr ses fonctions « institutionnelles » : Bureau de monsieur le Maire, cabinet du Maire, salle des mariages, salle du conseil municipal...

L'« Arc 2 » sera occupé en majeure partie par le pôle « moyens et ressources » (Finances, Moyens généraux et Commande publique, Systèmes d'information, Direction des Ressources Humaines. Il hébergera également le service culturel. Ce bâtiment aura lui aussi une fonction « institutionnelle » en hébergeant le bureau et le cabinet du Président de la Communauté d'Agglomération.

Le bâtiment sis « avenue Georges Pompidou » n'accueillera plus que les services de la direction de la prévention et de la tranquillité publique (Police municipale) et du CCAS. Le 2ème étage, libéré par le pôle « AES » ne sera plus loué par la CAGD. Récemment acquis par la Ville de Dole, il pourra héberger des associations tournées vers les services à la population et vers la santé.

Ces déménagements importants auront également enfin pour conséquence de rendre le Centre d'Activités Nouvelles à sa vocation première, à savoir l'accueil d'entreprises. Il est effectivement actuellement occupé, notamment dans sa partie tertiaire, par une partie du pôle « Attractivité » : services environnement, développement économique, transports.

Dans le même ordre d'idées, sur des compétences plus opérationnelles, la mutualisation de services a permis la mise en œuvre d'outils de gestion communs qui, au-delà d'une simplification des tâches pour les agents et d'une unité de gestion, a facilité la mise en œuvre de services nouveaux et simplifiés pour les usagers.

Le domaine de l'enfance au sens large est aujourd'hui le plus significatif de cet effort. Ainsi, en partant au départ de compétences très fragmentées entre Ville et Agglomération (petite enfance, écoles...d'une part ; péri et extrascolaire d'autre part), la mutualisation des services a permis de rapprocher les équipes, de développer des valeurs et des politiques communes en matière de pédagogie, d'unifier les modes et les outils de gestion, afin de parvenir à une offre plus qualitative et lisible pour les habitants.

La mise en œuvre de facturation communes et d'interlocuteurs uniques quel que soit l'âge de l'enfant a pu in fine permettre de développer des services nouveaux, comme, depuis l'été 2012, la mise en œuvre de « l'espace familles », outil internet dédié aux familles et permettant le paiement des prestations, la prise de renseignements...Signe de l'attente des usagers, 52% de la facturation des prestations « enfance » est réalisée à ce jour par le biais de l'outil informatique, voire 56% si on prend en compte le prélèvement automatique.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, cette offre est devenue complète pour les habitants de Dole par l'inclusion des crèches dans le dispositif.

Ainsi, une famille doloise, quel que soit le nombre d'enfants et leur âge, peut accéder à un système d'inscription et de facturation unique, par portail internet ou « guichet physique ».

Répartition mode de paiement enfance jeunesse en % - 2013

Mode de paiement	Nombre	Montant	Pourcentage nombre	Pourcentage montant
CB	624	54 519 €	4,8%	4,3%
Virements	296	17 252 €	2,3%	1,4%
CESU	390	69 385 €	3,0%	5,5%
CHQ	4425	379 970 €	34,0%	29,9%
CHQ ANCV	80	7 560 €	0,6%	0,6%
Mandat Cash	1	19 €	0,0%	0,0%
ESP	688	33 784 €	5,3%	2,7%
Paybox	6211	661 731 €	47,7%	52,1%
Prélèvement automatique	309	46 880 €	2,4%	3,7%
TOTAL	13024	1 271 100 €		

D'autres facilités de ce type, dans les domaines culturels et touristiques, par exemple, pourront être mises en œuvre relativement facilement.

Ainsi, dès la rentrée de septembre 2014, la création de l'Office de Tourisme sur le Canal du Rhône au Rhin avenue de Lahr permettra, par la recherche de polyvalence et de mutualisation des tâches entre l'Office de tourisme et les services de la Ville et de la CAGD et par la création d'un lieu unique pour la billetterie de la Commanderie, d'améliorer le services offerts aux touristes, aux usagers de la Commanderie et aux personnes recherchant en général des informations en lien avec le tourisme et la culture.

Enfin, ceci a permis aux services de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole de se rapprocher de la population, ce qui est essentiel au vu des compétences de proximité dont l'agglomération s'est dotée depuis quelques années.

Le rapprochement d'une collectivité de gestion, la Ville de Dole, avec un savoir-faire important en matière de relation à l'utilisateur, et d'une collectivité de mission, le Grand Dole, tournée davantage vers le projet et l'ingénierie, permet ainsi de rendre un service amélioré au public, plus proche et plus efficient.

2°- ASSURER LA MISE EN ŒUVRE OPTIMUM DU PROJET DE TERRITOIRE

La Communauté d'Agglomération et les communes partagent un rôle d'animation et de développement du territoire.

Toutefois, le partage des compétences et la définition, parfois fine, de l'intérêt communautaire, peuvent amener, dans des situations de séparation des services, à des situations particulièrement risquées et pénalisantes de dilution des responsabilités, de manque de visibilité, d'incompréhension entre les services, parfois même de confrontations.

D'autre part, la menée de projets complexes fait nécessairement appel à un panel de compétences, dont la responsabilité peut être exercée par les communes ou par l'intercommunalité.

La mutualisation des services est une réponse à la fois à ces risques de blocage, les services étant par essence rassemblés au sein d'une même entité et en recherche de coopération, mais a également pour but de démultiplier la réactivité des prises de décision.

Dans le cadre des projets structurants majeurs (projet Gare, aquaparc, projets d'implantations économiques, mise en œuvre d'un réseau de transports urbains...), une synergie et une osmose entre les services est essentielle.

Ainsi, la création d'un pôle « Attractivité et Aménagement du Territoire », réunissant les services gérant les compétences de l'urbanisme, des transports, de l'environnement, du développement économique ou encore du logement, a-t-elle permis de faciliter les échanges techniques, la recherche de solutions et d'améliorer la gestion de ces dossiers complexes.

La mise en œuvre en 2013 d'une Délégation de maîtrise d'ouvrage entre la Communauté d'Agglomération du Grand Dole et la Ville de Dole dans le cadre de l'élaboration du projet de Pôle d'Echange Multimodal de la Gare illustre les nouvelles possibilités techniques offertes par la mise en œuvre de la mutualisation.

Enfin, tout projet de territoire, en tant que politique publique, nécessite une évaluation.

La création d'une direction « du pilotage et de la coordination », à moyens constants, chargée du suivi des politiques contractuelles, des assemblées, de la qualité de l'accueil, de l'audit ou encore de l'assistance aux communes (cf infra)...constitue une plus-value importante.

Depuis le premier trimestre 2012, un tableau de bord trimestriel, basé sur une centaine d'indicateurs, ainsi qu'un système de fiches projets, a été mis en œuvre par cette direction. Encore en phase de rodage et de perfectionnement, ces outils constituent une première étape dans la mise en œuvre de cette politique d'évaluation qui pourra déboucher dans certains domaines vers des démarches « qualité ». Ces actions ont été poursuivies en 2013.

3°- GARANTIR entre les collectivités, les établissements publics et leurs élus et agents, la meilleure fluidité et efficacité relationnelle dans la gestion des dossiers techniques

Les administrations communautaires et municipales ont subi entre la fin 2011 et le début 2012 une réorganisation totale.

La mise en œuvre d'un organigramme unique, basé sur 6 pôles de compétences (Moyens et ressources, Actions Sociales et Politique de la Ville, Actions Éducatives et Sportives, Attractivité et Aménagement du Territoire, Rayonnement Culturel et Touristique, Services Techniques) a été l'occasion pour l'administration d'un questionnement sur ses missions, sur ces procédures et sur ses objectifs.

La recherche de la performance et de l'efficacité dans la menée des politiques publiques a été mise au centre des préoccupations de l'administration.

A ce jour, la mise en œuvre d'un projet d'administration, qui devra se décliner en projets de pôle et de services, reste un objectif à atteindre.

Pour faciliter ces échanges, des déménagements physiques conséquents ont eu lieu, ayant pour but de réunir l'intégralité des services d'un pôle sous le même « toit » et par là-même d'améliorer le fonctionnement des équipes de gestion (finances, RH, secrétariats...)...

La livraison du nouveau bâtiment administratif, à proximité de l'Hôtel de Ville, permettra d'améliorer cette fluidité, tant en rendant à sa fonction première le bâtiment du Centre d'Activités Nouvelles.

Un enjeu important pour l'avenir sera d'améliorer les relations entre les services fonctionnels et les services opérationnels.

Pour ce faire, la gestion des systèmes d'information a dû également être revue et reste un objectif majeur de la collectivité qui a dû à la fois refondre ses logiciels-métiers en 2012 (gestion financière, gestion RH...), mais aussi uniformiser et sécuriser son système informatique.

En 2013, un effort particulier a été mené en ce qui concerne les infrastructures informatiques, nécessaires à la mise en œuvre de l'e-administration envers les usagers, nécessaires également à l'amélioration des relations avec les partenaires institutionnels (Trésorerie, administrations diverses) ainsi qu'à l'amélioration des relations entre services.

Ces infrastructures permettront ainsi de faciliter les échanges et pourront être générateurs d'économies (vidéoconférence, suppression des flux papiers avec la trésorerie, envois de documents numérisés pour les conseils municipaux et communautaires).

Ceci s'est traduit par la mise en œuvre fin 2013 de la fibre optique entre les bâtiments municipaux et communautaires et par la mise en œuvre de chantiers ambitieux (virtualisation des serveurs, mise en place de redondances...)

Pour mémoire et depuis 2012, suite à un appel d'offre groupé, la collectivité a pu harmoniser ses contrats de téléphonie et par là-même générer des économies de fonctionnement non négligeables, de l'ordre de 20 à 25%, soit environ 30 k€.

La rédaction de procédures et de règles communes constitue un travail important pour l'administration. En effet, la rencontre de deux entités aux habitudes de travail et aux cultures sensiblement différentes, engendrent des besoins de remise à niveau constants.

Au niveau décisionnel, si certaines craintes pouvaient être légitimement entendues, peu d'arbitrages ont été à rendre et les directions et services n'ont pas eu à gérer de conflits entre la Ville et l'Agglomération en matière de priorisation de dossiers par exemple.

Ainsi, le comité d'orientation, organe créé par la convention unissant les deux parties et chargé de veiller à la bonne marche de la mutualisation des services, s'est réuni les 16 janvier et 5 mars 2013, pour constater, malgré sa rapidité, que la mise en place de la mutualisation se déroulait de manière sereine, malgré des ajustements techniques nécessaires et, parfois une surcharge de travail pour les services, dont le caractère conjoncturel, lié à la mutualisation, reste à vérifier.

Ainsi, cette nouvelle relation, plus fluide, plus collaborative entre les différentes parties à cette mutualisation permettra à l'avenir de démystifier les transferts de compétence, ceux-ci s'effectuant dans un cadre normé et à périmètre constant, hormis les transferts des communes extérieures.

Ceci s'est encore manifesté avec les prises de compétence de la CAGD sur la gestion de l'Aquaparc en 2013, la mutualisation des services ayant permis de procéder à ce transfert sans générer de réorganisations lourdes.

4°- ASSURER aux communes, notamment les plus petites, une maîtrise dans la gestion des dossiers et dans leurs réflexions et politiques, dans un souci constant d'équité territoriale et de respect de l'identité communale

La mise en œuvre de la mutualisation des services entre la Ville de Dole et la Communauté d'Agglomération du Grand Dole a été précédée depuis 4 à 5 ans par la mise en œuvre de mutualisations partielles, avec la mise en place :

- De la plateforme de services, mise en œuvre en 2009, permettant aux communes volontaires de bénéficier de services partagés, contre paiement forfaitaire en fonction de la population (recherche de subventions, assistance juridique...)
- De certaines collaborations avec des communes (partage d'un agent technique avec la commune de Damparis, anciennes conventions de prestations avec la Ville de Dole)
- De prestations prises en charge par la communauté pour le compte des communes membres (dématérialisation des actes, SIG...)

la plateforme compte à ce jour 13 communes adhérentes.

Les sollicitations des communes sont diverses ; peu nombreuses, mais elles concernent surtout la recherche de financements pour leur projets :

- Commerce de proximité et activité commerciale,
- Eco-construction,
- Equipements sportifs et vestiaires,
- Révision de documents d'urbanisme,
- Salle communale,
- Mini-crèche,
- Travaux de voirie,
- Défense incendie,
- Eclairage public...

Les communes sollicitent également l'agglomération pour des précisions juridiques (urbanisme, domanialité) auxquelles il est répondu à l'appui de recherches et des services mutualisés qui connaissent les interlocuteurs /personnes ressources à contacter. Dans ces cas précis, il est proposé des modèles sur-mesure (baux, courriers, modèles de délibérations etc.).

Par ailleurs, il est effectué un suivi des dossiers des communes financés par le CG ou la Région dans le cadre de contractualisations (EDAT, CTU et CSCJ) afin de faire le relais entre le supra et les communes, pour les pièces manquantes, le versement des recettes, la consommation des enveloppes etc.

Dans ce cadre également, la CAGD est amené à fournir ses propres modèles de documents administratifs.

La mutualisation vers les communes extérieures ne constitue donc pas une pratique nouvelle pour le territoire de la Communauté d'Agglomération.

Dans le cadre de la mutualisation de services entre la Ville de Dole et la Communauté d'Agglomération, la commande politique formulée par les deux entités a été d'ouvrir une nouvelle forme d'organisation aux communes volontaires et de franchir un pas supplémentaire en offrant une prestation plus intégrée.

Ainsi, courant 2012, les services de la Communauté d'Agglomération ont proposé la création d'un « pack RH ». Cette démarche consiste à offrir aux communes volontaires une prestation globale en matière de ressources humaines, telle qu'elle peut être offerte directement à la Ville de Dole et à la Communauté d'Agglomération du Grand Dole.

Basée sur la signature d'une convention de mutualisation de services avec les communes intéressées, ceci implique la mise à disposition d'un service fonctionnel auprès des élus municipaux, qui se retrouvent de fait en position de donneur d'ordre auprès de la Direction des Ressources Humaines.

Le service met ainsi en œuvre, à la demande et sur la volonté communale, l'ensemble des facettes de la gestion du personnel municipal : recrutement, élaboration budgétaire, formation, conseil en matière de prévention hygiène et sécurité, gestion des carrières, des maladies, de la paie...

A ce jour deux communes, Champvans, au 1^{er} septembre 2012, et Tavaux, au 1^{er} janvier 2013, bénéficient de cette solution, pour environ 65 agents gérés.

Une grande partie de l'enjeu réside dans la mise en œuvre d'un suivi de proximité avec les élus et les agents de ces communes.

Au niveau de la participation financière au service, celui-ci, contrairement à la plateforme de service aux communes, dont le prix est forfaitaire pour les communes, est fixé en fonction du coût réel, basé, dans l'esprit du décret du 10 mai 2011 sur les modalités de calcul des charges mutualisées, sur le coût de gestion annuel d'un agent public par la Direction des Ressources Humaines, multiplié par le nombre d'agents de la collectivité concernée.

Ceci représente une somme d'environ 560 euros / agents, soit environ 8 500 euros pour la commune de Champvans et 25 000 euros pour la commune de Tavaux en 2013. Pour 2014, ces sommes devraient être en baisse, au vu de la baisse générale du coût du service RH en 2013.

Ces sommes sont amenées à évoluer chaque année en fonction de l'évolution à la fois de la Direction des Ressources Humaines, mais également du nombre d'agents de la collectivité concernée. Elles seront retenues sur les attributions de compensation de taxe professionnelle des communes concernées.

Ce domaine de la coopération et de la mutualisation reste largement inexploité par les Communes membres. Un certain nombre de projets et de demandes sont régulièrement, et de façon ponctuelle, instruites par les services de la Communauté d'Agglomération. Les demandes les plus importantes sont effectuées dans le domaine de la commande publique, de la gestion financière, ainsi que de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il conviendra certainement de lancer une étude plus approfondie dans ces domaines afin d'élaborer des suites à la mise en œuvre du « pack Ressources Humaines ».

Ceci n'empêche pas la mise en œuvre d'autres formes de collaborations, comme les groupements de commandes que l'administration mutualisée s'efforce de proposer à l'ensemble des communes au fur et à mesure des besoins.

En 2013, les groupements de commandes ont été systématisés dès que cela a été pertinent ;

Un des premiers groupements et des plus ambitieux a été le groupement de commandes portant sur les défibrillateurs, piloté par l'Agglomération et regroupant 36 communes, toutes équipées et formées courant 2013.

D'autres groupements de commandes, rappelés dans la liste ci-jointe, sont en cours de traitement ou de consultation.

GROUPEMENTS DE COMMANDES AVEC COMMUNES DU GRAND DOLE		
nom du groupement	membres	état de la consultation
PRESTATIONS DE TRANSPORTS SCOLAIRES, PERISCOLAIRES ET EXTRASCOLAIRES	CAGD, VILLE DE DOLE, SIVOS DU VAL DES ANGES, ABERGEMENT-LA-RONCE, AMANGE, AUTHUME, BAVERANS, BIARNE, BREVANS, CHAMPVANS, CHATENOIS, DAMPARIS, FOUCHERANS, LE DESCHAUX, PARCEY, ROCHEFORT-SUR-NENON, SAINT-AUBIN, SAMPANS, TAVAU, VILLERS-ROBERT, VILLETTE-LES-DOLE	à relancer
ACHAT ET LOCATION DE COPIEURS ET D'IMPRIMANTES	CAGD, VILLE DE DOLE, CCAS DE LA VILLE DE DOLE, LE SIVOS DES ECOLES DE BREVANS ET BAVERANS, BREVANS, ABERGEMENT-LA-RONCE ET CHAMPVANS	lancement janvier 2014
FOURNITURES DE BUREAU	CAGD, VILLE DE DOLE, CCAS DE LA VILLE DE DOLE, ABERGEMENT-LA-RONCE, AUTHUME, BREVANS, CHAMPVANS, DAMPARIS, GEVRY, LAVANS-LES-DOLE, LE DESCHAUX, MALANGE, PARCEY, PESEUX	lancement 1er trimestre 2014
FOURNITURE DE PAPIER POUR COPIEURS ET IMPRIMANTES	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND DOLE, LA VILLE DE DOLE, LE CCAS DE LA VILLE DE DOLE, ET LES COMMUNES DE L'ABERGEMENT-LA-RONCE, AUDELANGE, AUTHUME, BIARNE, BREVANS, CHAMPVANS, DAMPARIS, FOUCHERANS, GEVRY, LAVANS-LES-DOLE, LE DESCHAUX, MALANGE, PARCEY, PESEUX, ROMANGE, TAVAU	lancement 1er trimestre 2014
FORMATIONS EN BUREAUTIQUE	CAGD VILLE DE DOLE, LE CCAS DE LA VILLE DE DOLE ET LES COMMUNES DE CHAMPVANS ET TAVAU	marché attribué par CAO du 13/01/14
PRESTATIONS D'ENTRETIEN D'ESPACES VERTS	CAGD, VILLE DE DOLE ET LA COMMUNE DE BIARNE	marché attribué

GROUPEMENTS DE COMMANDES AVEC CAGD/VILLE DE DOLE / CCAS VILLE DE DOLE		
nom du groupement	membres	état de la consultation
PRODUITS DE SOINS ET D'HYGIENE	CAGD, VILLE DE DOLE, CCAS DE LA VILLE DE DOLE	lancement 1er trimestre 2014
DENREES ALIMENTAIRES	VILLE DE DOLE, LE CCAS DE LA VILLE DE DOLE	lancement 1er trimestre 2014
PRODUITS D'ENTRETIEN	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND DOLE ET VILLE DE DOLE	lancement 1er trimestre 2014
PRESTATIONS DE BLANCHISSERIE	VILLE DE DOLE ET CCAS DE LA VILLE DE DOLE	lancement 1er trimestre 2014
PRESTATIONS DE NETTOYAGE DE VITRES	CAGD, VILLE DE DOLE, CCAS DE LA VILLE DE DOLE	lancement 1er trimestre 2014

Il n'en reste pas moins que ces groupements de commandes sont particulièrement complexes et lourds à mettre en œuvre sur le plan administratif.

En 2014, l'administration s'attachera à privilégier :

- La recherche de simplification dans ce processus en recourant à des groupements de commandes à géométrie variable, basés sur une délibération à portée générale permettant aux communes par la suite d'entrer ou pas dans les groupements de commandes déclenchés par l'administration,
- Le développement des achats de biens communs, tels que définis à l'article L 5211-4-3 du Code général des Collectivités territoriales, issu de la Loi du 16 décembre 2010.

Ce nouvel article permet aux EPCI à fiscalité propre d'acquérir du matériel pouvant servir aux besoins de l'EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres. Cette faculté est ouverte quand bien même l'EPCI à fiscalité propre ne serait doté d'aucune compétence pour laquelle le matériel est nécessaire.

Un règlement de mise à disposition fixe les modalités de cette mise en commun des moyens de l'EPCI à fiscalité propre.

5°- ANTICIPER ET APPREHENDER les réformes actuelles et à venir, dans un contexte difficile pour les finances locales

Un des enjeux principaux de la mutualisation des services consiste dans les économies que permet de réaliser ce type de démarche.

Afin de pouvoir mesurer ces économies, un travail a été commandé auprès du bureau d'études spécialisé « Stratorial ». Ce travail a débuté à l'automne 2012 et s'est d'abord basé sur la mise en œuvre d'une méthode de calcul dans un contexte où, assez étonnamment, aucune démarche ni étude fiable n'a été réalisée sur la plan national.

Ce travail de méthodologie est à ce jour achevé.

Il est poursuivi par la mise en œuvre d'un travail plus concret, avec la construction d'un outil de mesure des économies réalisées.

Celles-ci sont mesurées par le biais de 3 prismes :

- Les économies « réelles », générées par des suppressions ou optimisations de dépenses,
- Les « gains indirects », générés par l'optimisation du Coefficient d'Intégration fiscale et par là-même de la dotation d'intercommunalité, partie de la Dotation Globale de Fonctionnement,
- Et les « non-dépenses », c'est-à-dire la différence entre le coût réellement généré par l'administration, et ce qu'il aurait été en cas d'absence de mutualisation.

- Les économies réelles amenées par la mutualisation, par le biais de suppression ou d'optimisation de charges

Le regroupement des services a permis de favoriser la recherche d'économies sur des dépenses « doublonnées », parfois anecdotiques mais qui peuvent constituer un gisement important (fournitures, abonnements, certains matériels, prestations...), et l'optimisation de certaines dépenses par de meilleurs achats (achats groupés).

La mutualisation a également entraîné des dépenses nouvelles, le plus souvent ponctuelles.

Tout d'abord des dépenses liées à la refonte de certains outils informatiques, qu'il a fallu adapter à cette nouvelle organisation (notamment logiciels de suivi financier et de suivi des ressources humaines), par ailleurs des dépenses d'études, notamment dans le cadre de ce travail de suivi financier. Enfin, et ceci constitue une dépense pérenne, une remise à niveau des œuvres sociales du personnel, liée à une harmonisation du régime, précédemment différents entre les deux collectivités. Ceci constitue une dépense supplémentaire de 32 000 euros environ, à rapporter à la masse salariale consolidée des deux collectivités, de l'ordre de 20 millions d'euros.

Ainsi, la mutualisation a généré en 2012 :

- 97 675 euros de suppressions de dépenses (abonnements, contrats en doublon, poste de direction)
- 21 822 euros de charges supplémentaires ponctuelles (refonte logiciel de suivi financier et RH, prestation Stratorial)

Soit un gain en première année de l'ordre de 75 853 euros.

Pour 2013 :

- 99 691 euros de suppressions de dépenses (abonnements, contrats en doublon, poste de direction)
- 29 052 euros d'optimisation de dépenses (téléphonie)
- 32 000 euros de charges supplémentaires pérennes, correspondant à l'alignement des régimes d'œuvres sociales du personnel

Soit un gain en deuxième année de l'ordre de 96 742 euros.

La recherche de gisements d'économies et d'optimisation de dépenses, par le biais notamment de regroupements de contrats, reste un objectif fort de la mutualisation des services et ces sommes devraient évoluer, au fur et à mesure notamment des possibilités de renouvellement et de regroupements de marchés de services et de prestations.

- Les gains indirects par le biais de l'augmentation du Coefficient d'Intégration Fiscale de la Communauté d'Agglomération

La mutualisation des services entraîne des transferts de charges entre Ville et Communauté. Le choix a ainsi été fait de favoriser les recrutements des agents au sein de l'EPCI et de faire porter à ce dernier un certain nombre de charges communes.

La Ville de Dole, par le biais d'un outil de suivi précis, mis en œuvre avec l'aide d'un bureau d'études et validé par le comité d'orientation, rembourse une part de ces charges par le biais d'une diminution de son attribution de compensation.

Cette diminution provoque corrélativement une hausse du Coefficient d'Intégration Fiscale du groupement, item utilisé par les services de l'Etat dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, les transferts de charges réalisés à cet effet en 2012 et constatés en 2013 (environ 240 000 euros) pourraient générer un gain de DGF de l'ordre de 38 000 euros en 2015, les effets des transferts étant constatés par les services de l'Etat deux ans après leur mise en œuvre. Pour 2016, en prenant en compte les transferts programmés sur 2014, le gain pourrait être de 98 000 euros, ces chiffres prenant bien en compte l'hypothèse d'une réduction de 3.5% de la dotation de base par habitant, pour tenir compte de la baisse des dotations de l'Etat programmée.

Si ces sommes restent relativement modestes et que le coefficient d'intégration fiscal de la communauté sera principalement amené à évoluer par le jeu des transferts de compétences, il n'en reste pas moins que la recherche d'optimisation de ce ratio doit constituer un but, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat et d'une concurrence importante entre les territoires.

Pour mémoire, le choix de certaines collectivités d'aller vers des administrations locales uniques, c'est-à-dire un EPCI employeur de l'ensemble des agents territoriaux de son périmètre, par la suite mis à disposition des communes membres et remboursées par ces dernières par le biais d'une diminution de l'attribution de compensation entraînerait mécaniquement une hausse du CIF de la collectivité et un gain potentiel important, de l'ordre de 900 000 euros.

La promulgation récente de la Loi MAPAM, le 27 janvier constitue dans ce cadre une avancée importante, qui valide pleinement les choix opérés par la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, en ce qu'elle institue :

- Un coefficient de mutualisation des services (art. 55)
- Ainsi qu'une définition plus précise des services communs (art. 67)

Le projet de loi MAPAM prévoyait la création d'un « coefficient de mutualisation des services » égal au rapport suivant :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par la communauté (y compris les agents transférés ou mis à disposition)
--

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres et la communauté

Il s'agit donc d'un coefficient de mutualisation des services fonctionnels au sens large, incluant les dépenses de rémunération des personnels des services communs, des agents mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT mais également des agents transférés.

Ce coefficient de mutualisation pourra compter jusqu'à 10% dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement et le mode de calcul qui semble néanmoins difficile à appréhender, doit être fixé par décret. S'il est difficile d'envisager le gain que pourrait en retirer le Grand Dole, la communauté est en tout cas idéalement placée, en ayant décidé il y a deux ans de procéder aux recrutements au sein de ces services, en lieu et place de la Ville de Dole, cette mesure ayant un effet positif sur le niveau de ce coefficient.

L'autre avancée forte de la Loi en ce domaine est celui de la meilleure définition des services communs, déjà fortement usités par la Communauté d'Agglomération

Deux types de services communs pourront être créés :

- entre une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres, « en dehors des compétences transférées ». On peut déduire de cette dernière expression qu'un service commun pourra être créé pour les services fonctionnels mais également pour mutualiser les services des communes sans qu'il y ait eu un transfert de compétence à la communauté.

- entre une communauté et un établissement public dont elle est membre ou bien le CIAS qui lui est rattaché, pour « assurer des missions fonctionnelles ».

Selon l'article L. 5111-1-1 du CGCT, les services fonctionnels se définissent comme « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences ». Il s'agira par exemple des services d'entretien des bâtiments ou bien encore des services d'accueil, etc.

Cet article apporte une définition plus précise des missions pouvant être confiées à un service commun : exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état-civil notamment).

Alors que les sénateurs avaient permis que ces services communs puissent être gérés par une commune membre, les députés ont strictement encadré cette possibilité. Dans le texte définitif, le principe d'une gestion par la communauté demeure ; ce n'est que par dérogation, dans les métropoles et les communautés urbaines seulement, que le service commun pourra être géré par « une commune choisie » par l'organe délibérant.

L'autorité de gestion se révèle être déterminante puisque les agents affectés en totalité à un service commun lui seront automatiquement transférés.

Ces services seraient créés sur la base d'une convention établie entre les différentes collectivités concernées après établissement d'une fiche d'impact. Cette fiche d'impact, qui est ensuite annexée à la convention, doit notamment envisager les effets de cette création sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis des agents. La convention doit également préciser le nombre d'agents concernés.

Enfin, comme le prévoyait déjà l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les remboursements liés à ces services communs peuvent être imputés sur les attributions de compensation.

Toutefois, afin d'éviter toute divergence d'interprétation, les parlementaires ont choisi de préciser explicitement que ces inscriptions comptables entreraient dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.

Cette disposition légale intéresse très fortement l'Agglomération qui par l'application de la Loi, se retrouve être de droit l'employeur de l'ensemble des agents affectés au sein des services communs. Ceci constituera un travail important à faire avant la fin de l'année 2014. Concrètement, le nombre d'agents affecté dans les services communs (Moyens Ressources, Services techniques...) pourrait représenter plus de 350 agents, dont un grand nombre serait à transférer au sein de la CAGD.

Le transfert de ces agents permettrait d'accélérer le phénomène de montée en puissance de la Communauté d'Agglomération et ainsi de simplifier la gestion de la masse salariale, dont la quasi-totalité se retrouverait gérée par la CAGD (cf infra).

Il devra s'accompagner d'un dialogue social important afin d'achever l'harmonisation des conditions de travail entre salariés de la Ville de Dole et salariés du Grand Dole.

Enfin, il présentera l'intérêt de générer une montée importante du Coefficient d'Intégration Fiscale, par le biais des transferts de charges. Si l'intégralité des postes employés par la Ville de Dole et affectés au sein de services communs étaient transférés à la Ville, l'effet sur la DGF serait ainsi très positif, de l'ordre de 700 000 euros, à prendre toutefois avec beaucoup de prudence, l'enveloppe de DGF au niveau national étant figée.

- Les « non-dépenses » engendrées par la mutualisation des services

C'est à la fois le gisement certainement le plus conséquent et par ailleurs le plus difficile à appréhender.

Il consiste à essayer de modéliser l'économie réalisée du fait de l'absence de création d'une administration de gestion, notamment au niveau de la Communauté d'Agglomération.

Ces gains semblent évidents à appréhender et il est reconnu qu'à la date de la mise en œuvre de la mutualisation, au 1^{er} janvier 2012, la Communauté avait un réel besoin, alors qu'elle comptait 180 agents et commençait à gérer des compétences de proximité, de se doter de services administratifs et techniques plus conséquents.

Toutefois, ces gains ou « non-dépenses » sont difficiles à calculer et là aussi, un essai de méthodologie a été mis en œuvre.

Ainsi, deux méthodes de calcul ont-elles été définies, avec l'appui d'un bureau d'études spécialisé.

La première démarche s'appuie sur une approche interne en comparant les données du territoire « à périmètre 2011 » avec celles constatées après mutualisation. La simulation estime une masse salariale théorique des services fonctionnels à partir de la part de service fonctionnel dans les ETP de 2011. Pour mémoire, il a été relevé que cette approche ne corrige en rien le fait que le niveau de service fonctionnel 2011 n'était pas nécessairement adapté.

La seconde démarche s'appuie sur une approche externe en comparant la Ville et la Communauté aux résultats d'un recensement basé sur un échantillon de 25 Communautés d'Agglomération avec des villes centre comparables. Il s'agit de déterminer un nombre d'ETP théorique des services fonctionnels à partir de ce qui peut être constaté par ailleurs en s'appuyant soit sur la masse salariale moyenne d'un ETP constatée au sein de l'échantillon, soit en projetant la masse salariale à partir des données du Grand Dole.

A ce jour, cette démarche est encore en phase d'expérimentation et de calage. Il apparaît toutefois que la mutualisation a de fait généré des non-dépenses très importantes, se chiffrant à plusieurs centaines de milliers d'euros. Ceci est relativement logique en se basant sur un panel de collectivités alors même que la Communauté

d'Agglomération du Grand Dole s'est toujours interdite de créer des services fonctionnels, et que la Ville de Dole, de façon ancienne, est dotée d'un taux de cadres relativement faible par rapport à des communes de même taille.

Il est à noter pour 2014 que la Communauté d'Agglomération va faire l'objet, avec certaines autres Communauté d'Agglomération, d'un panel d'EPCI qui seront étudiés dans le cadre d'un travail mené sur ce sujet par l'Ecole des Ponts et Chaussées.

Il est à noter enfin que l'évolution de la masse salariale cumulée de la Ville et de la Communauté d'Agglomération, corrigée des transferts de compétences externes et des emplois aidés portés par la Communauté d'Agglomération reste stable, la mutualisation devant permettre de juguler des montées en charge de la masse salariale.

Cette évolution de la masse salariale (hors reprise cuisine centrale Grande Tablée) se cantonne entre 5,6 et 1.6% par an, sachant que le Glissement Vieillesse Technicité est estimé à 2,0% environ (inflation).

Depuis 2010, l'évolution globale est d'environ 1.5% supérieure à l'inflation, voire en baisse en 2013.

	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013
CONSOLIDE CORRIGE VILLE AGGLO	16 368 283	17 296 631	17 920 938	18 679 422	19 383 414	19 764 565
		5,67%	3,61%	4,23%	3,77%	1,97%
GRANDE TABLEE				66 888	277 165	353 216
	16 368 283	17 296 631	17 920 938	18 612 534	19 106 249	19 411 349
		5,67%	3,61%	3,86%	2,65%	1,60%
dont GVT (2,0%)		327 366	345 933	358 419	373 588	387 668
EVOLUTION HORS GVT		3,67%	1,61%	1,86%	0,65%	-0,40%

6°-LES CONTRAINTES

La convention initiale de mise en œuvre de la mutualisation posait également, en plus d'objectifs, un certain nombre de contraintes, rappelées ci-après :

- La mutualisation doit être ressentie comme la mise en commun de moyens dans le but d'améliorer l'efficacité des services publics dans un rapport égalitaire entre les collectivités,
- La mutualisation, dont la lisibilité doit être complètement transparente, doit permettre de garantir l'indépendance des communes tout en améliorant leur capacité de répondre aux attentes de plus en plus fortes des populations,
- La mutualisation sera conçue avec la pleine adhésion du personnel, dans le souci constant de l'amélioration des conditions de travail et de l'évolution professionnelle, sous la forme d'un projet d'administration partagé et concerté.

Ces trois contraintes font appel à des enjeux extrêmement différents : le premier est d'ordre relationnel et politique, le second d'ordre financier, et le troisième d'ordre humain, au niveau du ressenti.

Pour ce qui est de la première contrainte, la mutualisation ne s'est manifestement pas accompagnée par des mises sous tutelle de collectivités face aux autres, contrairement à certaines craintes légitimes.

Chacune des collectivités parties prenantes à la mutualisation reste maître de sa politique propre et le comité d'orientation, organe en charge du suivi de la mutualisation, n'a pas eu à gérer de conflits entre les collectivités.

La transparence de la démarche, notamment sur le plan financier, apparaît comme fondamentale. Dans un contexte de recrutements systématiques au sein de la Communauté d'Agglomération, accompagnés de transferts de charges, il était nécessaire d'assurer la meilleure lecture financière possible au dispositif.

Ce travail de mesure des échanges financiers entre Communauté d'Agglomération et Ville a été élaboré avec l'appui du bureau d'études précédemment cité.

Il a été validé une première fois par deux réunions successives du comité d'orientation, les 16 janvier et 5 mars 2013, et puis soumis à l'approbation de la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées. Il a été présenté lors de l'adoption du premier bilan sur la mutualisation, adoptés lors des conseils communautaires et municipaux des 28 et 26 mars 2013.

Il sera à nouveau présenté devant la Conférence des Maires le 5 février 2014, puis devant le comité d'orientation le 6 février, la commission « affaires générales » du 12 février 2014, la CLECT le 13 février et devant les conseils municipaux et communautaires les 11 et 18 février 2014.

Ce travail se base sur la définition, pour chacun des services mutualisés (ressources humaines, Finances, commande publique, systèmes d'information, équipe de direction...), de critères objectifs et mesurables de répartition de la charge entre Ville et Communauté.

Ainsi, en calculant le coût total de fonctionnement de chacun des services œuvrant pour les deux collectivités, et en répartissant cette charge entre les deux entités, il est possible de suivre, année après année, au fur et à mesure des transferts de compétences, des recrutements...la charge incombant à la Ville et la charge incombant au Grand Dole.

En 2014, les pondérations de critères ont évolué, afin de suivre la montée en puissance de la Communauté, consécutive aux transferts de compétences.

Au global, et sous réserve des validations par la CLECT et les assemblées délibérantes, la Ville de Dole verrait en 2014, sur la base du CA 2013, son attribution diminuer de 581 369 euros environ dans le cadre de la mutualisation (contre 204 000 en 2013).

Et montant retenu à la ville de Dole est constitué de trois montants distincts :

- 87 762 euros au titre de divers frais engagés par l'agglomération pour le titre de la ville de Dole, dans le cadre de divers frais (affranchissement, téléphonie, fournitures administratives, consommable papier....)
- 127 592 euros de frais de personnel au titre de postes employés par la cagd et ayant bénéficié de mobilités internes au sein de services municipaux (crèches, formalités administratives...)
- 366 015 euros de frais de personnel au titre de la mutualisation au sein de services communs.

Ces mouvements sont expliqués en détail en annexe du présent rapport.

Ces différents mouvements sont suivis de façon rigoureuse par les services mutualisés. Les récentes évolutions amenées par la loi Mapam, et notamment le transfert automatique des agents employés au sein de services communs aura pour conséquence une accélération de la montée en puissance de la masse salariale de la communauté.

Le cadre légal et comptable de la mutualisation est en cours d'amélioration et de simplification même si on peut regretter le manque de concordance entre les différents codes et les difficultés de mise en œuvre de la mutualisation dans le cadre de l'article 1609 nonies C du CGI, qui fixe les règles relatives au calcul des transferts de compétence.

Par ailleurs, La mutualisation des services entraîne de fait la remise en cause des principes d'annualité et d'universalité comptable, tout en entraînant le besoin de mise en œuvre d'une comptabilité analytique complexe au niveau des collectivités concernées.

Ces éléments restent à améliorer dans le cadre de lois à intervenir.

Enfin, au niveau de l'appréhension du personnel, un effort particulièrement important a été mis en œuvre l'année qui précède la mise en place de la mutualisation.

Il s'agissait dans ce cadre d'infléchir un sentiment qui pouvait aller vers l'anxiété, tout changement conséquent au sein d'une organisation pouvant amener un sentiment d'illisibilité.

La mutualisation des services s'est ainsi accompagnée de la mise en place d'outils de communication interne (journal, intranet), mais aussi par des démarches plus innovantes en matière de ressources humaines, comme le souci de développer des « bourses » de mobilité interne, ce qu'une administration composée de 630 agents pouvait commencer à proposer de façon réaliste.

Par ailleurs, un large travail de concertation a été effectué au sein des services.

Entre novembre et décembre 2012, un questionnaire a été élaboré par le comité de direction, validé par les élus, puis envoyé à l'ensemble des agents. Ce questionnaire anonyme abordait l'ensemble des questions pouvant tourner autour de la mutualisation, autant sur le plan du ressenti personnel que des conditions de travail...

Il a fait l'objet d'une analyse puis d'un rendu devant les instances paritaires du personnel (CTP Ville et CTP Agglo) puis devant le comité d'orientation.

Un nouveau questionnaire sera élaboré en 2014 pour pouvoir mesurer l'évolution de l'appréhension de la mutualisation.

Enfin, comme annoncé lors du précédent rapport, l'année 2013 a été marquée par la remise à niveau des œuvres sociales pour le personnel des deux collectivités. Cette remise à niveau se traduit par l'extension des Comités des Œuvres Sociales (COS) à l'ensemble du personnel de la Ville, du CCAS et de l'Agglomération, puis par l'adhésion

de ce dernier au Comité National de l'Action Sociale (CNAS), permettant ainsi aux agents de bénéficier des deux dispositifs.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS POUR 2014

La mutualisation des services est une démarche extrêmement récente, dont la mise en œuvre s'est effectuée le 1^{er} janvier 2012.

2013 aura été une année de consolidation autant au niveau du fonctionnement des services que de l'évaluation du dispositif.

Au-delà d'un simple outil, la mutualisation des services est une vraie démarche dont l'objet va bien au-delà du simple fonctionnement des services, mais va également explorer les champs de la territorialisation du service public, du dégagement de marges financières, de l'évaluation des politiques publiques, des stratégies en matière de transferts de compétences.

C'est ainsi permettre à l'administration de se mettre en ordre de marche pour affronter les défis à venir, mais aussi et surtout pour répondre à la réalisation du projet de territoire tout en appréhendant au mieux les évolutions législatives.

Ainsi, les récentes dispositions de la loi Mapam, promulguée le 27 janvier, semblent venir à la fois consolider le mode de mutualisation des services choisi par la ville de dole et la Communauté, tout en appelant les collectivités à fortement accélérer sa mise en œuvre.

Un travail important consistera en 2014 à mettre en œuvre les nouvelles dispositions législatives.

Annexe 1 : organigramme des services mutualisés au 01 janvier 2014

Annexe 2 : tableau de suivi des flux financiers

Annexe 3 : note explicative sur l'évolution des flux financiers entre la ville et l'agglomération