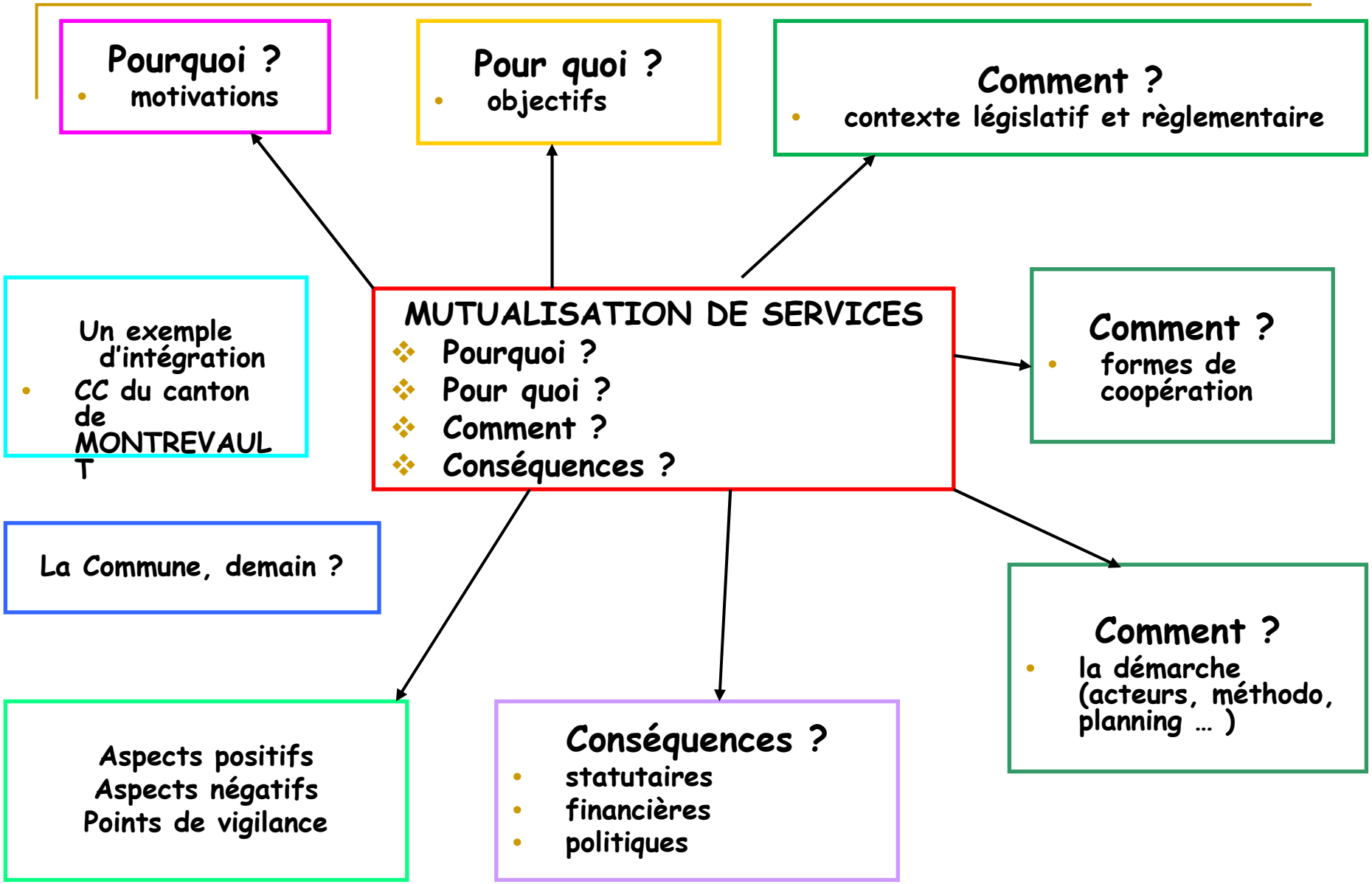
Association des élus de la Sarthe

La mutualisation

10 novembre 2011

J. DEROUET et D. COGNE

Société POLYVALENCES


Pourquoi ?
motivations
Pour quoi ?
objectifs
Comment ?
contexte législatif et règlementaire
Un exemple d'intégration
CC du canton de MONTREVAULT
MUTUALISATION DE SERVICES
Pourquoi ?
Pour quoi ?
Comment ?
Conséquences ?
Comment ?
formes de coopération
La Commune, demain ?
Comment ?
la démarche (acteurs, méthodo, planning …)
Aspects positifs
Aspects négatifs
Points de vigilance
Conséquences ?
statutaires
financières
politiques

Le paysage institutionnel français

- Un nombre très important de collectivités et de structures
  - 26 régions dont 22 en métropole
  - 101 départements
  - 371 pays
  - 16 communautés urbaines
  - 169 communautés d'agglomération
  - 2393 communautés de communes
  - 16133 SIVOM ou SIVU
  - 36682 communes
    - dont la moitié ont moins de 416 habitants
    - dont 930 communes de plus de 10.000 habitants regroupant la moitié de la population française

Répartition des compétences Commune / EPCI

- Commune → clause de compétence générale
  - possibilité d'intervenir dans tout domaine d'intérêt communal
    → exercice de compétences du ressort de l'État
  - état-civil, élections, recensement

- EPCI à fiscalité propre → clause de compétences spécialisées (CC – CA – CU)
  - intervention dans les seuls domaines pour lesquels il a reçu la compétence des communes membres

Les principes de la coopération intercommunale

- ***Territorialité***

  Un EPCI ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre c'est-à-dire dans les limites territoriales de ses communes membres.

- ***Spécialité***

  Un EPCI ne peut intervenir que dans les domaines de compétences qui lui sont expressément transférés par ses membres.

- ***Exclusivité***

  Les communes sont immédiatement et totalement dessaisies des compétences qu'elles transfèrent à l'EPCI.

Compétences des communautés de communes (1)

2 blocs de compétences obligatoires

- ✓ **Aménagement de l'espace**
- ✓ **Développement économique**

Au moins 1 bloc de compétences optionnelles parmi les 6 blocs proposés …

- ✓ Protection et mise en valeur de l'**environnement**
- ✓ Tout ou partie de l'**assainissement**
- ✓ Politique du **logement** d'intérêt communautaire et du cadre de vie
- ✓ Création, aménagement et entretien de la **voirie**
- ✓ Construction, entretien et fonctionnement d'**équipements culturels, sportifs, écoles**
- ✓ **Action sociale** d'intérêt communautaire

D'autres compétences « facultatives » sont possibles

Les communes sont **libres de déterminer le contenu des blocs de compétences** à la majorité qualifiée.

Compétences des communautés de communes (2)

- **Lorsqu'elles lèvent la FPU**, elles exercent la compétence :
  «*aménagement, gestion et entretien des **zones d'activité** industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire **d'intérêt communautaire***».

- **Pour bénéficier de la DGF bonifiée**, elles doivent avoir entre 3.500 et 50.000 habitants, lever la FPU et exercer au moins **4 des 7 compétences** suivantes :
  - ✓ ***Aménagement de l'espace*** : SCOT, ZAC d'intérêt communautaire.
  - ✓ ***Développement économique*** : zones d'activités économiques et actions de développement économique d'intérêt communautaire.
  - ✓ ***Voirie*** d'intérêt communautaire.
  - ✓ ***Equipements sportifs*** d'intérêt communautaire.
  - ✓ ***Politique du logement social*** et actions, d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées.
  - ✓ ***Déchets*** ménagers.
  - ✓ ***Assainissement*** individuel et collectif.

•au moins 2 …

Compétences des communautés d'agglomération

4 compétences obligatoires

- ✓ ***Aménagement de l'espace*** : SCOT, ZAC, transports urbains
- ✓ ***Développement économique*** : zones d'activités et actions de développement économique d'intérêt communautaire.
- ✓ ***Habitat :*** PLH et actions d'intérêt communautaire en faveur du logement social.
- ✓ ***Politique de la ville*** : dispositifs de développement urbain, d'insertion économique et sociale, de prévention de la délinquance d'intérêt communautaire.

Au moins 3 blocs compétences optionnelles parmi …

- ✓ ***Environnement :*** déchets ménagers, lutte contre la pollution de l'air et le bruit, actions de maîtrise de l'énergie.
- ✓ ***Assainissement***
- ✓ ***Eau***
- ✓ ***Voirie ; parcs de stationnement*** d'intérêt communautaire.
- ✓ ***Equipements culturels et sportifs*** d'intérêt communautaire.
- ✓ ***Action sociale*** d'intérêt communautaire.

L'intérêt communautaire

Au sein des compétences, l'intérêt communautaire fixe la **ligne de partage** entre les domaines d'actions transférés à la communauté et ceux qui restent de compétence communale. Il correspond au **champ d'intervention de la communauté.**

Il est défini :

- *dans les communautés de communes*, par délibérations des **conseils municipaux** statuant à la **majorité qualifiée**.

- *dans les communautés d'agglomération*, par le **conseil communautaire** à la majorité des **deux tiers de ses membres**.

Les communes ou la communauté apprécient **librement** l'intérêt communautaire des ZAE, des voies, des équipements … qu'elles transfèrent.

Il peut **évoluer tout au long de la vie** de la communauté.

Pourquoi mutualiser ?

- diminution des marges de manœuvre financières
  - stagnation des dotations de l'État
  - nécessité de maîtriser la pression fiscale
- empilement de structures administratives
  - transferts de compétences sans transferts de moyens correspondants
  - doublons au niveau de l'organisation des services
  - absence de lisibilité pour le citoyen
- hétérogénéité des statuts d'agents affectés à des missions de services publics identiques

Mutualiser - pour quoi ?

- mise en œuvre d'un projet du territoire
  - moderniser l'Administration
  - mettre en place de nouveaux services
  - repenser le lien intercommunalité - communes
  - améliorer la « lisibilité » et « l'efficacité » de l'action publique pour le citoyen
  - optimiser les ressources de l'ensemble du territoire (finances, équipements) et maîtriser les coûts de fonctionnement
  - homogénéiser la politique fiscale à l'intérieur du territoire
- réorganisation « technique » des services
  - harmoniser le statut des agents (congés, régime indemnitaire, …)
  - rationaliser les tâches des services municipaux
  - intégrer les conséquences de transfert de compétences

Mutualiser - pour quoi ?

- autres objectifs
  - augmenter les dotations de l'État (CIF)
  - respecter la loi (schémas de mutualisation)
  - sécuriser juridiquement les procédures
- conditions de la réussite
  - portage politique
  - communication politique
  - implication de tous les acteurs du territoire
  - préservation de la proximité et de la qualité des services publics pour les citoyens
  - utilisation et valorisation des compétences et des moyens déjà présents sur le territoire

Comment mutualiser ?

- contexte législatif et réglementaire
  - loi du 6 février 1992 (loi « Administration Territoriale de la République »)
    - création des communautés de communes et des communautés de villes
    - instauration de la taxe professionnelle unique (obligatoire dans les communautés de villes – facultative dans les communautés de communes) ➔ possibilité de mise en commun de l'impôt sur la richesse économique
    - absence de dispositions sur les possibilités de transfert de personnel
  - loi du 12 juillet 1999 (loi « CHEVENEMENT »)
    - constitution d'EPCI → moyen pour les communes de relever les défis auxquels elles sont confrontées (aménagement, finances, satisfaction des usagers, développement durable …)
    - possibilité de mise à disposition de biens, d'équipements, de services mais pas de mutualisations de personnels

Comment mutualiser ?

- loi du 27 juillet 2002 (loi « Démocratie de Proximité »)
  - le transfert de compétences induit le transfert de la ressource humaine correspondante
  - reconnaissance législative du principe de la mise à disposition de services entre l'EPCI et les communes membres (communautés d'agglomération uniquement)
  - possibilité de mise à disposition de services dans un sens seulement descendant (mise à disposition économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'EPCI que des communes membres)

Comment mutualiser ?

- loi du 13 août 2004 (loi « Libertés et responsabilités locales »)
  - extension des possibilités de mise à disposition des communes vers l'EPCI à tous les EPCI à fiscalité propre (souci de bonne organisation des services)
  - la mise à disposition des services constitue une exception au principe de transfert des agents communaux
  - pas d'obligation d'habilitation statutaire pour la mise à disposition des services
  - nécessité d'une convention bilatérale fixant les modalités financières de la mise à disposition et du transfert de bien hiérarchique
- loi du 9 février 2007
  - mise à disposition de plein droit des agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services transférées à l'EPCI (pas de nécessité d'un accord de l'agent)

Comment mutualiser ?

- loi du 16 décembre 2010 (réforme des collectivités territoriales)
  - possibilité pour une commune de conserver tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, dans le cadre d'une bonne organisation des services, à raison du caractère partiel du transfert de compétences
  - possibilité de proposer un transfert aux agents exerçant pour partie seulement dans un service ou partie de service transféré. En cas de refus, mise à disposition de droit de l'agent, pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré
  - possibilité pour un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres de se doter de services communs en dehors des compétences transférées (services gérés par l'EPCI) Mise à disposition de plein droit des agents remplissant (totalité ou partie) leurs fonctions dans ces services

Comment mutualiser ?

- loi du 16 décembre 2010 - suite
  - possibilité pour l' EPCI de se doter de biens partagés avec les communes membres pour permettre la mise en commun des moyens
  - obligation pour l'EPCI, dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, d'établir un projet de schéma de mutualisation de services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat et de présenter un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'EPCI et les communes membres.

articles 5211 du CGCT

Comment mutualiser ?

- les formes de la coopération intercommunale
  - réseaux d'échanges intercommunaux (formule souple de coopération)
  - groupements d'achats (économies d'échelle)
  - prestations de services ascendantes ou descendantes
  - co-financement de projets ou d'équipements (fonds de concours)
  - mutualisation de moyens (techniques, humains) → mise à disposition de personnel
  - gestion unifiée du personnel
- mise à disposition # gestion unifiée

mise à disposition

- conventions EPCI – communes
- définitions des modalités de remboursement des charges salariales
- changement d'autorité hiérarchique

gestion unifiée

- délibération de l'EPCI et des communes
- suppression et création des emplois budgétaires
- arrêtés individuels de transfert
- procédure éventuelle de mise à disposition

Comment mutualiser ?

- la démarche
  - les acteurs
    - nécessité d'une volonté politique forte et clairement exprimée
    - adhésion indispensable des cadres territoriaux à la démarche
    - association des agents territoriaux (groupes de réflexion, réunions collectives)
    - recours à un prestataire extérieur « accompagnant » les acteurs du territoire
  - la méthode
    - définition des objectifs par les élus (projet de territoire, réorganisation « technique »)
    - état des lieux de la situation de départ (point « 0 »)
    - définition des modalités de déroulement
      - réunions collectives élus - personnels
      - entretiens individuels avec les agents
      - groupes de travail (élus – personnel – élus/personnel)

Comment mutualiser ?

- la démarche
  - les obligations réglementaires
    - consultation du Comité Technique
      - organisation des services
      - conditions de fonctionnement de ces services
      - modernisation des méthodes et des techniques de travail
    - délibérations de l'EPCI et des communes membres
    - arrêtés individuels de transfert
    - conventions EPCI – communes (mise à disposition)
  - le calendrier
    - calendrier « politique » → projet de territoire
    - calendrier « technique » → obligations réglementaires

Conséquences de la mutualisation

- conséquences pour le personnel
  - enjeux importants d'harmonisation statutaire
    - régime indemnitaire – NBI
    - congés – RTT
    - organisation du temps de travail
  - éloignement de la relation agent – N+1 → sentiment de perte de repère
  - changement d'autorité administrative (transfert – gestion unifiée) et/ ou d'autorité fonctionnelle
  - création d'un comité technique sur le territoire (+ de 50 agents)

Conséquences de la mutualisation

- conséquences financières
  - augmentation du CIF (coefficient d'intégration fiscale) en cas de transferts de compétences → impact sur les dotations de l'État
  - augmentation de la masse salariale (harmonisation statutaire)
  - rationalisation des coûts d'investissement (équipements, matériels) et de fonctionnement
  - harmonisation financière et fiscale (tarifs des services, impôts)
- conséquences politiques
  - déplacement progressif des centres de décision de la commune vers l'intercommunalité
  - capacité accrue des élus pour mettre en œuvre un projet de territoire ambitieux et cohérent
  - Perte de « maîtrise directe » sur le personnel
  - meilleure « lisibilité » de l'action publique pour le citoyen

aspects positifs – aspects négatifs
points de vigilance

- aspects positifs
  - spécialisation des agents sur leurs tâches → augmentation du volume d'activité - amélioration de la qualité de la réponse fournie
  - possibilité de disposer d 'équipements communs trop coûteux à l'échelle d'une seule commune
  - harmonisation des logiciels informatiques → mutualisation des connaissances et interchangeabilité des agents
  - amélioration de la sécurité juridique des procédures
  - amélioration de l'attractivité du territoire lors de créations de postes (évolution de carrière, régime indemnitaire…)
  - facilitation des remplacements d'agents (notamment pour les plus petites communes) lors des absences (congés annuels, maladie, formation …)
  - rationalisation des coûts

aspects positifs – aspects négatifs
points de vigilance

- aspects négatifs
  - risque d'éloignement du service pour l'usager
  - perte « d'identité » du service pour l'usager (identification d'un interlocuteur précis)
  - fonctionnement « plus administratif » des services
  - éloignement de l'agent par rapport à sa hiérarchie administrative et fonctionnelle
  - risque de déresponsabilisation de certains élus ou agents à l'égard de l'administré
  - Perte de polyvalence pour certains agents

aspects positifs – aspects négatifs
points de vigilance

- points de vigilance
  - mutualisation souvent perçue sous le seul angle financier (réalisation d'économies d'échelle)
    - vision trop réductrice
      - possibilité d'économies d'échelle (doublons, achats groupés…)
      - mais surcoûts temporaires (cabinet conseil, investissements en matériels, mobiliers, logiciels) ou permanents (postes nouveaux, harmonisation statutaire)
    - donner du sens à la démarche
      - développement de nouveaux services
      - modernisation de l'Administration

aspects positifs – aspects négatifs
points de vigilance

- points de vigilance
  - ressources humaines au cœur de la stratégie de mutualisation
    - facteur clé de réussite ou d'échec de la démarche → importance du management
    - nécessité d'une adhésion forte des cadres territoriaux
      - surcroît de travail
      - mobilisation des équipes
      - transmission des informations aux agents
    - nécessité de communiquer avec **tous** les agents territoriaux, de les informer de l'avancement et de les consulter, pour assurer le succès de la démarche

aspects positifs – aspects négatifs
points de vigilance

- mise en place d'une communication multidirectionnelle le plus en amont possible
  - population, élus, personnel territorial
  - décision de mutualiser, objectifs poursuivis, périmètre, calendrier, modalités d'informations et d'échanges…
- prise de conscience des craintes des différents acteurs publics
  - perte d'autonomie (toutes les communes)
  - perte d'identité, marginalisation (petites communes)
  - pillage des ressources (humaines, techniques et financières (plus grosses communes)

Historiquement, démarches de mutualisation plus fréquentes entre une ville centre et un EPCI

- loi du 16 décembre 2010 → accentuation de la démarche en direction des plus petites collectivités

un exemple de mutualisation
La Communauté de Communes de MONTREVAULT

- un territoire rural des Mauges – 11 communes – 15 000 habitants
- une démarche de transferts de compétences renforcée en 2007
  - Voirie – équipements sportifs et culturels
  - urbanisme (droits des sols, PLU)
  - équipements de santé
- une volonté politique de mutualisation forte des services publics → la gestion unifiée
  - difficultés juridiques
- une organisation par quartiers
  - 3 quartiers de 3 communes et un quartier de 2 communes. Moyenne : 3 500 hab/quartier
- des services communs de territoire (RH, finances, achat, urbanisme, direction générale, services techniques)
- des directeurs généraux de quartiers
- des référents dans chaque commune

La commune, demain ?