

Le projet de schéma de mutualisation des services

INTERCOMMUNALITÉ

En 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) a introduit l'obligation d'élaborer un schéma de mutualisation des services. Il s'agit, pour le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de réaliser un diagnostic et de formuler des propositions dans un rapport. Ce rapport comprend un projet de schéma qui prévoit l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs ainsi que sur les dépenses de fonctionnement des communes et de la communauté.

Pourquoi, quand et comment mutualiser ?

Pourquoi mutualiser ?

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose 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. »

Si la mutualisation s'entend comme étant l'un des

principaux outils de rationalisation de la dépense publique en permettant la réduction des coûts à moyen terme, elle permet aussi d'optimiser la gestion interne des services de la communauté avec ses communes membres (éviter les doublons). Elle permet également d'améliorer l'offre de services sur le territoire en créant, maintenant ou renforçant les compétences des personnels et des services.

Quand mutualiser ?

Le rapport du président contenant le schéma de mutualisation des services doit être élaboré l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. La loi n'apporte aucune autre précision quant à la date de présentation de ce rapport. L'AMF considère qu'il peut être réalisé jusqu'au 31 décembre 2015 (soit durant l'année civile qui suit le renouvellement général des conseils municipaux).

Avant le 31/12/2015

Etablissement d'un rapport contenant le schéma de mutualisation des services par le président de l'EPCI.

Dans les 3 mois suivant l'établissement du rapport

Avis simple des conseils municipaux sur le rapport.

A l'issue du délai de 3 mois de consultation des communes

Approbation du rapport par délibération du conseil communautaire.

Chaque année lors du DOB

Information du conseil communautaire par le président sur l'état d'avancement de mise en œuvre du schéma.

QUESTION-RÉPONSE

Quelle est la portée juridique du schéma de mutualisation des services ?

Le schéma de mutualisation des services n'est pas prescriptif, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect du schéma. Il constitue davantage une «feuille de route» engageant la communauté et ses communes membres sur la voie de la mutualisation tout au long du mandat. Il peut être révisé au cours du mandat selon le même formalisme que son adoption (approbation par le conseil communautaire et avis simple des communes dans un délai de 3 mois.).

SOMMAIRE

- **Mutualiser pourquoi, quand et comment ?** P. 1
- **1ère étape : réaliser un diagnostic** P. 2
- **2ème étape : construire un plan d'actions** P. 3
- **3ème étape : rédiger le rapport** P. 4
- **Etapas clés** P. 5
- **Conseils** P. 6

Comment mutualiser ?

Il n'existe pas de méthode unique dans la mesure où la mutualisation peut être à géométrie variable. En effet, le terme même de mutualisation embrasse des réalités variées. Entendue au sens large, la mutualisation comprend l'ensemble des outils de coopération entre une commune et sa communauté (mutualisation verticale) ou entre communes (mutualisation horizontale). Il peut s'agir des prestations de services, du partage de biens, d'un mandat de maîtrise d'ouvrage ou encore d'un groupement de commandes (article 8 du code des marchés publics). La mutualisation stricto sensu s'entend du partage et de la mise en commun des services et des personnels entre un EPCI et ses communes membres, on parle dans ce cas de mutualisation des services. Il existe cependant deux principaux outils de mutualisation :

■ Le partage conventionnel de services

En matière d'intercommunalité, le principe est qu'un transfert de compétence d'une commune vers une intercommunalité entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de la mise en œuvre de cette compétence. Dès lors, un agent exerçant en totalité ses fonctions dans le service ou la partie de service transféré est transféré à la communauté.

En cas de transfert partiel d'une compétence, la commune a pu conserver tout ou partie des services concernés. Dans ce cas, les services sont mis à disposition de l'EPCI (mutualisation ascendante).

L'EPCI peut également mettre à disposition ses services aux communes membres, lorsque cela présente un intérêt dans

le cadre d'une bonne organisation des services (mutualisation descendante).

Dans ces deux derniers cas, les personnels sont de plein droit mis à disposition de la collectivité bénéficiaire. Une convention détermine les modalités et les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service qui sont précisées par décret (D. 5211-16 du CGCT). Elles sont soumises à consultation des comités techniques paritaires (CTP).



■ La création de services communs

Il s'agit, pour une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres de créer un service partagé chargé de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (instruction des autorisations en droit des sols par exemple).

Les services communs sont obligatoirement gérés par l'EPCI sauf dans les métropoles et les communautés urbaines qui peuvent choisir une commune membre pour la gestion du service.

1ère étape : réaliser un diagnostic

➤ Afin d'en garantir l'efficacité, il est conseillé d'articuler le schéma de mutualisation avec le projet de territoire (compétences et projets de la communauté) et éventuellement le pacte financier et fiscal de la communauté lorsqu'il existe (il peut être utile de le prévoir).

■ Le schéma de mutualisation peut devenir un outil d'accompagnement du projet de territoire et faciliter sa réalisation. Articuler le schéma de mutualisation des services avec le projet de territoire rend plus aisée l'adhésion des communes au processus de mutualisation. De plus, l'engagement dans le processus de mutualisation des services implique que les statuts de l'EPCI soient rédigés de façon claire afin de déterminer avec précision la répartition des compétences entre la communauté et ses communes membres. Dans certains territoires, une clarification des compétences de la communauté pourrait être un préalable à l'élaboration du schéma.

■ Le schéma de mutualisation des services peut également être corrélé avec le pacte financier et fiscal, lorsqu'il existe,

dans la mesure où la mutualisation des services peut modifier l'organisation des rapports financiers et fiscaux entre l'EPCI et ses communes membres, et est un réel enjeu face à la raréfaction des ressources et à l'augmentation des charges qui leur incombent.

L'inventaire des pratiques communales et l'identification des besoins peuvent constituer le diagnostic.

INVENTAIRE DES PRATIQUES INTERCOMMUNALES

La réalisation d'un inventaire des pratiques de coopération développées au sein de l'intercommunalité pourrait servir de prélude au processus de mutualisation des services.

A priori, aucune intercommunalité ne devrait réaliser son

schéma de mutualisation des services ex-nihilo. En effet, il s'appuiera sur des pratiques antérieures de coopération entre les communes et leur intercommunalité. Dans beaucoup de communautés, certains services ont déjà été mutualisés (direction générale, archives, services techniques par exemple). Ainsi, il s'agit à ce stade de recenser l'ensemble des mutualisations déjà réalisées au sein du périmètre intercommunal, sous quelque forme que ce soit : mise à disposition d'agents dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, mise à disposition individuelle d'agent, service commun, partage de biens, groupements de commande etc...

Le diagnostic est également l'occasion d'identifier les axes d'amélioration possible (identification des doublons de personnel par exemple).

IDENTIFICATION DES BESOINS

En fonction du projet de territoire de la communauté, il s'agira de recenser les besoins en matière de mutualisation. La réflexion permettra également d'identifier rapidement ce qui n'est pas mutualisable, donnant ainsi une délimitation du champ de la mutualisation qui sera par la suite affinée. Concrètement, ce travail d'identification des besoins peut être réalisé en réunissant les élus communautaires

mais également l'ensemble des maires (conférence des maires). En effet, un certain nombre d'informations relatives au personnel ainsi que des données financières nécessiteront d'être collectées auprès des communes, d'où l'intérêt d'associer très en amont les maires à la réflexion.

Pour faciliter les échanges et les réflexions, la mise en place de groupes de travail thématiques associant les élus, les cadres municipaux et intercommunaux, et les techniciens est également conseillée. Plus des objectifs précis seront fixés à chaque groupe de travail plus l'identification des besoins et la délimitation du champ de la mutualisation sera facilitée.

Quelques exemples de groupes thématiques : « mutualisation et services de proximité » ; « mutualisation et services à la population » ; « mutualisation et projet de territoire ».

L'une des clés de la réussite d'un schéma de mutualisation des services réside dans la concertation avec les parties prenantes, c'est-à-dire les agents, qu'ils soient municipaux ou intercommunaux. Ainsi, les représentants du personnel peuvent, dès cette première étape, être sensibilisés sur les objectifs et le processus qui y conduira.

Enfin, dans le cadre de cette première étape d'identification des besoins, des pistes de méthode et un calendrier d'élaboration du schéma pourront d'ores et déjà être établis.

LE COEFFICIENT DE MUTUALISATION DES SERVICES

Créé par l'article 55 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), il est destiné à mesurer le degré de mutualisation des services au sein des EPCI et est défini comme le rapport entre :

« La rémunération toutes charges comprises de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par l'EPCI, y compris les fonctionnaires et agents transférés (avec les compétences) et la rémunération toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI ». A ce stade, le coefficient de mutualisation des services est inopérant.

2ème étape : construire un plan d'actions sur le mandat

➤ La 1ère étape a normalement abouti à un état des lieux des pratiques antérieures de coopération intercommunale et a permis d'identifier les projets de mutualisation pouvant être réalisés. Il en résulte un plan d'actions qui peut se structurer en trois phases successives :

■ S'assurer de la faisabilité des projets de mutualisation envisagés : il s'agit de vérifier qu'il n'existe pas de contraintes juridiques, financières, techniques ou humaines qui entraverait le projet

■ Réaliser les arbitrages politiques : Il s'agit de fixer les orientations du projet de mutualisation. Les arbitrages seront rendus par l'exécutif de l'EPCI, en fonction du diagnostic réalisé, mais il est vivement conseillé d'organiser un échange avec l'ensemble des maires avant d'opérer des arbitrages sur

le périmètre des mutualisations qui sera retenu ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre (conférence des maires).

■ Anticiper les freins matériels et humains à la mutualisation : il convient d'anticiper au maximum les contraintes susceptibles d'entraver la mutualisation. Ainsi, il est indispensable de mesurer avec précision les conséquences des mutualisations sur les personnels, c'est-à-dire les conséquences sur leur lieu de travail, leur régime indemnitaire ou de congés, leur statut etc...

3ème étape : rédiger le rapport

➤ Le rapport retracera l'ensemble des réflexions menées dans les deux étapes précédentes. Aucun formalisme n'est imposé. Il peut être organisé de la façon suivante :

1/ PRÉAMBULE - ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Ce premier point permet de resituer le projet de mutualisation dans un contexte national (avec la mention des visas législatifs) et local en rappelant les principaux axes du projet de territoire. Il peut également être fait état du pacte financier et fiscal de la communauté ainsi que de son ambition en matière d'intégration et de solidarité financière et fiscale. Enfin, il est possible de rappeler la méthode de travail adoptée pour l'élaboration du projet de schéma de mutualisation

2/ DIAGNOSTIC

Il s'agit ici de faire état des mutualisations existantes, des coopérations locales déjà engagées ainsi que le résultat du travail d'identification des fonctions ou services qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation des services.

3/ OBJECTIFS DE LA MUTUALISATION

Les objectifs sont variés, il s'agira notamment d'optimiser l'organisation interne des services de la communauté avec ses communes membres, d'améliorer la qualité du service rendu sur le territoire, créer de nouveaux services, d'accroître l'expertise du personnel et rendre possible leur mobilité voire l'évolution de leur carrière, d'optimiser les dépenses et réduire les coûts à moyen terme etc...

4/ PLAN D'ACTIONS POUR LE MANDAT

Il s'agit ici de présenter les différentes étapes de la mise en œuvre du schéma de mutualisation des services au cours du mandat ainsi qu'un calendrier.

Le plan d'action décrit la méthode qui sera mise en œuvre pour atteindre les objectifs c'est-à-dire les modalités du dialogue avec les personnels (mise en place de réunion d'information suivant un calendrier précis), la préfiguration technique des services mutualisés, l'identification, l'acquisition, le transfert et le déploiement des matériels communs, la création effective des services, le transfert des agents etc...

5/ CONSÉQUENCES POUR LES PERSONNELS

Il convient dans cette partie de mentionner les garanties statutaires qui sont offertes aux agents dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de mutualisation des services (s'agit-il d'un transfert automatique? D'une mise à disposition de plein droit ou individuelle? L'agent conserve-t-il son régime indemnitaire?..)

Enfin, mentionner dans cette partie si des garanties supplémentaires ou nouvelles ont été adoptées, notamment dans le cadre de négociations avec les organisations syndicales.

6/ CONSÉQUENCES SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Dans cette partie, il s'agira d'indiquer le volume des emplois occupés sur les fonctions concernées dans les communes et au sein de l'intercommunalité au moment de la réalisation du diagnostic, les dépenses de fonctionnement et d'investissement attachées à ces services ou fonctions pour l'ensemble du bloc local, le volume des emplois occupés sur lesdites fonctions après mutualisation compte tenu de l'organisation et du niveau de service qui seraient adoptés, les dépenses de fonctionnement et d'investissement attachées aux mêmes services après mutualisation etc...

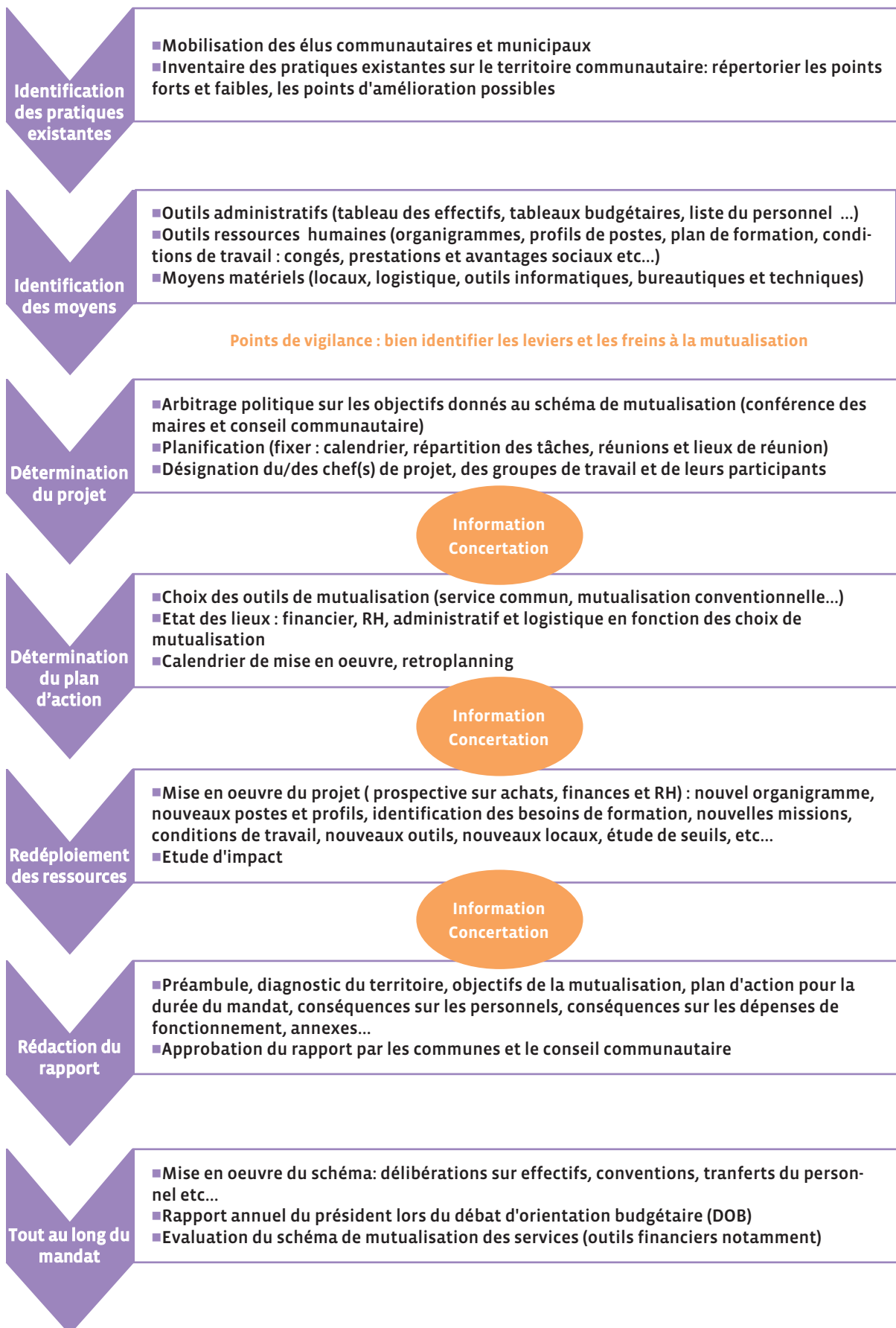
7/ ANNEXES

Cette partie du rapport peut contenir les annexes techniques concernant les effectifs et les dépenses, les documents en matière de personnel qui auraient été adoptés (une charte de la mutualisation des services par exemple), l'organigramme général des services intercommunaux etc...



➤ Il n'existe pas de méthode unique d'élaboration du schéma de mutualisation. Les étapes clés présentées ci-après sont une proposition et devront s'adapter aux projets, moyens et ambitions de chaque communauté.

Etapes clés d'élaboration du schéma de mutualisation des services



Conseils

Privilégier la concertation

Associer le plus largement possible l'ensemble des personnels concernés par le projet de mutualisation et prendre le temps de la concertation. C'est l'une des principales clés de la réussite du projet.

Adapter les ambitions au contexte local

Le projet de mutualisation devra, autant que faire se peut s'appuyer sur le projet de territoire de la communauté et des communes. Par exemple, un projet de mutualisation très ambitieux dans une intercommunalité peu intégrée risque d'être difficile à mener à bien. De

même, un certain nombre d'EPCI devraient voir leur périmètre évoluer prochainement dans le cadre de la réouverture des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévue en 2015. Ainsi, un projet de mutualisation a minima pourrait être conseillé afin de ne pas alourdir et rendre complexe l'évolution future du périmètre, notamment en cas de fusion avec un ou plusieurs autres EPCI qui supposera de revoir les procédures déjà engagées.

Mesurer les coûts

Les économies liées à la mutualisation ne se mesurent qu'à moyen voire long terme. Dans un

premier temps, la mutualisation des services a un coût puisqu'il s'agit d'harmoniser le niveau des services sur le territoire communautaire voire de créer de nouveaux services (désengagement de l'Etat). Les conditions d'emploi et de rémunération des personnels transférés au sein des services mutualisés entraînent également une harmonisation à la hausse. Anticiper le coût de la mutualisation est également un facteur d'adaptation du projet de mutualisation au contexte local.

Références

- Le schéma de mutualisation des services (Art. L.5211-39-11 du CGCT)
- Transfert et mise à disposition de services (Art. L. 5211-4-1 du CGCT)
- Services communs (Article L. 5211-4-2 du CGCT)
- Partage des biens et équipements (Art. L.5211-4-3 du CGCT)
- Modalités de remboursement des mises à dispositions (Décret R.5211-16 du CGCT)
- Conventions prestations (Art. L.5214-16-1 du CGCT)
- Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 dite « loi MOP »
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

Aller plus loin

Documents disponibles sur le site internet de l'AMF : www.amf.asso.fr :

- Référence : CW12768 / La mutualisation des services (*Ce document n'est accessible qu'aux maires et aux présidents de communautés adhérents à l'AMF*).
- Référence : BW11467 / Compte-rendu de la Rencontre-débat du 2 octobre 2014.
- Réf. CW12733 / Étude AMF-AdCF « Instruction des autorisations d'urbanisme : les enjeux d'une nouvelle organisation locale »

Contacts

Département Intercommunalité et territoires de l'AMF : 01 44 18 51 90

Département administration et gestion communale de l'AMF : 01 44 18 13 74