

**CONCOURS INTERNE ET DE 3<sup>ème</sup> VOIE  
DE TECHNICIEN TERRITORIAL**

**SESSION 2018**

**ÉPREUVE DE RAPPORT TECHNIQUE**

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Élaboration d'un rapport technique rédigé à l'aide des éléments contenus dans un dossier portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt.**

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

**SPÉCIALITÉ : SERVICES ET INTERVENTION TECHNIQUES**

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ L'utilisation d'une calculatrice de fonctionnement autonome et sans imprimante est autorisée.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 27 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend  
le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Vous êtes technicien territorial au sein de la commune de TECHNIVILLE, ville-centre comptant 8 000 habitants et intégrée dans une communauté de communes (TECHNICO) comptant 18 000 habitants et regroupant 14 communes au total.

Vous êtes en charge du centre technique municipal (CTM) qui regroupe notamment le parc automobile et engins, les activités d'entretien de la voirie et des bâtiments, ainsi que la logistique (dont la gestion de la banque de matériel qui comprend principalement des chapiteaux, des praticables, la signalisation routière temporaire).

Le directeur des services techniques de TECHNIVILLE vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport technique sur les enjeux de la mutualisation des services techniques.

#### **Liste des documents :**

- Document 1 :** « Loi de réforme des collectivités territoriales : le guide pratique - Mutualisation des services au niveau communal » - *interieur.gouv.fr* - 21 septembre 2011 - 3 pages
- Document 2 :** « Mutualisation - Bâtir un service technique partagé » - *lagazettedescommunes.com* - 25 mars 2015 - 2 pages
- Document 3 :** « Mutualisation des services et des moyens » - *puy-de-dome.gouv.fr* - 31 octobre 2014 - 5 pages
- Document 4 :** « Mutualiser les services techniques : ce qu'il savoir » (extraits) - *lagazettedescommunes.com* - 18 juillet 2017 - 3 pages
- Document 5 :** « Gestion - Optimiser les services et les moyens des villes moyennes - Le service de parc automobile » - *Fédération des Maires des Villes Moyennes - villesdefrance.fr* - Mai 2010 - 3 pages
- Document 6 :** « La Banque de Matériel Intercommunal (BMI) » (extraits) - *payszorn.com* - 3 juillet 2014 - 2 pages
- Document 7 :** « Mutualiser les services techniques : opportunité ou fausse solution ? » - *lagazettedescommunes.com* - 1<sup>er</sup> août 2016 - 4 pages
- Document 8 :** « Territorialiser les services techniques, un gage d'efficacité » - *lagazettedescommunes.com* - 18 juillet 2017 - 3 pages

#### **Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.**

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

# Mutualisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

La mutualisation des services est devenue une nécessité dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale. Dans les récents rapports, et notamment celui de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en date du 25 mai 2010, le constat a été dressé d'une insuffisante exploitation des possibilités de ce mode d'organisation de l'action locale, notamment au sein du bloc communal.

En conséquence, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a sensiblement amélioré le cadre des mutualisations au sein du bloc communal en :

- en faisant de l'EPCI à fiscalité propre le porteur principal de mutualisations du bloc communal ;
- renforçant sa sécurité juridique au regard des exigences du droit communautaire ;
- diversifiant ses instruments, en permettant notamment la création de services communs aux EPCI et à leurs communes membres ainsi que l'acquisition de matériels par les EPCI au bénéfice de leurs communes membres ;
- systématisant la réflexion au sein des intercommunalités sur les possibilités de mutualisation.

## Une démarche de mutualisation institutionnalisée

En vertu du nouvel article L.5211-39 du CGCT, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres sera élaboré. Ce rapport comportera un projet de schéma de mutualisation des services et sera soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un bilan de l'état d'avancement du

schéma de mutualisation sera communiqué par le président de l'EPCI à fiscalité propre.

## De nouvelles possibilités de mutualisations

### La création de services communs

Le nouvel article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Ce dispositif se caractérise ainsi par sa souplesse puisqu'il associe à sa mise en œuvre uniquement l'EPCI et celles de ses communes membres qui le souhaitent.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.) qui concourent indirectement à l'exercice par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de ses compétences.

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents.

En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

#### **Situation des personnels**

Les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun.

Ils sont soumis à l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI ou du maire selon la nature de la mission réalisée.

Ils conservent de plein droit leur régime indemnitaire et les avantages collectifs.

#### **Un partage accru des moyens matériels de l'EPCI à fiscalité propre**

Le nouvel article L.5211-4-3 du CGCT 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.

#### **La passation de conventions de prestations de services**

Le nouvel article L.5111-1-1 du CGCT permet la passation entre des EPCI à fiscalité propre de conventions de prestations de services. Ces conventions se situent en dehors du cadre juridique de la commande publique quand elles portent sur des services non économiques d'intérêt général ou ont pour objet la mise en œuvre de compétences communes.

## **Une sécurisation des mises à disposition « ascendantes » de services**

Depuis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre le régime de mise à disposition de services applicable aux communautés urbaines, il est possible que, par dérogation au principe suivant lequel le transfert de compétences d'une commune à un EPCI implique le transfert concomitant du service et du personnel correspondant, une commune conserve son service pour des motifs organisationnels et le mette ensuite à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Dans un avis motivé du 29 juin 2007, la Commission européenne a critiqué ce type de mutualisation dite « ascendante », en estimant que les conventions par lesquelles les services d'une commune membre d'un EPCI pouvaient être mis à disposition de celui-ci sans procédure de passation de marché semblaient contraires au droit communautaire.

La loi du 16 décembre 2010 modifie le Code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de sécuriser le régime des mutualisations « ascendantes » au regard du droit communautaire, en maintenant ces mutualisations hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics sous réserve qu'elles répondent à plusieurs conditions :

- La conservation par une commune de tout ou partie de ses services concernés par un transfert de compétences doit satisfaire deux critères cumulatifs. D'une part, le transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre doit avoir été partiel. Une commune ne peut donc conserver tout ou partie d'un service concerné par le transfert de l'intégralité d'une compétence communale à un EPCI à fiscalité propre. D'autre part, la

# Mutualisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

conservation du service par une commune doit présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

- La mise à disposition au bénéfice de l'EPCI doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, et, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.
- Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences.
- Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, lesquelles devront correspondre à celles qui seront déterminées par un décret.

Un délai d'un an à compter du 16 décembre 2010, date de la promulgation de la loi, est laissé aux communes membres d'un EPCI qui ont conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences pour se mettre en conformité avec le nouveau régime de mise à disposition de service.

## Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

MUTUALISATION

## Bâtir un service technique partagé

Auteur associé | Management technique | Publié le 25/03/2015

**Dans un paysage territorial en pleine réforme, communes et EPCI se posent la question d'une organisation territoriale efficace qui prône une dynamique intercommunale. Dès lors, les services techniques doivent réfléchir à la meilleure manière de partager leurs moyens afin d'optimiser leurs ressources. Pour cela, plusieurs étapes sont nécessaires.**



### entre les communes

### Réfléchir à un partage optimal

Les services techniques, notamment dans les petits villages ou villes, qu'ils soient membres ou non d'un même EPCI, peuvent rationaliser leurs moyens et réfléchir à une organisation qui permette, d'un point de vue opérationnel, d'optimiser leur budget. Par exemple, ne pas hésiter à partager un cantonnier ou acquérir une autolaveuse à plusieurs villages. Ceci est déjà bien engagé dans certaines collectivités qui peinent à joindre les deux bouts.

Il s'agit donc d'une approche informelle d'un schéma de mutualisation, propre aux besoins techniques.

### Valider budgétairement le service technique partagé

Il faut définir un projet et des objectifs, comme assurer l'entretien des locaux, des voiries, des espaces verts, des véhicules, etc. Ceci répond aux difficultés de recruter des agents à temps non complet en offrant un temps plein sur plusieurs communes. Idem pour les prestations ou l'acquisition et l'entretien du matériel. Divers modes de fonctionnement en découlent : service commun, mise à disposition, groupements de commandes, etc. Une fonction « services techniques partagés » doit être présentée lors du débat d'orientations budgétaires et votée au budget, puis que fixée par délibération et convention.

### Définir le périmètre d'action

Cette organisation n'est pas une simple volonté politique mais répond à des besoins spécifiques propres au territoire, comme l'acquisition d'une lame de déneigement et d'un réservoir à sel couvert pour une communauté de communes de montagne.

Il convient de recenser les missions et compétences existantes, l'organisation et les besoins présentés par des communes en attentes. Ensuite, il est indispensable de définir des objectifs, missions et tâches afin de détailler le nouveau fonctionnement.

La définition du périmètre d'action peut donc s'étendre de la mise en place d'opérations simples jusqu'à un schéma de mutualisation des services techniques.

## **Porter le projet**

Les élus sont au cœur du projet, car cette organisation permet de rationaliser les achats, négocier les prix, faire un groupement de commandes. La méthode projet est appliquée : comité de pilotage, comité technique, groupe de travail, etc. Le binôme élu/DST est fondamental. La démarche ne doit pas être forcée mais coconstruite, en prévoyant différentes étapes de validation, et un dialogue indispensable avec les agents.

## **Impliquer les agents**

Quels que soient les moyens partagés, ceux-ci auront des effets sur les ressources humaines (transferts, mises à disposition, etc.). Impliquer les agents dès l'origine du projet est indispensable et facilitera sa mise en œuvre. Par ailleurs, décortiquer avec eux les objectifs est un temps nécessaire.

## **Équilibrer les coûts**

Souvent lorsqu'est abordée la mutualisation, les fonctions ressources sont identifiées. Or, les services techniques constituent les plus grosses charges des collectivités. Mettre en œuvre ce dispositif permet d'équilibrer les coûts de fonctionnement et même d'investissement, notamment pour le matériel en ayant une vision d'ensemble des besoins (communes/EPCI). Cette approche peut tendre, à terme, vers un vrai schéma de mutualisation des services techniques, complétée par un projet de territoire et un pacte financier et fiscal.

### **POUR ALLER PLUS LOIN**

- Mutualiser les services techniques territoriaux : une question d'échelle
- Ingénierie territoriale : une nécessaire mise en réseau des compétences
- Ingénierie territoriale : un besoin de clarifier les compétences

## MUTUALISATION DES SERVICES ET DES MOYENS

---

La mutualisation des services et des moyens recoupe différents dispositifs tendant à la rationalisation des dépenses et à la réalisation d'économies d'échelle. Elle peut s'appréhender tant au travers des règles applicables aux transferts de compétences que dans un cadre conventionnel.

### COOPERATION CONVENTIONNELLE ENTRE COMMUNES

Aux termes de l'article L2121-29 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal dispose d'une compétence générale de droit commun pour régler par délibérations les affaires de la commune.

Cette compétence générale offre au conseil municipal la possibilité d'intervenir dans tout domaine, dans un but d'intérêt public local, sous réserve que ces compétences ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques. La commune étant libre de choisir le mode de gestion de ses services publics, elle peut faire appel au concours d'une autre collectivité pour assurer un service public.

Il en résulte donc que des conventions peuvent être conclues entre plusieurs communes pour assurer la mise en oeuvre d'une mission de service public, ceci à défaut du transfert de cette mission à l'EPCI à fiscalité propre auquel les communes adhèrent et sous réserve que les prestations n'interviennent pas dans un secteur concurrentiel soumis à la réglementation des marchés publics.

Deux exemples peuvent illustrer cette possibilité:

- Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) fonctionnant sur le fondement d'une convention conclue entre deux ou plusieurs communes. Ce mode de fonctionnement concerne déjà un certain nombre de RPI du département.

- La mutualisation des secrétariats de mairie ou d'autres personnels communaux pourrait aussi, dans la même hypothèse, s'effectuer dans le cadre d'une simple convention de mise à disposition comme le prévoit l'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique territoriale.

### MUTUALISATION DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

#### *[RELATIONS ENTRE EPCI (= EPCI à FISCALITE PROPRE + SYNDICATS de COMMUNES) ET LEURS MEMBRES]*

#### **1. Dans le cadre d'un transfert de compétences:**

##### **1.1. le transfert de services ( article L 5211-4-1 I du CGCT):**

Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en oeuvre (sous réserve du §1.2. ci-dessous).

**Collectivités concernées :** Communes et EPCI.

**Modalités du transfert de service :** ces modalités font l'objet d'une **décision conjointe** de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'EPCI.

### **Modalités relatives au personnel :**

\* Les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires de la commune qui remplissent **en totalité** leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré sont automatiquement transférés dans les effectifs de l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

\* Les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires de la commune, qui remplissent **partiellement** leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré, peuvent se voir proposer un transfert. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée, **mis à disposition** à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI et sont placés sous l'autorité fonctionnelle de ce dernier. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l' EPCI.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

### **1.2. : la mise à disposition d'un service communal (article L 5211-4-1 II du CGCT):**

Une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences à un EPCI à raison du caractère partiel de ce dernier et ceci dans le cadre d'une bonne organisation du service. Dans ce cas de figure, le service n'est pas transféré mais est mis en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

**Collectivités concernées :** Communes/EPCI.

**Modalités de la mise à disposition de service :** une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par l'EPCI des frais de fonctionnement du service.

**Mise à disposition des agents concernés :** Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires communaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

### **1.3. : la mise à disposition d'un service communautaire (article L 5211-4-1 III du CGCT):**

Les services d'un EPCI peuvent être **mis à disposition** d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt, dans le cadre d'une bonne organisation des services.

**Collectivités concernées :** Communes / EPCI.

**Modalités de la mise à disposition de service :** une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

**Mise à disposition des agents concernés :** les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

## **2. En dehors des compétences transférées:**

### **Le service commun (article L 5211-4-2 du CGCT):**

**Objet:** Le service commun est un dispositif de mutualisation, mis en oeuvre en dehors de compétences transférées, pour assurer des missions opérationnelles, fonctionnelles ( gestion de personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle) ou d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

#### **Collectivités pouvant recourir au service commun :**

Le service commun est possible :

- entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres ;
- entre un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs établissements publics dont il est membre ;
- entre une EPCI à fiscalité propre et le CIAS qui lui est rattaché.

**Modalités de mise en oeuvre du service commun :** les effets de ces mises en commun sont réglés par **convention**, après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention, ainsi que les accords conclus. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

**Modalités de gestion du service commun :** Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, un service intercommunal peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante.

**Agents concernés :** Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

## **3. Dans le cadre et en dehors des compétences transférées:**

### **La mise en commun de matériels (article L 5211-4-3 du CGCT) :**

**Objet :** Ce dispositif de mise en commun de matériels permet aux seuls EPCI à fiscalité propre d'acquérir des biens et d'en partager l'utilisation avec leurs communes membres y compris pour l'exercice par les communes de compétences non transférées à l'EPCI.

**Collectivités concernées :** EPCI à fiscalité propre et communes membres.

**Modalités de mise en oeuvre :** Un règlement de mise à disposition définit les conditions d'utilisation des moyens mis en commun.

## **MUTUALISATION EN DEHORS DU CADRE INTERCOMMUNAL**

L'article L5111-1-1 du CGCT organise un cadre juridique pour les mutualisations horizontales entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes d'une part, entre EPCI d'autre part. En revanche, les communes sont exclues du dispositif. Il concerne l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée.

Ce dispositif repose sur la contractualisation qui pourra prévoir:

- soit la **mise à disposition** du service et des équipements d'un des contractants à la convention au profit des autres contractants,
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un **service unifié** relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le 1er cas, la convention fixe les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le 2ème cas la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques paritaires compétents, les effets sur le personnel concerné.

L'article L5111-1-1 prévoit en outre la possibilité pour les départements et les régions, leurs établissements publics et certains syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, de se doter d'un **service unifié** ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels (services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées, sans être directement rattachées à ces compétences).

## **MUTUALISATION A CARACTERE PONCTUEL: LES PRESTATIONS DE SERVICES**

### **1. Prestations de services réservées aux EPCI**

Conformément au principe de spécialité, un EPCI ne peut réaliser des prestations de services pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire.

Dans ce contexte, le code général des collectivités territoriales a mis en place un régime spécifique d'habilitation générale. Ainsi, les communautés urbaines (art L5215-27) et les communautés d'agglomération (art L5216-7-1) bénéficient de par la loi d'une habilitation générale qui leur permet de réaliser des prestations de service. Les communautés de communes (art L5214-16) bénéficient de cette habilitation uniquement si elles agissent pour le compte de leurs communes membres.

A l'inverse, les communautés de communes lorsqu'elles agissent pour le compte d'autres collectivités que leurs membres, doivent impérativement être autorisées par leurs statuts à réaliser des prestations de services dont la nature et les bénéficiaires doivent être précisément définis.

Il en est de même s'agissant des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes. Bien que ne bénéficiant pas d'habilitation législative, ils peuvent, s'ils y sont habilités par leurs statuts, assurer des prestations de services en faveur de personnes morales extérieures et de leurs propres membres.

Dans le cas où une habilitation statutaire est nécessaire, elle doit :

- présenter un lien avec les compétences transférées à l'établissement,
- préciser l'objet sur lequel portera la convention de prestation de service,
- préciser le champ territorial de l'autorisation de conventionner donnée à l'EPCI.

La mise en oeuvre de l'habilitation implique:

- que la prestation rendue ait un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement,
- que soit signée une convention qui déterminera notamment les relations financières des cocontractants.
- que la prestation réponde à un intérêt public et, le cas échéant, qu'elle soit conclue dans le respect des règles de la commande publique.

## **2. Prestations de services élargies à de nouveaux acteurs**

### **Article L5111-1**

*Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.*

*Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles [L. 5711-1](#) et [L. 5721-8](#), les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.*

***Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.***

L'article L5111-1 du CGCT issu de la loi RCT du 16 décembre 2010 a eu pour objectif d'élargir à de nouveaux acteurs le cadre des prestations de services. Il habilite légalement les régions, départements, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes à conclure entre eux des conventions de prestation de services. Cette habilitation est également étendue aux EPCI entre eux, mais les communes sont exclues du dispositif.

Il est précisé que, lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1 (cf. §2), ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

### **DISPOSITIFS SPECIFIQUES**

Au delà des dispositifs précisés plus haut, d'autres options de nature conventionnelle sont définies dans des domaines bien particuliers tels que, par exemple:

- les groupements de commandes (article 8 du code des marchés publics ), ouverts aux collectivités territoriales et établissements publics locaux,
- la comaitrise d'ouvrages publics (art 2 II de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée), ouverte aux collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements,
- la maîtrise d'ouvrage public déléguée (art 4 I de loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée),
- la mutualisation de la police municipale directement entre communes, ou via un EPCI (articles L512-1 et L512-2 du code de la sécurité intérieure).

**DOSSIER** : Mutualisation des services techniques : le grand chamboulement

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/442597/faut-il-mutualiser-les-services-techniques/>

FINANCES LOCALES

## Mutualiser les services techniques : ce qu'il faut savoir (extraits)

Auteur associé | A la Une finances | actus experts technique | Fiches Finances | Publié le 19/05/2016 | Mis à jour le 18/07/2017

**La mutualisation des services techniques peut offrir une belle opportunité d'économies. Elle doit cependant être soigneusement préparée. La question du partage des coûts, autant que celle du devenir des agents notamment, apparaissent ainsi prépondérantes pour garantir la réussite d'un processus complexe. Et si, in fine, face à cette complexité, la mutualisation ne devait-elle pas être dépassée ?**

[...]

### Un partage pertinent des coûts à identifier

Mutualiser implique un partage des coûts, c'est l'un des objectifs recherchés. Le CGCT (article D.5211-16 <sup>[1]</sup>) indique une méthodologie de calcul pour la mise à disposition de service, méthodologie qui peut également être appliquée aux services communs. La facturation s'effectue ainsi sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement. La convention portant création du service commun doit établir la méthodologie retenue pour le calcul de ce coût unitaire de fonctionnement, qui reprend toutes les charges de fonctionnement du service (personnel, fournitures, coût de renouvellement des biens, contrats de service éventuellement rattachés...). Le coût unitaire est établi à partir des derniers comptes administratifs actualisés des perspectives d'activité. Le nombre d'unités de fonctionnement retranscrit quant à lui le recours réel au service commun par les communes ou l'EPCI bénéficiaires.

À lire aussi - Premium

Mutualiser les services techniques : opportunité ou fausse solution ? <sup>[2]</sup>

Contrairement aux services administratifs, l'identification de clés de répartition de services techniques ne peut cependant se contenter d'une répartition d'ETP par temps passé pour chaque collectivité. Pour chaque service, une clé devra être identifiée et appliquée en prenant en compte les spécificités de l'activité (le métrage carré des locaux pondéré par leur complexité pour l'entretien des locaux par exemple), y compris pour des opérations a priori simples comme le partage de matériel (outre l'acquisition, l'amortissement par exemple doit être pris en compte).

### Un risque de dépenses supplémentaires à contenir

Outre ces coûts d'organisation et de pilotage, la mutualisation peut également générer des dépenses

supplémentaires. À ce titre, plusieurs points de vigilance doivent être pris en compte dans tous processus de mise en commun des moyens.

En effet, comme l'a souligné le rapport signé par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Association des maires de France (AMF) début 2015 <sup>[3]</sup>, mutualiser peut également permettre d'étendre la gamme de services offerts. Par conséquent, mutualiser pourrait conduire à augmenter les dépenses à travers plusieurs canaux : l'harmonisation de la qualité du service rendu à l'ensemble des communes et intercommunalités ayant décidé de mutualiser leurs services et une diversification du service.

Dans les intercommunalités composées de collectivités de taille modeste, la mutualisation est souvent l'occasion d'opérer un rattrapage en matière de conformité des normes que ces communes n'avaient pas les moyens de respecter. Cette mise en conformité peut générer des coûts supplémentaires (par exemple en termes de formation des personnels).

### **L'épineuse question du régime indemnitaire**

Du point de vue des ressources humaines, se pose la question de l'harmonisation du régime indemnitaire. En effet, le regroupement au sein d'un service commun de personnels disposant de régimes indemnitaires différents implique de s'interroger sur les conséquences financières de la mutualisation. Une harmonisation « par le haut » peut s'avérer un coût non négligeable qu'il est nécessaire de prendre en compte. Néanmoins, la mutualisation peut également constituer une opportunité pour remettre à plat le régime indemnitaire dans une logique d'extension du régime à l'ensemble du service mutualisé mais en en faisant un véritable outil managérial (avancement au mini ou au maxi en fonction des performances, mise en place du Rifseep, etc.).

Ces points de vigilance financiers impliquent par conséquent de faire reposer tous les processus de mutualisation des services techniques sur une évaluation afin d'objectiver la démarche et de déterminer les marges de manœuvre financières dégagées, l'amélioration du service et la qualité des interventions des services techniques. Cette démarche d'évaluation peut notamment reposer sur des indicateurs d'économies (dans le cadre de groupements de commandes, les devis avant et après mutualisation ; le nombre de postes non remplacés grâce à la mutualisation, etc.) mais également sur des indicateurs de qualité (vitesse d'intervention des services, nombre d'interventions réalisées sur le nombre d'interventions demandées, enquêtes de satisfaction auprès des usagers, etc.).

### **Une démarche à inscrire dans un projet global de territoire**

Au-delà des gains financiers à la mutualisation, les services techniques présentent la particularité d'être un service de proximité qui nécessite une réactivité importante. En effet, ayant vocation à intervenir principalement sur l'espace public, il faut souligner l'attention particulière des élus à avoir des services techniques performants qui puissent garantir, par exemple, une voirie et des espaces verts bien entretenus. Il s'agit bien souvent d'une vitrine pour les collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle la mutualisation des services techniques s'inscrit dans une logique différente de celles des fonctions ressources et demeure, aujourd'hui encore, un domaine peu exploré de la mutualisation. Elle doit nécessairement s'inscrire dans un projet de territoire qui permette d'assurer collectivement un certain niveau de service. En ce sens, l'intercommunalité a un rôle pivot dans la démarche de mutualisation, en fédérant les exigences des communes de son territoire et en garantissant l'animation du processus, notamment lorsque la démarche regroupe une multiplicité d'acteurs.

La mutualisation garantit le maintien d'une qualité d'intervention dans un contexte budgétaire contraint mais elle ne constitue pas une solution aux contingences financières dans les collectivités territoriales. En effet, les coûts et les difficultés en termes de gouvernance que la mutualisation génère peuvent limiter les gains purement financiers qui peuvent être dégagés. En revanche, la mutualisation est sans aucun doute un premier pas vers des dispositifs susceptibles de répondre de façon plus efficace aux baisses des dotations.

## **Une démarche à dépasser ?**

En effet, mutualiser des services peut être un prélude à un transfert de compétence qui présente l'avantage de transférer une compétence à une seule personne publique, ce qui limite, de fait, les problèmes de gouvernance et permet une gestion et un fonctionnement plus efficient.

Surtout, la mutualisation est susceptible d'être un premier pas vers une fusion de collectivités. Ainsi, dans la démarche de rapprochement du département des Yvelines et des Hauts-de-Seine en vue d'une potentielle fusion, les services d'entretien routier ont fait l'objet d'un rapprochement poussé pour répondre aux enjeux qui se posent en la matière.

De même, au niveau intercommunal, la mutualisation des services peut constituer une étape dans la création d'une commune nouvelle en permettant une harmonisation des pratiques et un rapprochement de fait des structures.

La mutualisation des services techniques apparaît aujourd'hui comme un levier d'action permettant de dégager des marges de manœuvre financières mais surtout, elle permet de garantir un niveau et une qualité de service alors que la baisse des dotations impacte fortement les services techniques. Il est toutefois nécessaire qu'une véritable dynamique collective se dégage autour d'un tel projet de mutualisation pour éviter un transfert de charges déguisé entre collectivités. Il s'agit donc, avant tout, d'un dispositif qui doit être actionné et mis en œuvre de façon souple et adaptée en fonction des territoires. C'est du moins ce que les évolutions de la loi « Notre » semblent favoriser...

[...]

## LE SERVICE DE PARC AUTOMOBILE

### CONTEXTE, ENJEUX ET PROBLÉMATIQUE POSÉE AUX COLLECTIVITÉS

**Le service du parc automobile dans une collectivité c'est à la fois un parc roulant fournissant aux services publics des moyens de déplacements adaptés à leurs finalités et un service de gestion, et souvent d'entretien, de ce parc.**

Ainsi, la problématique d'optimisation est double : d'une part la taille du parc de véhicules et d'autre part, le dimensionnement du personnel affecté à sa gestion et son entretien.

- de l'efficacité de la gestion du parc automobile dépend, notamment :
  - La disponibilité des véhicules pour les services utilisateurs et donc la qualité du service rendu ;
  - Le coût d'entretien direct ou indirect (sous-traitance) ;
  - L'image que la collectivité renvoie en fonction de l'aspect des véhicules.
- Le nombre de véhicules, leur nature, leurs modes d'utilisation sont autant de facteurs d'efficacité et d'efficience des services : pour mémoire le coût annuel pour la collectivité d'un véhicule léger est de 3 à 4 k€ alors que celui d'un agent s'établit entre 20 et 30 k€.

#### Les points clés de dimensionnement de la taille du parc automobile

Le dimensionnement du parc roulant est lié à différentes réalités de chaque collectivité, notamment les suivantes :

- Types de prestations assurées et/ou compétences de la collectivité ;
- Taille de l'effectif de la collectivité ;
- Politique d'attribution individuelle de véhicules en vigueur dans la collectivité ;
- Éclatement géographique des services sur le territoire ;
- Pratique ou pas de l'usage des véhicules personnels avec remboursement d'indemnités kilométriques aux agents ;
- Mutualisation ou pas de véhicules entre services par la mise en pool.

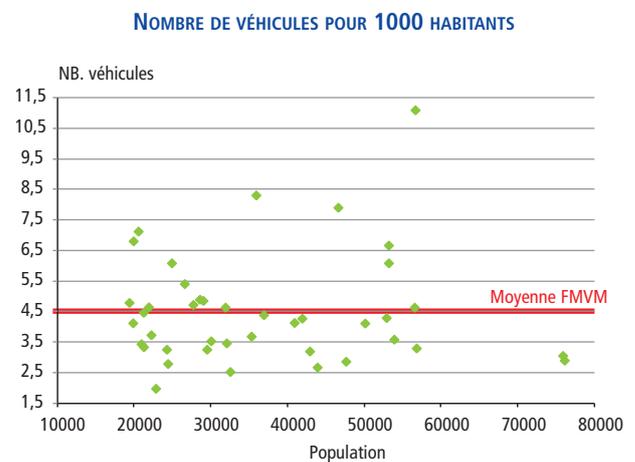
#### Les points clés de dimensionnement d'un service de garage (entretien du parc)

Le dimensionnement en personnel du service d'entretien du parc roulant est lié à différentes réalités de chaque collectivité, notamment les suivantes :

- Âge moyen du parc et existence d'un plan de renouvellement ;
- Existence ou pas, à proximité, d'une offre de sous-traitance pour l'entretien du parc, en particulier pour les engins de voirie et de TP ;
- Niveau de responsabilisation des utilisateurs de véhicules et suivi de la sinistralité ;
- Plan de maintien des compétences techniques des agents mécaniciens (adaptation des compétences à la modernisation du parc) ;
- Niveau d'équipement matériel du service de garage (notamment mallettes de diagnostic constructeurs).

### ÉTAT DES LIEUX ISSU DE L'ANALYSE RÉALISÉE

#### La taille du parc automobile des collectivités

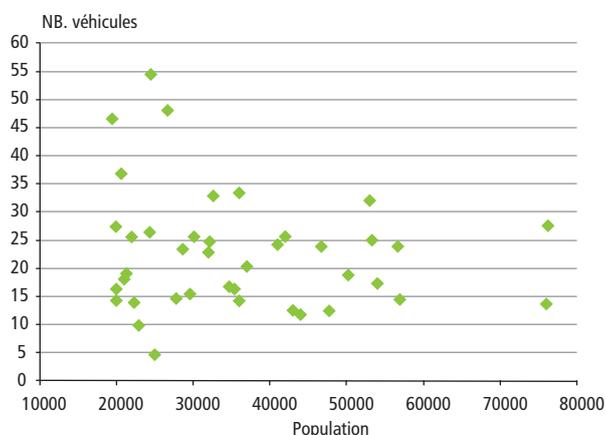


Le schéma ci-dessus montre que la grande majorité des collectivités ayant participé à l'enquête ont des parcs automobiles représentant entre 2,5 et 5 véhicules pour 1.000 habitants.

Ce ratio (dont la moyenne s'établit à 4,5 véhicules pour 1.000 habitants) semble se vérifier quelle que soit la taille de la collectivité.

## Le dimensionnement du service d'entretien du parc automobile lorsqu'il est assuré en régie

NOMBRE DE VÉHICULES POUR UN AGENT DU GARAGE

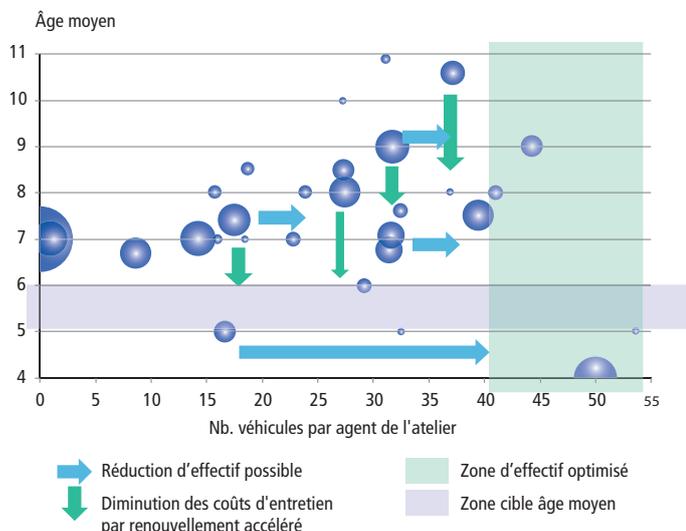


Une très grande majorité des communes ayant répondu au questionnaire comptent **entre 15 et 25 véhicules par agent de l'atelier**. La moyenne sur la totalité de l'échantillon s'établit à 28 véhicules entretenus par agent mécanicien, ce qui reste assez faible. La taille de la commune ne semble pas être déterminante sur ce ratio. En effet, considérant qu'un agent d'atelier travaille environ 240 jours par an, cela reviendrait à considérer qu'en moyenne tout véhicule de la collectivité est immobilisé pour maintenance et réparation un peu moins de 10 jours par an en moyenne.

Les études des parcs automobiles déjà réalisées indiquent qu'il est possible d'obtenir un dimensionnement optimisé du service atelier avec une cinquantaine de véhicules entretenus par agent.

## Le rapport entre l'âge moyen du parc et l'effectif chargé d'entretenir ce parc

ÂGE MOYEN DES VÉHICULES ET DIMENSIONNEMENT DU SERVICE



La taille de la sphère est proportionnelle au niveau d'externalisation de l'entretien mécanique

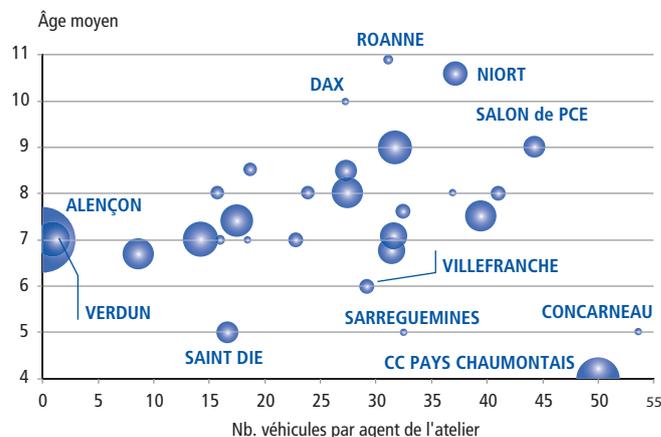
La moyenne, toutes collectivités de l'échantillon confondues, de l'âge moyen du parc automobile de moins de 3,5 tonnes est de 8,5 années. Cet indicateur est très élevé par rapport à l'objectif cible préconisé (entre 4 et 6 années).

Le graphique ci-dessus situe le parc automobile de chaque collectivité sur trois dimensions : le nombre moyen de véhicules entretenu par agent de l'atelier, l'âge moyen du parc et l'importance de la part d'entretien externalisé dans des garages privés. Deux zones d'optimisation sont figurées : l'une en bleu représente la zone cible pour l'âge moyen du parc automobile, l'autre en vert la zone cible du nombre moyen de véhicules qu'un agent de l'atelier est susceptible d'entretenir.

Deux types de marges de manœuvre sont figurés ci-dessus et se combinent :

- La mise en place d'un plan de renouvellement du parc automobile (*flèche verte*) qui contribue à limiter l'âge moyen du parc pour en diminuer significativement les coûts d'entretien (pièces et mains d'œuvre) ;
- La réduction de l'effectif d'agents d'atelier (*flèche bleue*) lorsque le nombre moyen de véhicules entretenus par agent est largement inférieur à 45/55 véhicules (et d'autant plus que le niveau d'externalisation est déjà significatif).

ÂGE MOYEN DES VÉHICULES ET DIMENSIONNEMENT DU SERVICE  
DÉTAIL DES COLLECTIVITÉS



## La prise en compte des nécessités liées au développement durable dans la typologie des parcs roulants

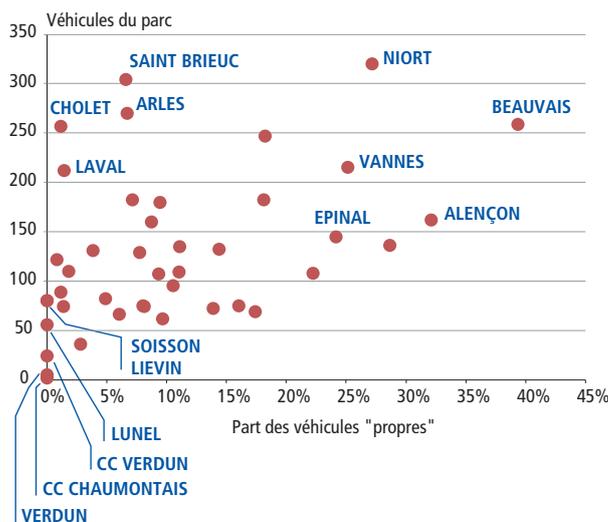
De plus en plus, les citoyens attendent une forme d'exemplarité de la collectivité en matière de véhicules « propres », en cohérence avec ses politiques de développement durable.

- La loi sur l'air prévoit d'intégrer 20% de véhicules propres dans les plans de renouvellement des flottes automobiles des collectivités.

La part de véhicules dits « propres » dans le parc roulant de moins de 3,5 tonnes est très variable selon l'échantillon de collectivités ayant participé à l'analyse.

Une tendance semble se dessiner et montrer que plus le parc de véhicules est important (lié à la taille de la collectivité d'ailleurs), plus l'effort de mutation vers un parc roulant plus respectueux de l'environnement est observable.

PART DES VÉHICULES "PROPRES" DANS LE PARC (-3,5T.)



## DOCUMENT 6

Communauté des Communes du Pays de la Zorn

# La Banque de Matériel Intercommunal (BMI) Mise à jour 03.07.2014

La Communauté de Communes du Pays de la Zorn possède un tissu associatif riche et varié qui joue un rôle essentiel dans l'animation de notre territoire.

Dès 1997, dans son programme d'actions « Vie associative et culturelle », la Communauté des Communes a décidé de mettre en place une banque de matériel intercommunale.

Ce service vise à soutenir et à faciliter l'organisation de manifestations sportives et culturelles sur notre territoire.

L'accès à la BMI est exclusivement réservé aux communes, aux associations et aux écoles du Pays de la Zorn. En aucun cas, le matériel ne pourra être loué, directement ou indirectement, aux particuliers.

Le matériel disponible

Désignation	Photo	Nombre	Tarif	Caution
Chapiteau 7x15m avec remorque		5	90€ /week-end	1 000 €
Ensemble lumineux pour chapiteau	/	4	gratuit	0€
Tonnelle 4x4m		10	20€/week-end	500€
Praticable 2x1m sur remorque		24	4€/week-end	500€
Barrière de sécurité sur remorque		30	gratuit	0€
Panneau routier « Route barrée »		5	gratuit	0€
Panneau routier « Déviation »		5	gratuit	0€

Panneau routier « Avertissement »		5	gratuit	0€
Cône de signalisation		20	gratuit	0€
Piquet de signalisation		10	gratuit	0€
Sonorisation professionnelle 4x400W		1	70€/week-end	1 000€
Sonorisation portable autonome		2	35€/week-end	500€
Lot de 5 grilles d'exposition		8	10€/week-end	0€
Lot de 5 panneaux d'exposition		1	10€/week-end	0€
Rétroprojecteur + écran		1	10€/week-end	500€
Vidéoprojecteur + écran 120 X 160cm		1	10€/week-end	500€

Mise à disposition du matériel

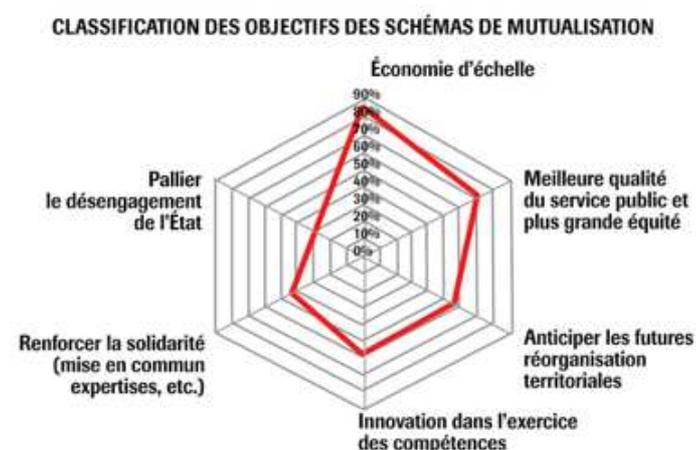
[...]

## INTERCOMMUNALITÉS

## Mutualiser les services techniques : opportunité ou fausse solution ?

Auteur associé | A la une | A la Une finances | Fiches financières | Fiches pratiques finances | Fiches pratiques techniques | Publié le 03/05/2016 | Mis à jour le 01/08/2016

**La mutualisation des services techniques au sein du bloc communal représente un gisement potentiel d'économies à explorer mais ses spécificités imposent une approche au cas par cas, en fonction des contextes locaux. Quelles sont les différents outils à disposition, les gains attendus et les coûts à anticiper ?**



Alors qu'elle est souvent évoquée comme une source d'économies importantes pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, la mutualisation ne concerne bien souvent, dans les faits, que les fonctions supports administratives (ressources humaines, finances, systèmes d'information, etc.). Il reste un secteur encore peu exploré à ce jour : les services techniques, tant dans leurs missions fonctionnelles (bâtiments, garages, etc.) qu'opérationnelles (voirie, espaces verts, réseaux, etc.).

Si ce domaine d'activité représente un gisement potentiel d'économies à explorer, ses spécificités imposent d'adopter une approche au cas par cas, en fonction des territoires, dans le cadre d'une démarche résolument pragmatique. Ses particularités sont-elles le symbole d'une compétence trop complexe à mutualiser ?

La mutualisation constitue une opportunité de repenser une organisation souvent cloisonnée et de dégager des marges de manœuvre financières.

### Un objet protéiforme pour répondre à un ensemble de besoins différenciés

Bien qu'elle soit de plus en plus présentée comme un impératif, la mutualisation ne connaît pas de définition juridique. Si elle peut se comprendre de façon simple comme la mise en commun de ressources et/ou le partage de coûts, elle recouvre des instruments et réalités divers. Stades ultimes de la mutualisation, le transfert de compétence vers un EPCI <sup>[1]</sup> et la fusion de collectivités ne sont pas présentés ici.

- **Le service commun** (L.5211-4-2 CGCT <sup>[2]</sup>) : service partagé, hors transfert de compétence, entre un EPCI à fiscalité propre et toute ou partie de ses communes membres. Cette forme de mutualisation a connu un développement important pour les services supports au sein d'ensembles intercommunaux. Ce développement reste cependant souvent limité en pratique à un service commun partagé entre la ville centre et l'agglomération. Les services communs mis en place pour l'instruction des droits des sols constituent des expérimentations intéressantes de service commun à périmètre d'intervention large.

L'intérêt de cet outil a conduit le législateur à assouplir les modalités de sa mise en œuvre. En effet, la loi NOTRe étend la possibilité de créer un service commun entre un EPCI et toutes ou certaines de ses communes membres ainsi qu'aux établissements publics qui y sont rattachés. Dans le même sens, le champ de la mutualisation est élargi à l'ensemble des missions opérationnelles et fonctionnelles. Enfin, la gestion d'un service commun peut désormais être confiée à une des communes membres et plus, de façon obligatoire, à l'EPCI auquel elle est rattachée.

- **La mise à disposition individuelle d'agents** (art. 61 <sup>[3]</sup> à 63 loi du 26 janvier 1984 <sup>[4]</sup>) **ou de services entiers** (L.5211-4-1 CGCT <sup>[5]</sup>) : elle offre des solutions intéressantes pour des activités récurrentes et facilement programmables sur de longues périodes. L'entretien de terrains de football relevant d'une compétence communautaire par la commune sur lequel il se trouve constitue une illustration de mise à disposition de service.

- **Les créations ou gestion d'équipements ou de services** (L.5214-16-1 <sup>[6]</sup>, L.5215-27 <sup>[7]</sup> et L.5216-7-1 CGCT <sup>[8]</sup>) : dans ces hypothèses, l'EPCI confie par convention, notamment à une ou plusieurs communes membres, la création ou la gestion d'un équipement ou d'un service relevant de ses compétences.

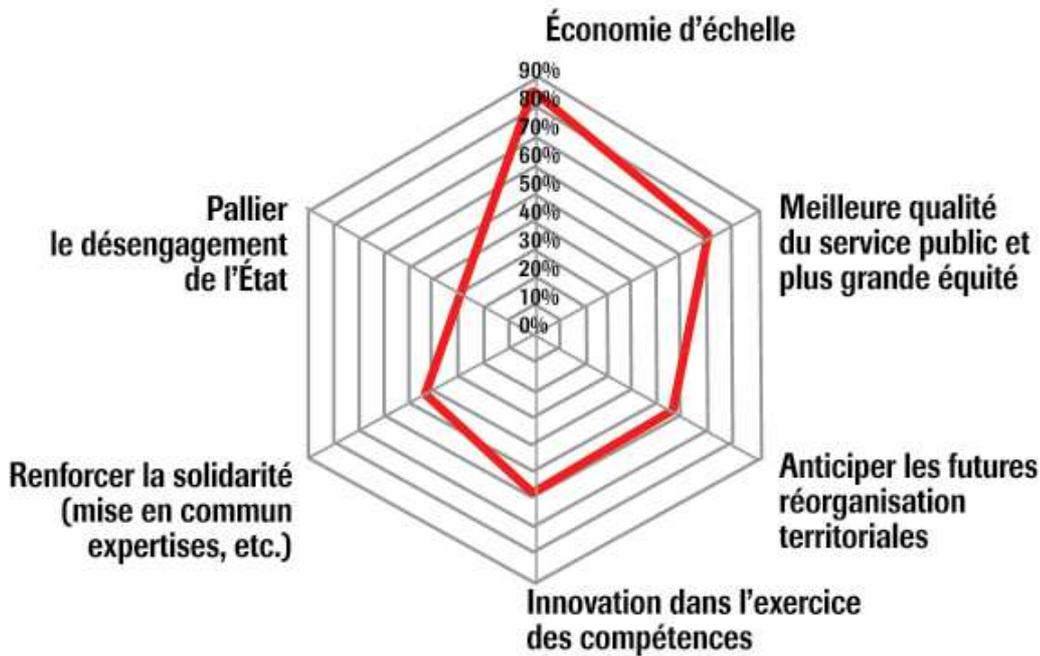
- **Les groupements de commande** (art. 8 du code des marchés publics <sup>[9]</sup>) : les configurations de groupements de commande sont multiples et peuvent aussi bien concerner des communes au sein de l'EPCI, que des communes avec d'autres acteurs publics. En termes de signalisation verticale par exemple, les groupements de commande peuvent être ainsi organisés entre communes, départements voire avec l'État, qui procèdent tous à des achats de ce type.

- **La mise en commun de moyens** (L.5211-4-3 CGCT <sup>[10]</sup>) ou les prêts de matériel acquis par une collectivité au profit d'autres. Plusieurs configurations peuvent là encore être envisagées : acquisition par une agglomération au profit des communes membres par exemple, ou acquisition par une commune qui le partagera avec d'autres communes limitrophes. Cette dernière solution peut s'avérer particulièrement pertinente s'agissant de matériels techniques souvent utilisés au même moment et qui ne peuvent donc être partagés que dans ce périmètre et entre un nombre d'acteurs restreints (matériels de tonte ou d'élagage).

- **Les prestations de service entre collectivités** peuvent également être mises en œuvre en tant que moyen de mutualisation. Dans cette hypothèse, une collectivité bénéficie, contre rémunération, de l'action d'un service d'une autre collectivité. Les prestations de service peuvent représenter un intérêt certain, notamment en termes d'études ou d'ingénierie. Cette forme de mutualisation doit cependant être envisagée avec précaution, notamment au regard des règles de la commande publique.

## **Les gains de la mutualisation**

## CLASSIFICATION DES OBJECTIFS DES SCHÉMAS DE MUTUALISATION



Source : *La dimension ressources humaines des schémas de mutualisations (2015)*, CNFPT, ADCF, FNCDG

Parmi les gains escomptés, la capacité à dégager des marges financières est la plus attendue dans un contexte financier contraint. Ces économies budgétaires, qu'il n'est pas toujours possible de quantifier de façon précise en amont, s'activent à travers plusieurs leviers.

Mutualisation : les économies dépendent de la volonté des élus <sup>[11]</sup>

Tout d'abord, la mutualisation permet de générer des économies d'échelles. C'est le cas, par exemple, des groupements de commande. Le mécanisme est ici simple et intuitif et mobilise l'effet taille auprès des fournisseurs.

La mutualisation constitue également, classiquement, une opportunité de ne pas remplacer l'ensemble des effectifs quittant la collectivité en mutualisant des agents et en partageant la charge, c'est-à-dire la masse salariale, entre plusieurs collectivités. Dans les territoires ruraux, la mutualisation peut, par exemple, permettre de recruter un manager commun à quelques communes et alléger la place des élus qui, souvent, jouent un rôle de chef de service du fait de l'absence d'encadrement intermédiaire.

La mutualisation peut, par ailleurs, conduire à une réorganisation des services susceptibles de générer des gains d'efficacité, notamment en favorisant les synergies entre services. Dans le domaine des services techniques, la mutualisation peut être l'occasion de passer d'une logique de métier à une logique de projet aussi efficiente en termes de moyens mobilisés qu'efficace en termes de rendu à la population. À titre d'illustration, regrouper l'ensemble des services relatifs à l'espace public peut générer des gains tout en permettant une activité coordonnée sur la voirie, l'éclairage, les espaces verts et l'ensemble des réseaux.

Au-delà des avantages purement économiques, la mutualisation est également perçue comme un moyen de pallier le retrait de l'État et de son apport en matière d'ingénierie notamment dans les territoires ruraux. Elle

permet également d'assurer une meilleure qualité de service public, tout en restant innovant, dans un contexte financier contraint.

## **Des coûts induits à anticiper**

Si la mutualisation doit permettre de dégager des marges de manœuvres, elle implique également certains coûts, dont les coûts d'organisation et de pilotage.

La complexité de la démarche et de la gouvernance ne doit pas être sous-estimée. En effet, du fait des enjeux qu'ils portent en termes de services directs à la population, les services techniques font l'objet d'une attention particulière de la part des exécutifs. Entamer un processus de mutualisation, notamment au-delà du binôme « ville centre-EPCI » et lorsque sont en prise des collectivités aux profils hétérogènes (rural/urbain), implique une longue préparation.

Une mutualisation ambitieuse et réussie, aussi bien lorsque l'on évoque un groupement de commande que la mise en œuvre d'un service commun par exemple, nécessite un investissement certain en termes de temps d'animation, temps qu'il ne faut pas négliger. À défaut, les collectivités peuvent s'exposer à de lourds coûts de désorganisation, y compris sur le service rendu aux usagers. Il faudra prendre garde à des démarches qui se voudraient trop expéditives.

La gouvernance des formes les plus intégrées de la mutualisation n'est d'ailleurs pas simple à appréhender. Plusieurs commanditaires pour une seule et même entité administrative signifient mécaniquement un temps important de coordination pour l'encadrement de cette entité (gestion de demandes concurrentes, voire contradictoires, reporting, etc.). Comme pour l'animation de la démarche constitutive, ce coût de coordination doit être anticipé, a minima, par la définition préalable d'une gouvernance adéquate.

En matière de coûts cachés, le mieux est parfois l'ennemi du bien et il peut dès lors être conseillé de procéder, dans un premier temps, à une expérimentation sur une partie du territoire considéré, sans chercher à entreprendre une démarche uniforme en termes de temps ou de périmètre. Deux ou trois communes peuvent ainsi se regrouper pour partager du matériel ou un manager. Un tel mouvement peut ensuite en déclencher d'autres qui bénéficieront alors des retours d'expériences.

### **POUR ALLER PLUS LOIN**

- Le schéma de mutualisation, une réelle source d'économies ?
- Mutualisation intercommunale : constats et propositions
- Intercommunalités : de nouvelles incitations financières pour accélérer la mutualisation ?
- Orléans expérimente la mutualisation à la carte

**DOSSIER** : Mutualisation des services techniques : le grand chamboulement

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/489861/territorialiser-les-services-techniques-un-gage-defficacite/>

AMÉNAGEMENT

## Territorialiser les services techniques, un gage d'efficacité

Auteur associé | A la une | France | Ingénierie | Publié le 03/03/2017 | Mis à jour le 18/07/2017

**La fusion de communautés ou de régions et la création de communes nouvelles ou de métropoles impliquent une augmentation très notable de la dimension des territoires à gérer. Pour éviter le développement de technostructures éloignées des préoccupations du terrain et des contraintes opérationnelles, de plus en plus de collectivités réfléchissent à la territorialisation de leurs services, notamment techniques.**



**Par Laurent Guyon, ingénieur en chef hors classe**

La territorialisation de l'action publique permet de déterminer le bon niveau d'intervention pour une gestion performante des services publics en tenant compte des spécificités locales. Elle assure une meilleure définition des besoins et des réponses réactives aux demandes citoyennes. La territorialisation des services offre également la possibilité de ne concentrer au siège de la structure que les équipes chargées de la conception.

Les équipes opérationnelles sont, elles, situées au plus près du terrain, ce qui conduit à minorer les coûts liés aux déplacements mais aussi à ceux liés aux infrastructures car les pressions foncières sont moins importantes.

Cette proximité permet aussi une bonne connaissance des opérations en cours et une bonne coordination des travaux avec l'ensemble des autres opérateurs, ce qui est essentiel en termes de qualité mais aussi de coûts puisque les délais de réalisation sont ainsi mieux maîtrisés.

En termes de management, la territorialisation des services crée un lien étroit entre le personnel, le territoire et les usagers qui bénéficient du service, ce qui responsabilise les agents de terrain en leur donnant plus d'autonomie mais aussi en leur assignant des objectifs précis. Elle permet de décloisonner la gestion des services opérationnels, de réduire les coûts cachés qui ont tendance à se multiplier dans les organisations trop centralisées et au final d'accroître la productivité des équipes.

## Différentes organisations territorialisées

La première peut être une simple prise en compte des territoires à partir du siège. Les secteurs géographiques sont intégrés à certaines directions opérationnelles. Il s'agit d'une simple déconcentration. Adoptée par bon nombre de services en charge de la gestion technique de réseaux dans tous types de collectivités, cette organisation ne permet toutefois pas une bonne coordination des interventions sur le terrain ni l'émergence

d'une vision globale du territoire. Les équipes sont situées au siège même si des référents sont attribués à chaque secteur.

Bon nombre de conseils départementaux et régionaux tels que, par exemple, le département de la Moselle, ont privilégié une territorialisation légère avec un coordinateur territorial. Des antennes territoriales sont ainsi mises en place pour répondre aux attentes des acteurs locaux et faire le lien avec les services de la collectivité. Les services opérationnels restent sous la responsabilité hiérarchique de chaque direction thématique.

Enfin, une territorialisation intégrée de la décision et de la gestion des services publics peut être également décidée. Il s'agit dans ce cadre de confier une réelle autonomie de gestion à des pôles territoriaux. Un responsable territorial coordonne l'activité de tous les services de la collectivité sur un territoire donné. Les agents de terrain relèvent de l'autorité hiérarchique du responsable du pôle.

Les services centraux restent donc uniquement le support des services territoriaux et sont totalement déchargés des contingences opérationnelles alors traitées au niveau territorial. Ils assurent l'impulsion, la programmation, la régulation, la coordination, le pilotage de gestion et l'évaluation. Les pôles territoriaux sont quant à eux chargés de tout ce qui concerne l'opérationnel. Cette organisation en pôles territoriaux est notamment mise en place par les métropoles de Nantes (Loire-Atlantique), Toulouse (Haute-Garonne), Bordeaux (Gironde) et maintenant Saint-Étienne (Loire).

En outre, les métropoles de Nantes et de Bordeaux vont encore plus loin et signent avec les communes des contrats de codéveloppement pour une durée de trois ans. Ces derniers ont pour but de garantir une cohérence entre les objectifs de la métropole, pour l'ensemble des services publics dont elle a la charge et ceux de chacune des communes membres mais aussi de lister les actions et opérations à mettre en œuvre.

Mutualiser les services techniques territoriaux : une question d'échelle <sup>[1]</sup>

## **Vigilance et conditions de réussite**

L'organisation territorialisée mise en place doit être précisément adaptée aux enjeux et aux contraintes de la collectivité, en particulier des différents territoires ou bassins de vie qui la composent.

Cette organisation doit donc nécessairement évoluer dans le temps pour suivre et s'adapter aux évolutions socio-économiques des territoires concernés. Il est dans ce cadre impératif de régulièrement se poser la question de l'équilibre entre territorialisation et déconcentration. La territorialisation rend possible une adaptation aux spécificités du terrain mais est consommatrice de ressources.

À l'inverse, la centralisation permet des économies d'échelle mais éloigne du terrain et entraîne souvent l'apparition de lourdeurs bureaucratiques et d'importants coûts cachés.

Pour fixer convenablement et rationnellement le curseur entre centralisation et territorialisation, il est impératif de lister toutes les prestations devant être rendues ainsi que les ressources à mobiliser pour produire ces prestations. Pour chaque mission ou tâche, il convient de déterminer qui du siège (central) ou de l'organisation territorialisée sera le mieux à même de l'accomplir, à moindre coût et avec un maximum d'efficacité. Pour ce faire, la méthode Raci permet de dire quelle entité « réalise, assume, est consultée ou est informée ».

Il est également important de déterminer le niveau d'autonomie laissé à chaque responsable de territoire et de bien qualifier la nature des liens avec les directions fonctionnelles situées au siège.

Dans ce cadre, les premières collectivités qui, comme la métropole de Nantes ou de Toulouse, avaient mis en place des organisations territorialisées au travers des pôles territoriaux ont déjà procédé à plusieurs reprises à des modifications dans l'organisation initiale.

La métropole de Toulouse a ainsi réduit le nombre des pôles territoriaux de huit à cinq, recentralisé un certain

nombre d'activités supports, institué une coordination des pôles et un rattachement hiérarchique à un directeur général délégué et à un directeur délégué en lieu et place du rattachement direct au directeur général des services dans l'organisation initiale.

Assurer la propreté de l'espace public, une question de coordination [2]

## **Saint-Étienne Métropole : organisation autour de trois territoires**

Créée au 1er janvier 2016, Saint-Étienne Métropole a souhaité mettre en œuvre une organisation territorialisée. À l'issue d'une analyse comparative des pratiques des métropoles de Bordeaux, Nantes et Toulouse, une organisation autour de trois territoires a été mise en place, au 1er juillet 2016, avec pour objectif une gestion des services urbains au plus près des communes. Les directions thématiques définissent la stratégie, les méthodes de travail et d'évaluation alors que les territoires de proximité ont pour missions :

- de gérer les moyens opérationnels garantissant un bon déroulement de l'action publique ;
- d'être un interlocuteur privilégié des élus du territoire ;
- de coordonner l'action des différentes directions de la collectivité ;
- de piloter en proximité la préparation et le suivi des prestations confiées aux entreprises ;
- de vérifier l'efficacité des prestations effectuées par les services communaux au profit de la métropole dans le cadre des conventions de mise à disposition de service.

Le découpage des trois territoires de proximité a été défini de manière consensuelle en prenant en compte les bassins de vie et les collaborations historiques entre les communes notamment au sein d'anciens syndicats de communes.