

ANNALES 2018

EXAMEN PROFESSIONNEL

CORPS DES INGENIEURS 2^{EME} GRADE

**DU CADRE DES PERSONNELS
TECHNIQUES DE LA
NOUVELLE-CALEDONIE**

**EXAMEN PROFESSIONNEL OUVERT LE 11 AOUT 2018 POUR L'ACCES
AU 2^E GRADE DES INGENIEURS DU STATUT PARTICULIER DES PERSONNELS
TECHNIQUES DE NOUVELLE-CALÉDONIE**



**EPREUVE ECRITE D'ADMISSIBILITE : REDACTION D'UNE NOTE A PARTIR D'UN
DOSSIER SOULEVANT UN PROBLEME
D'ORGANISATION OU DE GESTION
RENCONTRE PAR UNE COLLECTIVITE**

DUREE : 4h00

COEFFICIENT : 1

SUJET

*Le sujet comporte **26 pages** y compris la page de garde*

A la demande de votre directeur, vous devez rédiger une note sur la mutualisation des services publics.

Liste des documents :

Document n° 1 : Mutualiser les services ... de nouvelle(s) solution(s) pour "plus de services au public" ?

Document n° 2 : Mutualisation, une nouvelle alchimie

Document n° 3 : Intercommunalité, les clés pour réussir une mutualisation des services

Document n° 4 : Mutualisation des services : Il y a un travail pédagogique à mener auprès des agents, "selon Anne-Marie Escoffier"»

Document n° 5 : La mutualisation

Document n° 6 : Préparer et piloter les schémas des mutualisations des services

Document n° 7 : Mutualisation des services

Document n° 8 : Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens

Mutualiser les services... de nouvelle(s) solution(s) pour « plus de services au public » ?

décembre 2012

Dans un contexte de rationalisation, de coupes budgétaires des services publics d'un côté, et d'accroissement des attentes de la population de l'autre, la mutualisation des services est présentée comme l'instrument d'optimisation et d'économie à mettre en place par les décideurs [1] (élus locaux [2], représentants de l'Etat, membres de conseils d'administration).

Il faut dire que tous les ingrédients sont réunis pour que cette démarche nouvelle se développe : le cadre juridique a été rénové dans le cadre de la réforme territoriale [3] et les premiers retours d'expériences des administrations pionnières sont plutôt encourageants. Mais la mutualisation tiendra-t-elle parole ?

Un dispositif qui s'inscrit dans un processus plus large de réforme des services publics

Dans le contexte actuel de tension sur les finances publiques et de recherche d'amélioration de la qualité du service public, nombreux sont les élus à s'intéresser à la démarche. « Mutualisation des services », de quoi parlons-nous ? En fait, il s'agit de la mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines et logistiques [4]. Moins rigide qu'un transfert [5] ou qu'une délégation de compétence(s), la mise en commun des services permet la coexistence de personnels aux employeurs différents au sein d'un même service jusqu'à la fusion de service. La mutualisation peut être « ascendante » (d'une commune vers un établissement public de coopération intercommunale [6] (EPCI) par exemple) ou transversale ou encore infracommunautaire (les départements entre eux). Elle peut concerner une direction, des services opérationnels (routes, ordures ménagères), des services fonctionnels (juridique, informatique, etc.), ou encore administratifs (ressources humaines, finances...).

Voilà les objectifs visés :

- renforcer l'efficacité des administrations en décloisonnant les services et allouer les ressources humaines là où elles sont le plus nécessaires ;
- réaliser des économies d'échelle en supprimant les doublons.

Dans la fonction publique d'Etat et l'Hospitalière, cela s'est traduit ces dernières années, par la RGPP[7] (réforme de Bercy et la fusion des deux administrations financières, réforme de la DGFIP...). En ce qui concerne la territoriale, la lecture du récent rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques permet de comprendre que des progrès doivent être faits en la matière. En effet d'après ce rapport, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont peu

ralenti en 2011. La fonction publique territoriale représente 34,1% des agents publics [8], le secteur communal concentre un peu plus de trois quarts des effectifs (76%) et représente la plus grande part de la progression des effectifs en valeur absolue (+ 7,6% depuis 2004 pour les EPCI par exemple). Ces évolutions se retrouvent, bien entendu, dans la progression des dépenses de personnels : plus 44,8% de 2004 à 2012 (53 milliards d'euros), soit 35,7% des dépenses réelles de fonctionnement contre 34% en 2004[9].

Pour expliquer ces évolutions, les décideurs locaux mettent en avant l'adaptation nécessaire pour répondre aux nouvelles normes, la volonté d'amélioration des services et le souhait de répondre à des demandes ou des besoins nouveaux notamment en milieu rural : besoin d'un socle de services publics et privés essentiels à la vie quotidienne (maintien d'une école de proximité, de la Poste, de transports collectifs, portage de repas, maisons de santé (installation des jeunes médecins, pharmaciens, infirmiers, urgences...), déploiement du très haut débit...) et de services à la population (accueil des seniors et de la petite enfance).

Des explications qui ne satisfont guère [10] : les employeurs locaux sont donc sommés d'anticiper, dans un contexte de rationalisation et de coupes budgétaires, l'inévitable réorganisation du réseau de services et de commerces, et de répondre aux besoins d'une population croissante, tout en veillant à maîtriser les dépenses publiques locales. Aussi, certaines administrations locales ont décidé de se lancer dans la mutualisation des services, mais ce chantier est aujourd'hui trop souvent resté au stade expérimental. A la décharge des administrations frileuses, il faut rappeler qu'avant 2010 [11], si la mutualisation des services était possible dans la fonction publique territoriale, la réglementation européenne et les règles de mise en concurrence avec le secteur privé la rendait surtout incertaine d'un point de vue juridique.

Un cadre juridique rénové en 2010 pour plus de mutualisation

Le droit communautaire est en effet apparu pendant de nombreuses années, comme un obstacle majeur à la faculté de disposer de services en commun [12]. La Commission européenne considérait notamment que la France était en infraction avec le droit communautaire (traités et directives posant les règles de mise en concurrence), car la loi interne (articles L.5211-4-1 et L.5721-9 du code général des collectivités territoriales) permettait aux services de communes membres d'un EPCI ou d'un syndicat mixte d'être mis à disposition de ces derniers pour l'exercice de leurs compétences sans procédure de passation de marché. Cependant, en 2009, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) est venue contredire la commission et clarifier la situation [13]. Le législateur, via la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, a alors pu définitivement sécuriser le cadre juridique de la mutualisation et mettre à la disposition des collectivités une boîte à outils très étoffée.

En pratique, la loi prévoit :

- **l'institutionnalisation de la démarche de mutualisation.** Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI est en effet, chargé d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre ses services et ceux des communes membres. Il doit comporter un projet de « schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ». Ceci devrait conduire les acteurs locaux progressivement et obligatoirement à partir de 2014, à s'interroger sur leurs stratégies économiques et leur modèle de gouvernance.
- **la possibilité de créer des services communs** [14]. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après avis du ou des comités techniques [15] compétents. Les fonctionnaires et agents non titulaires communaux 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. En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public.

Par ailleurs, la loi précise d'une part, qu'afin de permettre une mise en commun de moyens, un EPCI peut se doter de biens qu'il partage avec les communes membres [16] selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition ; d'autre part, que des (simples) conventions de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics (SDIS par exemple), leurs groupements et les syndicats mixtes mais également entre les EPCI sans systématiquement être soumises aux règles de la commande publique [17] (art. L5211-4-1 du CGCT). Ainsi les DGS [18] de communes peuvent être mis à disposition [19] de l'EPCI pour traiter les dossiers de leur territoire. Des services communs peuvent être aussi créés soit pour faire des économies d'échelle (ex. fauchage, mécanique,...), soit pour mieux accompagner les petites communes (instructions des permis de construire, marchés publics,...).

Dotées de cette boîte à outils, certaines collectivités (les plus en avance) se sont lancées et les premiers résultats sont, selon une étude de l'INET réalisée en 2011 [20], globalement encourageants. Si dans un premier temps, l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires et des conditions d'emploi des personnels génère des coûts supplémentaires (6 millions d'euros sur 2 ans pour Toulouse agglomération par exemple), les économies sont, ensuite, au rendez-vous. Ainsi à Toulouse, la création, dès 2009, de services communs pour les fonctions supports de la ville et de son agglomération a permis d'éviter 181 recrutements, ce qui a représenté une économie de 6,3 millions d'euros par an [21].

Toutefois, l'étude des premières mutualisations fait également ressortir le caractère largement perfectible de ce processus, les facteurs de - plus ou moins grande -réussite et met en évidence la nécessité d'anticiper ce mode d'organisation, en terme de management, de sécurisation juridique des actes mais aussi dans la relation entre les entités. En d'autres termes, la mutualisation relève plus du « sur-mesure » que du « prêt-à-porter ».

Pas de mutualisation réussie si elle est « toute faite » ou « vite faite »

Pour réussir, la démarche de mutualisation doit entre autre, rimer avec harmonisation des conditions d'emploi et de rémunération des personnels.

Les premières observations (des chambres régionales des comptes ou des rapports en la matière) font ressortir plusieurs dysfonctionnements : les conventions sont souvent imprécises (impossibilité de déterminer les coûts d'intervention, interventions réciproques mal définies,...) ; l'appréciation des charges effectives manque fréquemment de rigueur ; les évaluations sont inéquitables...Il est donc important que les entités s'approprient les outils et construisent au cas par cas les actes juridiques qui vont s'appliquer à elles afin d'éviter toute contestation par la suite.

De plus, la réussite de la démarche dépend de plusieurs facteurs et notamment :

- ceux d'ordre politique : la volonté politique doit être partagée et forte. A défaut, la démarche sera toujours plus ou moins « freinée ». Autre constat : lorsqu'un même homme ou une même femme occupe les deux fauteuils de maire-président de communauté par exemple, la mutualisation est plus aisée ;

- et ceux liés à l'adhésion du personnel : il est important de bien informer, d'intégrer le personnel en amont et de faire preuve de pédagogie pour s'assurer de son adhésion. Certaines mutualisations de services déconcentrés de l'Etat ont montré depuis la mise en place de la RGPP la difficulté pour les agents à intégrer rapidement la nouvelle répartition des compétences, ou encore à appréhender de nouvelles compétences (ex. comptables et budgétaires) ;
- et enfin ceux relatifs au « timing du projet » : tout d'abord bien préparer la démarche également, prendre son temps et être pragmatique (commencer par des choses simples).

Ces constats amènent à dire que la mise en place d'une mutualisation de service(s) ne peut se résumer à une simple optimisation de moyens pour réaliser des économies d'échelle. Le projet doit s'inscrire dans une réflexion globale des ressources humaines (quelle mutualisation des services impliqués dans le déploiement des politiques publiques ? pour quelle recherche d'amélioration de la qualité de service public ? quelle recherche d'efficacité interne doit conduire la réflexion dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports ou ressources des organisations concernées ?). Analyser les besoins particuliers des entités, puis élaborer une charte de mutualisation sur un territoire « artisanale » sont donc nécessaires.

Par ailleurs, la mutualisation une fois démarrée, doit s'accompagner d'une prise en compte du facteur humain. Les angles organisationnel et juridique (statutaire) sont importants et une préoccupation légitime, mais la réussite à long terme du projet ne peut se limiter à une simple harmonisation des rémunérations ou à un repositionnement d'agents dans un organigramme. L'accompagnement des nouveaux services doit se poursuivre afin de fournir un nouveau cadre de travail, via l'élaboration de nouveaux projets de directions et de services (avec des objectifs à court et moyen terme), l'harmonisation et l'actualisation des pratiques de management, la création d'un système d'évaluation et de mesure de la progression de la mise en place (tableaux de bord...), etc.

Pour réussir la mutualisation de ses services, un véritable projet de territoire doit exister.

En conclusion, la mutualisation n'est pas une solution nouvelle, mais aujourd'hui, plus un enjeu d'avenir qu'une réalité concrète. Bien pensée et inscrite dans un véritable projet de territoire, la mutualisation de services, il faut le reconnaître, peut être un formidable levier d'amélioration du service rendu, d'harmonisation et de cohérence sur un territoire (réduction de l'émiettement et de la dispersion des décisions, renforcement de l'identité des entités sans perte de contact avec le terrain...). Présentée comme la solution naturelle à la maîtrise des dépenses publiques, pas étonnant que 80% des présidents de communauté comptent s'engager dans cette démarche d'ici à la fin de leur mandat [22]. Gageons cependant qu'acteurs locaux (élus et fonctionnaires en position de direction) sauront pour ce faire, mettre en place à chaque fois, un schéma opérationnel simple, efficace et lisible pour leurs agents, et a fortiori...pour leurs usagers.

Mutualisation, une nouvelle alchimie

11/04/2016 | par Eric Landot, Jean-Pierre Coblenz, Akim Chekhab |



Comment mutualiser efficacement les services ? La réussite de cette entreprise périlleuse dépend de plusieurs critères, juridiques, financiers, RH et managériaux. Commençons par **le management** : la construction d'une administration commune ne va pas de soi. Mutualiser les services suppose **une réelle ambition managériale**. La mise en place d'une pédagogie des enjeux, la création d'**un leadership partagé**. Bref la création d'une « communauté de destin ». Ensuite seulement se pose la question de l'intérêt financier de l'opération « mutualiser les services ». L'argument est à manier avec précaution car les **économies d'échelle** ne sont pas toujours au rendez-vous. Mais il y a moyen d'avancer, pour peu qu'on fasse preuve **de rigueur et de méthode**. Car mutualiser les services, c'est d'abord et avant tout **mettre en place un projet de territoire**. C'est la base de la naissance d'une administration solide, au service d'**un dispositif ambitieux**. Vincent de Briant, enseignant-chercheur à l'université Paris-Est Créteil (UPEC), spécialiste de l'action commune et de la gouvernance locale, rappelle en effet que mutualiser, c'est à la base mettre en commun ce que les services ont de meilleur. Et pour y parvenir, **le management interculturel** à son mot à dire .

La mutualisation est à la mode. Le gouvernement en a fait une règle de bonne gouvernance locale et elle apparaît à beaucoup comme **LA** manière de réaliser d'indispensables économies d'échelle. Mais voilà : une **mutualisation vertueuse** autant pour les finances publiques que pour l'efficacité du service public ne se décrète pas. Avec minutie, pragmatisme et **intelligence managériale**, elle construit une administration solide. Elle s'appuie sur un **projet de territoire**. Bref, elle se construit. Voilà comment.



L'intérêt général a choisi sa banque

Intercommunalité - Les clés pour réussir une mutualisation des services

06/06/2011

Organisation territoriale - Elus Fonction publique

A priori source d'efficacité, la mutualisation des services a le vent en poupe. Mais le succès d'un tel chantier n'est pas garanti. De nombreux obstacles, essentiellement d'ordre politique, peuvent surgir. Une étude inédite, réalisée pour l'ADCF à partir de l'analyse d'une vingtaine d'exemples, les décortique. Sans constituer un mode d'emploi, le document apporte de multiples conseils pratiques aux décideurs locaux.

La mutualisation des services est promise à un bel avenir. Confrontés à des contraintes budgétaires croissantes, les responsables des communes et groupements de communes trouvent en effet de multiples avantages à partager des personnels entre leurs structures. Ils comptent ainsi limiter la réduction éventuelle des services rendus aux usagers, favoriser l'intégration de leurs structures, améliorer leur fonctionnement administratif, ou encore souvent – mais moins qu'auparavant - réaliser des économies. Beaucoup d'élus partagent naturellement ces motivations. Certains ne se sont pas encore penchés sur le sujet, mais seront certainement obligés de le faire, car la loi de réforme des collectivités territoriales a prévu, en son article 67, l'élaboration d'un rapport de mutualisation accompagné d'un schéma. Les élus locaux décideront librement du contenu de ce schéma. Et c'est très bien ainsi, car "la mutualisation est un travail d'orfèvre, étroitement soumis aux circonstances et dont la dimension 'artisanale' doit être préservée", assure une étude sur la mutualisation des services réalisée pour l'Assemblée des communautés de France (ADCF) par cinq élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national d'études territoriales (Inet)*.

Une étude dont l'un des mérites est de dresser le bilan de vingt expériences de mutualisation, en faisant ressortir les facteurs de leur - plus ou moins grande - réussite. Des facteurs qui sont essentiellement d'ordre politique. Comme "le 'timing' du projet". A ce sujet, on constate que les projets de mutualisation sont souvent initiés en début de mandat, afin de se laisser le temps de conduire le projet et parce que l'élu possède à ce moment-là une légitimité politique plus forte. La nature du couple maire-président est également déterminante. Lorsqu'un seul homme ou une seule femme occupe les deux fauteuils, la mutualisation est plus aisée. Dans le cas contraire, la mutualisation se trouve "presque toujours" freinée.

Arrière-pensées

Lorsqu'elles ne sont pas bonnes, les relations entre les communes périphériques et la ville-centre constituent évidemment un autre gros obstacle. Car le projet de mutualisation n'arrange en général pas les choses. Les communes périphériques craignent en effet que la mutualisation "ne permette à la ville-centre de renforcer son emprise sur la communauté". Ces "arrière-pensées" des élus des communes périphériques expliquent d'ailleurs, selon l'étude, que la mutualisation soit moins poussée dans certains domaines, comme les finances, l'urbanisme ou la police municipale. Autant de compétences que les maires considèrent comme stratégiques ou attachées à leurs prérogatives (contrairement à l'informatique, aux ressources humaines ou aux affaires juridiques, qui sont très souvent mutualisées). Pour favoriser un climat de confiance, les communautés et les communes ont intérêt à jouer la carte de

la transparence, par exemple en établissant un plan de charges précis. La carte de l'équité aussi, dans les choix de répartition des charges de mutualisation entre la communauté et les communes. La place faite aux maires des communes périphériques au sein des instances communautaires et le discours politique peuvent, enfin, contribuer à désamorcer les craintes des communes périphériques. Les peurs ne viennent pas que des élus. Plus généralement, les projets de mutualisation suscitent "la crainte d'un éloignement des centres de décision et de l'émergence d'une 'technostructure'". Mais selon l'étude, il s'agit tout simplement d'une "idée reçue". La mutualisation peut en effet, au contraire, "renforcer ou, à tout le moins, préserver la proximité de l'action publique locale avec les citoyens". A condition toutefois qu'en parallèle soit mise en œuvre une démarche de territorialisation de l'action publique, comme ce fut le cas à Toulouse au cours de ces dernières années. Quant aux agents communautaires, leur réaction n'est pas d'emblée favorable. Selon un sondage réalisé en octobre 2010, 70% d'entre eux se disent circonspects au sujet des procédures de mutualisation de services. "Cette réticence montre la nécessité d'associer au maximum les agents", afin de "démystifier la mutualisation", conclut l'étude.

Pas d'économies à court terme

La gestion des ressources humaines et le management sont déterminants en amont comme tout au long de la mise en place de la mutualisation. Celle-ci peut en effet avoir pour conséquences d'alourdir la charge de travail et de compliquer le fonctionnement de l'administration en raison de la multiplication des réunions, ou à cause d'une dispersion des équipes sur plusieurs sites. Une autre conséquence peut être de rendre plus flou, aux yeux des agents, le partage des missions entre l'intercommunalité et les communes. Toutes ces difficultés appellent des clarifications de la part des élus et des dirigeants territoriaux. Surtout quand l'un des objectifs recherchés dans la mutualisation réside dans l'avènement d'une culture commune aux administrations communales et communautaires. Un objectif qu'on ne peut atteindre qu'en harmonisant les procédures et les modes de gestion. En harmonisant aussi les régimes indemnitaires des agents. Sensible, "ce point doit être tranché rapidement". "A l'heure du premier bilan", la mutualisation montre un visage "contrasté", souligne l'étude, alors que "longtemps", elle a été "parée de toutes les vertus en termes d'efficacité, d'efficience, de synergies et de simplification des organigrammes". Il est clair, en tout cas, d'après l'étude, que ses avantages "ne se manifestent pas, en général, immédiatement". En particulier, les économies espérées la plupart du temps ne sont pas au rendez-vous, au moins pas à court terme. Ou elles ne sont pas aussi importantes que ce qui était attendu. L'étude corrobore ainsi le constat réalisé, également, par des élèves administrateurs de l'Inet lors de travaux sur la mutualisation, présentés au public en octobre dernier (lire notre article : "Mutualisation des services : une étude commandée par le CNFPT détecte les pièges à éviter"). Parmi les gains tirés de la mutualisation des services, l'étude insiste plutôt sur l'émergence d'une culture commune au sein de l'administration locale, une perspective qu'il est possible d'atteindre en quelques années seulement. Gare, donc, à ne pas vouloir tirer de la mutualisation plus de fruits qu'elle ne peut en donner !

Or, du fait des opportunités offertes par un nouveau mandat, les élus locaux seront nombreux en 2014 à lancer des projets de mutualisation. Les voilà prévenus.

Thomas Beurey / Projets publics

*ADCF/Inet. La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale. Etudes de cas. Mai 2011.

"Un moyen et non une fin"

La mutualisation se définit comme "la situation d'un service et de ses agents placés sous une autorité hiérarchique partagée". Elle revêt deux modalités principales :

- la mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté.
 - la constitution de services communs, qui sont "des espaces de collaboration entre communes membres et structure intercommunale" au-delà des compétences transférées.
- Dans la grande majorité des vingt exemples étudiés, les mutualisations ne sont réalisées qu'entre la ville centre et la communauté.



Mutualisation des services : « Il y a un travail pédagogique à mener auprès des agents », selon Anne-Marie Escoffier

Publié le 18/11/2013 • Par Jean-Marc Joannès • dans : Dossiers d'actualité, France, Toute l'actu RH

La mutualisation constitue un outil central de la réforme de la décentralisation voulue pour le gouvernement. Celui-ci est bien conscient des inquiétudes ressenties sur le terrain par les agents publics. Entretien avec Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

Pourquoi la mutualisation des services revêt-elle une telle importance dans les projets de loi de décentralisation ?

Le premier objectif de la mutualisation, c'est d'améliorer la cohérence des services entre eux. Il faut rendre les choses plus fluides pour les citoyens. Il faut des points uniques de rencontre. Le second objectif, c'est la maîtrise des dépenses en évitant les doublons.

La mutualisation est-elle une RGPP appliquée aux services décentralisés ?

La révision générale des politiques publiques (RGPP) est dans son principe la meilleure des choses. Il s'agit simplement de prévoir un budget dans lequel on définit des objectifs et une stratégie, des actions et un calendrier, avec des ressources financières dédiées. Mais la RGPP, fille de la LOLF, aurait dû, sur la base de cette logique budgétaire, commencer par réviser les conditions dans lesquelles l'action publique fonctionne et se poser la question de son amélioration.

La démarche a été très vite dévoyée par une logique budgétaire et comptable systématique. Sans évaluation et sans choix. Elle n'en a fait qu'une décision exclusivement budgétaire en se réduisant à la logique du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite. Cela a été appliqué à tous les fonctionnaires de l'Etat, sans regarder quelles étaient les priorités et leur mise en œuvre. Nous sommes obligés de le faire maintenant, pour réparer une situation qui a été dramatiquement vécue par nos fonctionnaires.

En quoi la modernisation de l'action publique (MAP) diffère-t-elle de la RGPP ?

Aujourd'hui nous partons d'un autre concept : nous cherchons comment faire mieux fonctionner les services. Ce n'est pas une démarche aveugle. C'est sur la base de cette analyse que nous décidons ce qu'il y a de mieux à faire. Et ce « à faire » ne passe pas forcément par la suppression d'emplois, mais par la rationalisation des méthodes de travail et des circuits de décision. La conséquence finale, c'est la redistribution des emplois.

La modernisation de l'action publique (MAP) porte sur tous les opérateurs publics, Etat comme collectivités territoriales et autres personnes publiques. La seule finalité, c'est le meilleur service rendu aux citoyens : un service public de qualité rendu partout sur le territoire. Désormais, nous commençons par des évaluations des politiques publiques (EPP) avec pour objectif de déterminer quelle est la mission assignée à l'administration au regard des besoins et des attentes des citoyens. Puis nous analysons les moyens mis en œuvre, pour quels résultats. C'est seulement alors qu'on en déduit l'amélioration de certains dispositifs, ou la suppression de dispositifs redondants ou inefficaces. Tout cela s'inscrit dans des choix politiques plus larges.

Quelle est l'influence de la MAP sur les collectivités territoriales ?

C'est tout l'enjeu du projet de loi : comment, pour les différentes politiques publiques, répartir le travail entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est le cœur de la démarche. S'agissant de la mutualisation, la question est la même : comment, entre communes et intercommunalités, et pour les missions qui relèvent du bloc communal, s'organiser au mieux pour rendre au citoyen le meilleur service public possible, accessible et au meilleur coût.

Cela ne réduit pas l'anxiété des agents, qui craignent la suppression des emplois, ou à tout le moins, la réorganisation de leur service...

Je comprends tout à fait les questionnements des agents. Probablement parce que tout ce travail de mise en perspective n'est pas suffisamment expliqué. Ils se retrouvent face à des textes de loi compliqués. Or, ils veulent comprendre concrètement comment ils accompliront demain leurs missions, où ils se déplaceront, ce qu'ils auront à faire et si leur rémunération sera modifiée. Il y a manifestement un travail pédagogique à mener. Nous nous appuyons bien sûr sur les préfets. Les associations départementales des maires ont aussi un rôle à jouer dans cet effort d'information.

Outre les agents, les maires ruraux aussi se montrent inquiets...

Les maires ruraux sont inquiets de tout, depuis des années ! Et, aujourd'hui, ils se défendent en attaquant sur tous les sujets ! La France rurale a le sentiment d'être oubliée et j'en veux beaucoup à ceux qui parlent de notre projet de loi en le réduisant à la métropolisation : c'est la loi de modernisation de l'action publique, d'abord !

Notre texte comporte en effet trois volets. La Gouvernance permet de remettre à plat l'organisation des collectivités territoriales entre elles sur le territoire et avec l'Etat. Le deuxième volet, c'est effectivement la prise en compte du fait métropolitain, qui est indéniable. Le dernier volet, ce sont les pôles d'équilibre, qui soulignent bien l'importance, à côté des métropoles, du monde rural.

Leurs inquiétudes sont donc injustifiées ?

Les maires ruraux sont saisis par leurs administrés de réelles préoccupations, qu'ils relaient, quant au maintien du service public. Ils craignent que la mutualisation, loin d'améliorer la présence du service public sur le territoire, ne fasse que les éloigner du citoyen, au chef-lieu de canton. Mais en réalité, la mutualisation est une chance pour les petites communes de maintenir une présence sur leur territoire. Certaines communes n'ont pas la ressource nécessaire pour assumer la rémunération d'agents. La mutualisation permet ainsi de maintenir des emplois locaux pour répondre aux besoins des citoyens, sans nécessairement augmenter les impôts.

Comment assurer la proximité du service public tout en renforçant la mutualisation ?

Il faut faire attention au sens des mots. La proximité n'est pas que géographique. Il faut aussi considérer la proximité affective, qui relève d'un principe simple : « les yeux dans les yeux ; le cœur dans le cœur », pour un service public ré-humanisé. Un autre critère de proximité est l'efficacité : solliciter un service doit permettre d'avoir une réponse à la question posée. La proximité ne vaut que si elle répond à ces trois critères. Avoir une agence postale à sa porte, mais qui ne fonctionne pas bien ou pas suffisamment, c'est aussi très décevant... Pour prendre un exemple concret, l'accessibilité peut être totale avec un service bancaire éloigné.

Pourquoi avoir supprimé la mutualisation ascendante ?

Le débat n'est pas clos. C'est un point à travailler. Mutualiser, c'est d'abord améliorer l'efficacité. Par souci de rationalisation, il semble qu'avoir des agents qui assurent des fonctions logistiques ou des responsabilités fonctionnelles en un seul endroit paraît, a priori, logique. On s'est bien rendu compte que l'on ne peut pas faire tout remonter au niveau intercommunal et que, souvent, les élus et les agents veulent conserver des responsabilités. Prenons les missions de voirie : c'est une compétence intercommunale par principe. Mais il faut quand même préserver une compétence locale...

Comment articuler alors mutualisation et maintien d'une compétence locale ?

Le service est rationalisé, car c'est au niveau mutualisé que se trouve l'agent qui organise et gère l'ensemble des travaux sur le territoire intercommunal. Tout autant que les moyens techniques. En réalité, notre projet de loi valide beaucoup ce qui se pratique déjà beaucoup sur le terrain. Sans mutualisation, certaines très petites communes ne pourraient pas employer un agent. Un pôle d'agents au service de communes mutualisatrices, cela existe !

Autrement dit, la mutualisation peut être la seule chance de maintenir des agents dans des territoires ruraux. La mutualisation permet alors la proximité. D'ailleurs, notre volonté de créer des maisons de « services aux publics » participe de la même démarche, avec la mutualisation de services, de l'Etat, des collectivités, para publics ou autres. Ainsi pourront être maintenus des services dans les territoires ruraux tels que la Poste, la Sécurité sociale, les CAF...

Il faut alors distinguer entre une mutualisation de direction et une mutualisation fonctionnelle ?

C'est le minimum. Les fonctions supports ou d'organisation des services sont nécessairement mutualisées au niveau intercommunal. En revanche, au niveau du service, la présence dans la commune doit demeurer. Depuis des années, dans le monde agricole, la coopérative reprend ce mécanisme. C'est une analogie intéressante et, me semble-t-il, pertinente.

Le débat sur la mutualisation est biaisé par l'appréhension que l'on a de certains chiffres. A partir de 1992 et 1999, les effectifs du bloc communal ont augmenté parce que les intercommunalités ont recruté des personnels pour exercer les compétences dont elles étaient chargées. Mais les personnels communaux n'ont pas pour autant baissé à due concurrence. C'est une approche arithmétique absurde ! Il n'y a pas un système de vase communicant : confier des compétences communales à l'intercommunalité n'implique pas de transférer tous les agents communaux à l'intercommunalité.

Le gouvernement ne pense pas qu'une répartition des effectifs entre intercommunalités et communes implique la suppression de tous les emplois dans les communes. Notre propos est de dire que toutes les économies d'échelle n'ont pas été faites. Je le répète : mutualiser ne veut pas dire supprimer les emplois dans les communes.

Il existe de nombreux exemples de mutualisations qui fonctionnent bien. Parfois, le partage des agents mutualisés sur différents sites permet de répondre au besoin de proximité et d'efficacité. C'est « seulement » la gestion financière et statutaire de l'agent qui remonte au niveau de l'intercommunalité. Le lieu de travail peut être diversifié. L'organisation et la mise en cohérence relèvent de l'intercommunalité.

Qui ordonne les missions d'un agent mutualisé ?

C'est aussi une question de bonne pratique. La seule question qui compte, c'est de savoir si cela fonctionne bien. Un agent de l'intercommunalité mis à la disposition de la commune peut très bien répondre aux demandes du maire, sans pour autant passer par l'intercommunalité.

Là encore, le projet de loi reprend ce qui existe déjà, en indiquant qu'en fonction des missions assurées le personnel du service commun est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public. Certes, la question du « lien affectif » de l'agent avec son maire est importante.

Mais pour le citoyen, c'est une question moins importante, et en tout cas, moins visible, tant que le service rendu est présent et efficace. Sans compter une baisse des coûts et leur effet probable sur la fiscalité locale à terme.

Quel est le volet financier de la mutualisation ?

Nous nous appuyons sur le coefficient de mutualisation des services. C'est un outil fort d'incitation à la mutualisation. Il s'agit de mieux mesurer l'intégration communautaire et de comparer la rémunération des agents. Cela est conçu de façon à ce qu'une partie de la dotation d'intercommunalité soit versée en fonction de ce coefficient de mutualisation, dans une démarche incitative et non pas coercitive.

Quel est l'impact de la mutualisation d'un agent sur sa rémunération ?

Il y a une garantie de droits acquis. Bien sûr, il n'y a aucun effet sur la rémunération issue de la grille indiciaire. Les niveaux de primes et les durées d'avancement peuvent varier d'une commune à l'autre, d'un élu à l'autre. S'agissant de petites communes, les disparités ne sont pas significatives et les centres de gestion jouent un rôle de régulateur.

En cas d'écart de rémunération entre agents mutualisés, ceux-ci seront donc compensés à la hausse ?

Oui, c'est une obligation juridique. Le nivellement se fera à la hausse. Mais, je ne crois pas que le problème se posera concrètement. C'est au niveau du « lien affectif » qu'il nous faudra agir. Les agents pourront avoir la crainte que, gérés de plus loin, leur notation sera moins objective. Mais là aussi, la peur l'emporte sur la réalité.

Est-ce à dire que la mutualisation des agents pourrait avoir un effet inflationniste ?

La mutualisation a pour effet de diminuer les dépenses et devrait permettre de stabiliser les impôts locaux. Cela devrait donc annuler l'effet de nivellement par le haut de la rémunération des agents mutualisés. En outre, c'est aussi la vocation de la dotation d'intercommunalité de répondre à de tels surcoûts.

Quel discours souhaitez-vous tenir à ces agents inquiets de la mutualisation des services ?

La mutualisation a pour objet d'améliorer le service rendu aux citoyens, grâce à des agents qui comprennent la nécessité de mettre en cohérence leurs actions. Le Gouvernement s'attache à ne pas les malmenager. Certes il, y a une peur du changement d'employeur ce qui est normal. La même, par ailleurs, éprouvée par les TOS lors de leur transferts aux collectivités à compter de 2004. Force est de constater que très peu souhaitent revenir à l'Etat. En outre, sans compter l'enrichissement des fonctions, la mutualisation offre des opportunités de carrière aux agents, et plus d'ouvertures.

Bien mise en œuvre et bien comprise, la mutualisation permet de maintenir des emplois locaux qui répondent à un besoin des populations, tout en assurant des opportunités aux agents mutualisés. Il faut du temps et de la pédagogie. Il faut créer des intercommunalités intelligentes, qui relient des communes entre elles, qui soient des lieux de vie.

Cdg 35

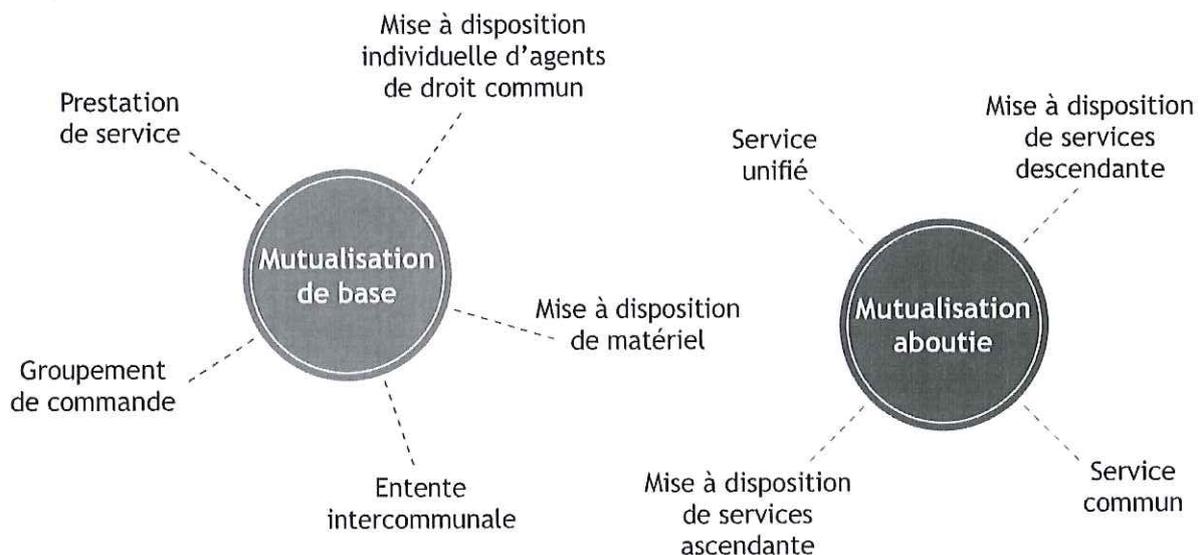
La mutualisation

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres. Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers.

Les différents modes de mutualisation

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) est venue sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager en renforçant la sécurité juridique au regard du droit communautaire. La diversification des instruments par la création de services communs et la systématisation de la réflexion au sein des intercommunalités.

L'EPCI à fiscalité propre, le porteur principal de mutualisations



Le schéma de mutualisation

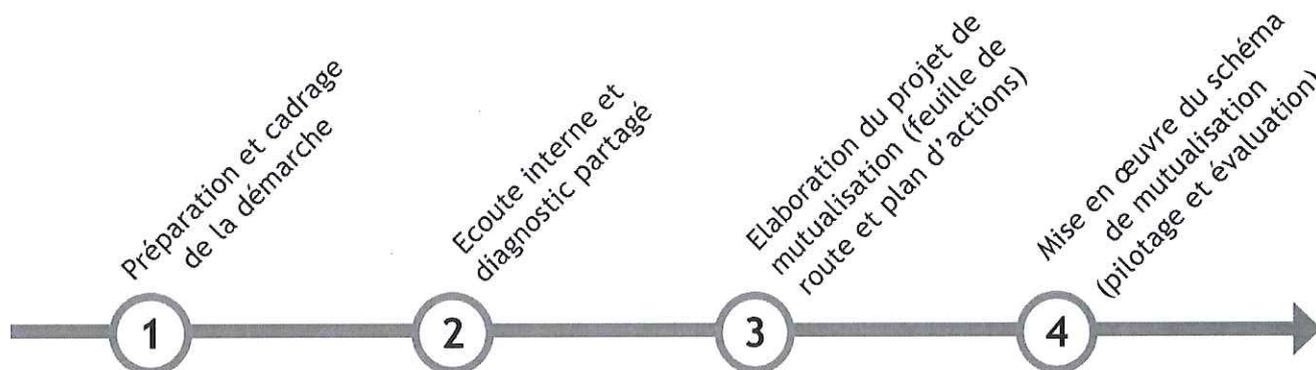
Après chaque renouvellement des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres doit être élaboré. Il comporte un schéma de mutualisation des services de l'EPCI et de ceux des communes membres. Il prévoit l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes membres et sur les dépenses de fonctionnement.

Elaboré par le Président de l'EPCI, ce rapport est soumis à l'avis des communes membres. Le projet de schéma est ensuite approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant.

La première échéance a été fixée au 31 décembre 2015 par la loi NOTRe.

une démarche en 4 temps



Le contenu du schéma de mutualisation

Un volet politique

- Déclinaison des orientations en matière de mutualisation en lien avec le projet de territoire.
- Articulation du schéma de mutualisation avec la charte intercommunale et le pacte financier et fiscal.

un plan d'action

- Description des nouveaux services mutualisés.
- Modalités de conduite des changements.

un volet financier

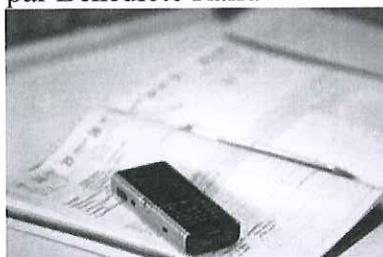
- Ressources mobilisables (moyens humains, matériels et financiers).
- Impact prévisionnel sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement.

un volet pilotage et suivi-évaluation

- Instances et moyens de pilotage, de mise en œuvre et de suivi.
- Modalités et moyens propres à l'évaluation.

Préparer et piloter les schémas de mutualisation des services

par Bénédicte Rallu



© Phovoir

[Mise à jour : 8 avril 2014] Entré en vigueur le 1er mars 2014, l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales oblige à préparer un schéma de mutualisation des services avant mars 2015. Les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec l'interco, donc à se poser la question d'une organisation territoriale efficace. D'autant que la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services, introduit par la loi Mapam.

Les EPCI à fiscalité propre sont tenus de mettre en place un schéma de mutualisation des services à partir de 2015. Les communes ont tout intérêt à participer à son élaboration avec la communauté, donc à se poser la question d'une organisation territoriale efficace.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) sera attribuée en fonction d'un coefficient de mutualisation des services. La loi pour la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles introduit ce nouveau coefficient fonctionnel, qui lie degré de développement de la mutualisation entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres et ressources financières.

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités d'application du coefficient de mutualisation des services. Cet outil va obliger chaque collectivité à se poser la question de la mutualisation des services avec l'intercommunalité, c'est-à-dire de la création de services communs pour des compétences non transférées.

♥ *Le Courrier des maires a le plaisir de vous offrir la lecture de cet article, publié dans son numéro 275, de janvier 2014 (actualisé le 8 avril 2014)*

Il existe déjà un moyen d'anticiper ce virage. La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 impose l'élaboration de schémas de mutualisation des services à partir de 2015. Ils permettent de

réaliser un audit de l'existant, de diagnostiquer les besoins des communes et des EPCI et surtout de mettre en place des plans d'action.

A SAVOIR

Le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 sur les finances publiques locales encourage les collectivités à développer la mutualisation de services . Dans son chapitre sur les dépenses de personnels, il indique que « les juridictions financières seront particulièrement attentives à la mise en œuvre » de la disposition de la loi RCT sur les schémas de mutualisation , notamment à travers l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs des groupements et de leurs communes membres. Selon la Cour, une mutualisation forte est de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, notamment par la création de services communs. Les agents communautaires représentent 13,4 % des effectifs du bloc local (1,3 million d'agents), selon l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

1. Réfléchir à une organisation commune entre EPCI et membres

L'article L5211-39-1 du CGCT entré en vigueur le 1er mars 2014 oblige à préparer cette rationalisation des services dans l'année qui suit des élections municipales. La loi fixe ainsi un rendez-vous régulier. A chaque début de mandat, les composantes du bloc local doivent désormais réfléchir à leur organisation commune pour trouver une meilleure efficacité opérationnelle conduisant, à terme, à une optimisation financière.

Cette planification s'élabore en plusieurs étapes et documents. Tout d'abord, après le renouvellement général des conseils municipaux, tous les présidents d'EPCI à fiscalité propre doivent présenter aux communes membres un rapport sur la mutualisation des services entre les services de l'EPCI et ceux des communes. Ce premier document contient un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Les grandes lignes de la mutualisation ne sont donc pas figées et peuvent évoluer de mandat en mandat. Le projet de schéma doit être soumis à l'avis des communes membres. Celles-ci ont trois mois pour se prononcer par délibération. Si elles ne se prononcent pas, leur avis est réputé favorable.

2. Structurer le projet de mutualisation

Cette démarche implique de définir un projet de mutualisation , donc des objectifs.

Exemples : assurer des services de proximité et de qualité à la population, créer de nouveaux services pour compenser le désengagement de l'Etat, pour apporter de l'aide aux élus, aux secrétaires de mairies, maîtriser les dépenses publiques, mettre en place une véritable politique RH pour les agents, etc.

Il est aussi l'occasion de poser les limites : évolution à effectifs et dépenses constants.

Le projet de schéma de mutualisation mentionne l'impact prévisionnel de celle-ci sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement tant de l'EPCI que des communes concernées. Il peut détailler les compétences (obligatoires, optionnelles, à la carte, etc.), décrire ce qui relèvera d'un service commun, d'une mise à disposition, de groupements de commandes, présenter le planning des actions avec le calendrier des échéances, etc.

Ensuite, seul le conseil communautaire approuve le schéma par délibération. Mais chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un état d'avancement du schéma est présenté aux communes par le président de l'EPCI.

à noter **Cette réforme s'applique à partir des municipales de 2014. Les EPCI à fiscalité propre devront souscrire à cette obligation pour la première fois avec le prochain mandat. Le schéma devra être adopté, au plus tard, en mars 2015.**

3. Définir le périmètre selon les spécificités locales

Un schéma de mutualisation des services n'est pas une simple organisation administrative qui relèverait uniquement des services. Son périmètre est variable et à définir selon les spécificités et l'histoire du territoire. Ce schéma peut aller de la mise en place de quelques actions simples jusqu'à la traduction d'un projet politique fort pour un territoire donné.

- Pour définir les objectifs et les limites de ce que les élus veulent inclure ou exclure d'un schéma de mutualisation, une première étape consiste à cartographier les missions et compétences existantes, l'organisation fonctionnelle. Elle peut être l'occasion d'exprimer les attentes des communes, par exemple un besoin en ingénierie, en support juridique dans les domaines de la commande publique ou de l'urbanisme ; et d'identifier les compétences et services transférables à la communauté, mais aussi celles et ceux qu'il est plus utile de conserver dans les communes, comme l'accueil du public... Le bilan doit être politique et technique.

Réaliser un tel diagnostic aide à définir les politiques publiques prioritaires et les plans d'actions pour les mettre en œuvre.

- Une seconde étape permettra de faire coïncider objectifs, répartition des missions et des tâches avec une nouvelle organisation.
- Une troisième étape détaillera le fonctionnement de cette mutualisation .

4. Porter politiquement l'élaboration et la mise en œuvre du schéma

Quelle que soit l'ambition, il implique des choix politiques de gestion des compétences.

Exemple en matière de commande publique : un service mutualisé peut permettre de rationaliser les achats, d'obtenir de meilleurs prix, une meilleure concurrence, mais le groupement de commandes peut aussi être une option.

La mise en place d'un tel schéma nécessite donc un fort portage politique pour réussir. Cette implication peut passer par l'invitation de tous les maires et/ou de l'ensemble des élus de l'intercommunalité comme des communes membres aux réunions préparatoires à l'élaboration du schéma, par la mise en place d'un comité de pilotage réunissant élus et agents, par la nomination d'un élu chargé de la mutualisation qui peut être à la fois membre du bureau communautaire et maire, par des groupes de travail mixtes élus/techniciens issus de la communauté et des communes, etc.

Le binôme élu/DGS pour faire avancer le dossier mutualisation et l'appropriation du projet par les conseils municipaux constituent deux ingrédients essentiels.

à noter **Le calcul du futur coefficient de mutualisation de services devrait dépendre du degré d'intégration des services. En l'état, les communautés et communes qui externaliseraient beaucoup en passant par exemple par des délégations de service public pourraient être pénalisées. Le gouvernement poursuit actuellement sa réflexion afin d'éviter ce biais.**

5. Jouer la carte de la concertation et de la coconstruction

La loi impose l'élaboration de schémas de mutualisation de services et donne aux EPCI à fiscalité propre un poids important dans le pilotage des opérations. Seule la communauté approuve le schéma. Mais pour véritablement fonctionner, il sera préférable de fonder le projet de mutualisation sur le « travailler ensemble » et sur l'ambition de trouver des complémentarités entre les différentes structures, plutôt que sur des démarches de mutualisations forcées. Certains schémas coconstruits ont ainsi été adoptés à l'unanimité.

Les collectivités et intercommunalités qui se sont déjà lancées dans de tels schémas ont généralement misé sur la co-élaboration, parfois même en utilisant une méthode participative : séminaires, réunions entre élus, entre services des communes avec ceux de l'EPCI, dans lesquels chacun peut exprimer ses objectifs, ses attentes, ses besoins. Il peut aussi être prévu des étapes de validation du schéma par un bureau des maires. Cette phase permet aux élus, mais aussi aux agents, de se connaître. La démarche est propice au renforcement des liens et des coopérations avant d'entamer la collaboration.

6. Informer puis impliquer les agents

Quelles que soient les formes de mutualisation choisies, celles-ci auront des répercussions sur les ressources humaines de l'EPCI comme des communes, avec transferts ou mises à disposition à la clé.

Associer les agents de la communauté comme des communes est indispensable. Cela commence par leur information sur la volonté de mettre en place un projet et des objectifs attendus.

Attention, cependant, à la manière de communiquer en évitant des vocables type « fusion », très anxiogènes. En amont du processus de définition du schéma de mutualisation, il peut être utile de former des groupes de travail mixtes (agents de la communauté avec des agents issus des communes) et thématiques qui pourront faire des propositions. Il est aussi souhaitable d'associer les personnes en aval, pour la mise en œuvre des actions prescrites, avec, par exemple, un agent pilote, un autre chargé du suivi, etc. Impliquer les agents facilitera le dialogue social et les discussions sur l'organisation du travail, les horaires, la rémunération (une démarche de mutualisation mène souvent à une harmonisation par le haut des rémunérations, mais une négociation pour maîtriser les coûts de la masse salariale n'est pas impossible).

à noter **La réflexion pour construire un schéma de mutualisation nécessite de prendre le temps du dialogue. Consulter toutes les parties prenantes demande plusieurs mois de préparation. Plusieurs exemples récents font état de délais de réalisation des schémas entre six et dix-huit mois.**

7. Inscrire la démarche dans une vision d'ensemble

Avec le pacte financier et fiscal et le projet de territoire, le schéma de mutualisation devient « l'un des trois documents structurants pour les communautés », selon l'AdCF ([lire le « Focus sur les schémas de mutualisation »](#), dans le mensuel de l'Association, Intercommunalités, novembre 2013, page 5). Il offre une lisibilité des conditions financières et des clés de répartition retenues, actualisée chaque année au moment de la communication par la communauté aux communes de l'état d'avancement du

schéma. Certaines collectivités réalisent donc ce schéma en parallèle des deux autres documents, notamment du pacte financier et fiscal. La vision d'ensemble permet d'équilibrer les coûts de la mutualisation entre la communauté et les communes tant en termes de charges de fonctionnement que de coûts de développement d'un service.

© 2014 – Le Courrier des maires

Services d'intérêt économique général

Mutualisation de services

La mutualisation des services met en commun des moyens, équipements matériels ou personnels, au sein d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes. Ce sont des services administratifs ou techniques partagés entre plusieurs collectivités territoriales membres d'une même communauté ou Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les responsables de service mutualisé reçoivent leurs instructions des différents exécutifs.

La mutualisation des services prend à contre-pied les principes de spécialité et d'exclusivité au coeur du modèle juridique de l'intercommunalité construit par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La CJCE a rendu un arrêt en date du 9 juin 2009, Commission contre République fédérale d'Allemagne, Aff. C-480/06, à propos de la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité en dehors de toute structure juridique établie.

Quatre Landkreise (circonscriptions administratives) ont conclu le 18 décembre 1995, avec les services de voirie de la ville de Hambourg, un contrat relatif à l'élimination de leurs déchets dans la nouvelle installation de valorisation thermique de Rugenberger Damm. Ce contrat fut conclu directement entre les parties, sans suivre la procédure d'appel d'offres prévue par la directive 92/50.

La Commission saisit la Cour de Justice des Communautés européennes pour manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues dans la directive 92/50.

La Cour, dans un premier temps, rappelle que l'appel à la concurrence n'est pas obligatoire dans l'hypothèse où l'autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, exerce sur l'entité distincte en question, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, à condition que cette entité réalise avec elle ou avec d'autres collectivités territoriales qui la détiennent l'essentiel de son activité mais rejette cette hypothèse dans cette espèce (A) et instaure une nouvelle forme de coopération intercommunale : l'intercommunalité conventionnelle (B).

A) Le rejet de la théorie des contrats in house

En premier lieu, la Cour écarte le recours au contrat in house. Les contrats conclus par une personne publique avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services, et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle, sont exclus du champ d'application du code des marchés publics. Ces contrats sont dénommés contrats in house. Deux conditions cumulatives sont nécessaires pour l'application de ce régime.

Tout d'abord, le contrôle de la personne publique doit être analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. En effet, dès lors que la personne publique détient, à l'égard d'un prestataire, un pouvoir de contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, les missions qu'elle est susceptible de lui confier ne sont pas traitées autrement que si elles avaient été simplement déléguées au sein de ladite personne publique.

La seconde condition est que la personne publique doit être le principal destinataire de l'activité de son cocontractant. Il doit exister une quasi-exclusivité de la fourniture des prestations concernées au profit de la personne publique, signataire du contrat.

En l'espèce, le premier critère du contrôle analogue de la personne publique sur le cocontractant à celui exercé sur ses propres services n'est pas rempli.

En effet, la Cour conclut à ce que

« les quatre Landkreise n'exercent aucun contrôle qui pourrait être qualifié d'analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services, que ce soit sur leur cocontractant, à savoir les services de voirie de la ville de Hambourg, ou encore sur l'exploitation de l'installation thermique ».

En conséquence, la théorie des contrats in house doit être rejetée. La Cour se base donc sur un autre fondement pour conclure au rejet du recours de la Commission.

B) L'instauration d'une intercommunalité conventionnelle

La Cour estime que le contrat litigieux instaure une coopération entre collectivités locales, qui a pour objet d'assurer la mise en œuvre d'une mission de service public commune à ces dernières : l'élimination des déchets.

La Cour estime que le contrat passé entre les services de voirie de la ville de Hambourg et les Landkreise est

« l'aboutissement d'une démarche de coopération intercommunale entre les parties à celui-ci et qu'il comporte des exigences propres à assurer la mission d'élimination des déchets ».

Ce contrat a donc pour objet

« l'engagement des services de voirie de la ville de Hambourg de mettre à la disposition des quatre Landkreise concernés, une capacité de 120 000 tonnes de déchets en vue de leur valorisation. Les parties contractantes doivent se prêter assistance dans le cadre de l'exécution de leur obligation légale d'élimination des déchets ».

Le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service, de recourir à une forme juridique particulière. En effet, une telle collaboration de fait remplace la structure institutionnelle de l'intercommunalité. Il s'agit en l'espèce d'une intercommunalité conventionnelle.

Dans les faits, l'intercommunalité existe. La base institutionnelle manquante est alors remplacée par la réalité des faits et le contrat sert de fondement à cette coopération.

Cependant, cette intercommunalité de fait est qualifiée comme telle par la Cour de Justice des Communautés Européennes car les cocontractants ont construit une usine de traitement des déchets ensemble et ne sont pas dans un rapport de fournisseur-client. Ils sont dans un véritable rapport de coopération.

La Cour de Justice poursuit : « Il convient, en outre, de constater qu'il ne ressort d'aucun des éléments du dossier soumis à la Cour que, dans la présente affaire, les collectivités en cause se seraient livrées à un montage destiné à contourner les règles en matière de marchés publics. »

La Cour de Justice contrôlera donc toujours si ce type de montage ne cache pas une réalité bien différente : s'il s'agit d'une mutualisation des services organisés au sein de l'intercommunalité ou, au contraire, d'un marché public soumis au respect de la procédure d'appel d'offres.

Lorsque ce cas de figure se présente, la Cour estime que les collectivités peuvent alors passer sans publicité ni mise en concurrence, des contrats, en dehors de toute structure juridique spécifique, dès lors que le contrat porte sur une mutualisation des services organisés au sein d'une intercommunalité.

Document 8

Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens

2. Le souhait de donner un nouvel élan à la mutualisation

a) L'objectif initial du Gouvernement : faciliter la mutualisation, dans le cadre intercommunal

Le projet de loi adopté par le Sénat a repris, avec quelques aménagements, les deux dispositions rédigées par le Gouvernement pour faciliter la mutualisation dans le cadre intercommunal :

- l'article 33 du projet prévoit une **mutualisation « ascendante » de droit** des services communaux affectés à l'exercice d'une compétence transférée à un EPCI et qu'une commune a malgré tout dû conserver au nom de la bonne organisation des services : ces services ainsi conservés *« sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci »*. Si cette disposition était également adoptée par l'Assemblée nationale, **la mutualisation serait formellement érigée en alternative obligatoire au transfert de moyens** pur et simple : en cas de transfert d'une compétence, il y aurait impérativement soit transfert de moyens, soit au minimum mutualisation. Les cas de doublons entre les personnels de l'EPCI et ceux des communes membres seraient donc a priori exclus ;

- l'article 34 de projet de loi permet à un EPCI et ses communes de **créer des services communs et de partager des biens, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI**. Cette disposition viendrait rompre le lien mentionné ci-dessus entre mutualisation et transfert de compétences. En pratique, puisque ce lien entrave de fait les services fonctionnels, c'est la mutualisation de ces derniers qui devrait être concernée (ce que confirme d'ailleurs l'étude d'impact annexée au projet de loi). L'article 34 impose en outre la consultation des comités techniques paritaires compétents en amont de la conclusion de la convention précisant les effets de la création d'un service commun.

b) L'élargissement, par le Sénat, du débat à toutes les formes de mutualisation entre collectivités publiques locales

A la suite d'une initiative du Président Alain Lambert, notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur du projet de loi, a convaincu le Sénat de voter un article 34 *bis* A insérant dans le CGCT un chapitre intitulé « *Mutualisation* ».

Ce chapitre nouveau autorise, d'une manière générale, les collectivités publiques locales à prendre des initiatives de mutualisation sans recours à la création d'un organisme ad hoc. En effet, son unique article est rédigé comme suit : *« Les communes, départements, régions, établissements publics intercommunaux, syndicats mixtes et les établissements publics qui en dépendent peuvent conclure entre eux des conventions de gestion de services publics communs ainsi que de leurs équipements lorsqu'une bonne organisation et la rationalisation de l'action publique le nécessitent. À ce titre, des conventions de mise à disposition d'un ou plusieurs services peuvent être conclues (...) »*.

Lors de la discussion en séance publique, le Gouvernement, par la voie de M. Michel Mercier, a accueilli avec bienveillance, sur le principe, l'amendement du rapporteur. Toutefois, s'interrogeant sur sa conformité au droit communautaire, il n'est pas allé jusqu'à émettre un avis favorable, s'en remettant à la « *sagesse* » du Sénat.

Les services de la Commission européenne ont émis de vives réserves sur la validité juridique de ce dispositif, lors de leurs entretiens avec les sénateurs de votre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui se sont rendus à Bruxelles, le 5 mai dernier. Ils ont tout particulièrement mis l'accent sur son champ d'application, estimé beaucoup trop large. Est-ce à dire qu'un champ plus circonscrit échapperait aux foudres de la Commission ? Les interlocuteurs des sénateurs n'y ont pas répondu formellement. Ces derniers ont cependant trouvé des éléments de réponse tangibles, tout particulièrement dans les trois conditions mentionnées par les services de la Commission pour qu'une mutualisation purement conventionnelle échappe, à coup sûr, au droit communautaire de la commande publique :

- l'exigence que cette mutualisation intervienne entre des personnes publiques : toutes les entités énumérées par l'article 34 bis A répondent à cette condition ;

- l'exigence que cette mutualisation soit destinée à accomplir des missions d'intérêt général : visant expressément les « *services publics* », l'article 34 bis A semble bien satisfaire à cette deuxième condition ;

- l'exigence que cette mutualisation donne lieu à une véritable collaboration ou coopération entre les collectivités concernées. Faute de savoir exactement ce qu'il convient d'entendre par coopération en ce domaine, il est difficile de savoir jusqu'à quel point les collectivités doivent collaborer pour se conformer au droit communautaire. Une simple convention, comme le demande l'article 34 bis A, suffit-elle ? Les services de la Commission européenne (qui reconnaissent que les deux premières conditions semblent en effet remplies par le dispositif du Sénat) répondent clairement par la négative. Néanmoins, comme le souligne le rapport de M. Alain Lambert, la question se pose dans des termes particuliers lorsqu'on envisage l'application de l'article 34 bis dans le cadre des relations entre un EPCI et ses communes membres : une intercommunalité étant, par essence, un mode d'organisation d'une coopération entre personnes publiques, ne peut-on considérer que la troisième condition exigée par la Commission européenne est forcément remplie dans ce cadre ? A tout le moins, ne peut-on partir du principe que, opérée dans le cadre intercommunal, une mutualisation doit être présumée réalisée en coopération jusqu'à démonstration du contraire ?