

Conduire son schéma de mutualisation des services

ADGCF – Aquitaine
CDC de Montesquieu – Martillac (33)
29 novembre 2013

Rappel du cadre légal

Laurent REY

DGA, CA du Grand Dax

Délégué régional Aquitaine - ADGCF

La mutualisation des services est devenue une nécessité dans le contexte de rationalisation de la gestion publique locale.

Dans les récents rapports, 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 :

- ❖ faisant de l'EPCI à fiscalité propre le porteur principal de mutualisation 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.

La loi a ainsi créé l'article L.5211-39-1 du CGCT qui met à la charge de chaque structure intercommunale à fiscalité propre l'élaboration et l'adoption d'un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Le Président de l'EPCI

Dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux

Etablit un rapport relatif aux mutualisations de services (EPCI/communes membres) qui contient :

- projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.
- Impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement

Les conseils municipaux des communes membres

Dans un délai de 3 mois

Emettent un avis sur le rapport. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le Conseil communautaire

A l'issue du délai de 3 mois

Approuve le projet de schéma. Le schéma est ensuite adressé aux communes membres

Le Président de l'EPCI

Chaque année à l'occasion du Débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget

Informe le Conseil communautaire de l'avancement du schéma de mutualisation

Mutualiser, c'est quoi ?

Il n'existe pas de définition officielle de la mutualisation. Selon les territoires, il en existe de multiples.

Une tentative d'approche toutefois :

- ❖ Dans son acception large, la mutualisation désigne toute démarche dans laquelle plusieurs acteurs décident de réaliser ensemble des activités qu'ils assuraient jusque là séparément, dans un organisme commun au sein duquel ils coopèrent et auquel ils transfèrent une partie de leurs missions.
- ❖ Dans une acception restreinte, la mutualisation recouvre seulement une mise en commun de moyens – humains et matériels – qui s'effectue à compétences inchangées.

Mutualiser, pourquoi ?

Cette question est éminemment politique, car la mutualisation est au service du projet de territoire :

- ❖ Maintenir et / ou améliorer la qualité des services
- ❖ Partager les services pour accroître la disponibilité des expertises
- ❖ Rechercher une plus grande efficacité/efficience économique
- ❖ Renforcer la cohérence des politiques publiques
- ❖ Renforcer la communauté d'intérêt
- ❖ Rendre plus lisible l'action intercommunale
- ❖ Contribuer à mieux satisfaire les usagers (qualité du service public)
- ❖ Faire reconnaître davantage l'identité intercommunale
- ❖ Organiser l'ingénierie territoriale au service du territoire et de sa population

La mutualisation permet de définir le niveau le plus pertinent pour exercer telles ou telles compétences.

Mutualiser, comment ?

Politiquement, le choix de mutualiser les fonctions de pilotage ou uniquement les fonctions techniques renvoie soit à l'idée d'une intégration forte sur le fond (partage de grandes orientations stratégiques), soit à l'idée d'une intégration forte sur la forme (une administration forte au service de projets distincts).

La mutualisation peut rester informelle s'il s'agit d'échanges d'idées ou de pratiques.

La mise en commun de matériel ou de compétences passe par des conventions de mise à disposition ou de prestation de service.

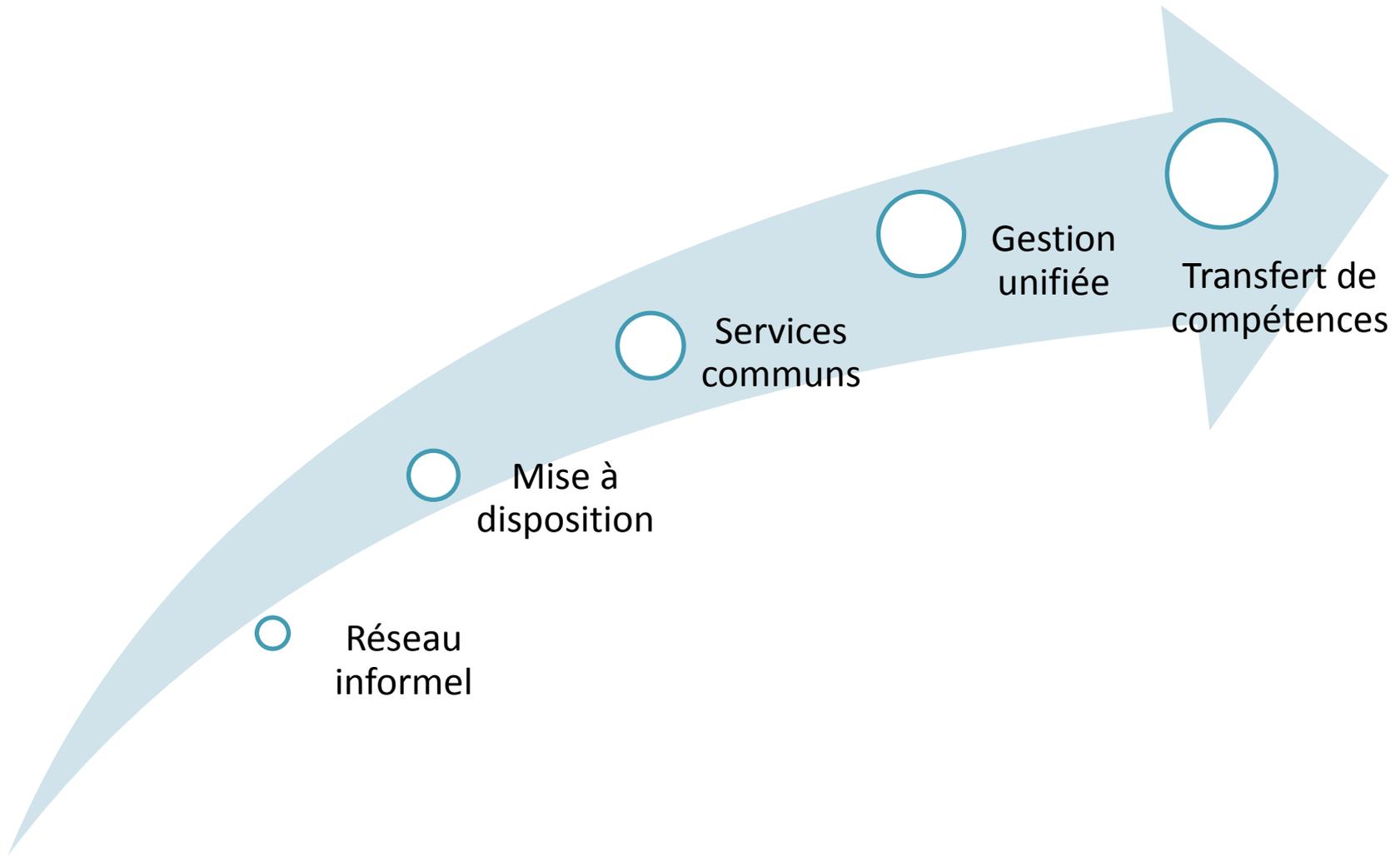
La mutualisation peut aussi aboutir à la fédération des moyens communaux au sein de l'EPCI et peut devenir le socle de nouvelles collaborations : services communs, services partagés.

La mutualisation peut être enfin l'organisation d'un transfert de compétences communales à l'EPCI.

Mutualiser, comment ?

Selon l'ADCF, la forme la plus aboutie de la mutualisation est le transfert de compétences. Il devrait demeurer le principe et les conventions (mutualisation conventionnelle) l'exception afin de sortir de la notion de « communautés magasins » ou « communautés d'aubaine ». En effet la mutation conventionnelle risque de transformer les intercommunalités en organismes de redistribution des ressources. Celle-ci limite les marges de manœuvre sur le budget de l'entité, entraînerait une opacité dans la conduite d'opérations et la gestion des services publics, rendrait difficile la définition de politiques de développement propre et la réalisation d'actions locales supra communales.

Hors transfert, le risque serait donc de voir les structures intercommunales se transformer en centre de ressources dans lesquels viendraient puiser les communes membres au gré de leurs besoins : redistribution de fonds, mise à disposition d'agents ou de matériels, prestations de services etc....



○ Réseau informel

○ Mise à disposition

○ Services communs

○ Gestion unifiée

○ Transfert de compétences

Gare aux solutions miracles (éditorial Gazette des communes – 18/11/2013)

« La mutualisation va dans le sens de l'histoire pour faire face aux urgences de rationaliser les moyens. Certes ! Tout le monde s'accorde sur le constat mais pas toujours sur les façons de procéder. Au fil des mois, le terme même, nouveau totem pour justifier le besoin impérieux de rationalisation territoriale, est devenu quelque peu anxiogène »

« ... la mutualisation peut être la seule chance de maintenir des agents sur les territoires ruraux ... »

« ... avec les futures métropoles, la mutualisation renforcée fait aussi peur, les agents craignant notamment, une charge de travail augmentée »

« ... le projet d'acte III de la décentralisation accentue fortement l'intégration communautaire ... la consécration deviendra également financière par l'indexation de la dotation d'intercommunalité sur des critères de mutualisation ... »

« ... la mutualisation est érigée comme un formidable levier d'économie. Mais n'est ce pas un leurre... »

« ... les incertitudes sur la mutualisation des services ne seront levées qu'à la condition expresse de démontrer que celle-ci assure une meilleure efficacité et efficacité de l'action publique locale »

Un modèle innovant d'administration en réseau (extrait du manifeste de l'ADGCF)

« ... En encourageant l'organisation de services communs entre équipes municipales et intercommunales et en imposant à toutes les communautés la réalisation de « Schémas de mutualisation de services », la loi RCT conforte un mouvement engagé par de nombreuses communautés dans un souci d'optimisation des ressources humaines et financières et de meilleure qualité du service rendu ».

« Au-delà même des problématiques liées à la raréfaction de la ressource publique, les processus de mutualisation contribuent à apporter de l'expertise au bloc local et à repenser l'organisation de l'ingénierie du territoire. Mais ils contribuent aussi, par leur caractère expérimental et évolutif, à inventer une culture administrative réticulaire fondée sur la négociation et la collaboration et supposant des modes spécifiques de Management ».

Pour 95 % des directeurs généraux d'intercommunalité, la mutualisation apporte de l'expertise aux communes.

Fil conducteur de la thématique abordée

Au-delà de son cadre juridique et financier, l'intercommunalité doit avoir pour but de moderniser et de renforcer la qualité de la gestion de son personnel , afin de rendre le meilleur service au moindre coût.

Le rapport annuel 2012 de la cour des comptes regrette que la GPEEC soit très peu mise en œuvre. Alain MULARD, élu et professionnel de la gestion des hommes et des organisations nous le rappela.

La mutualisation a souvent porté sur le couple interco – ville centre. Mais n'est ce pas réducteur ? Marie Laure ETIENNE, DGS de l'agglo Pau Porte des Pyrénées, nous fera part de son expérience locale.

Mutualiser son agglomération et son CIAS dans les faits, comme Mr Jourdain faisait de la prose sans le savoir, ça peut conduire à être lauréat du Grand Prix du Management Public. C'est l'engagement partenarial que vous proposera Laurent DUBOIS, Directeur du CIAS du Grand Dax.

Enfin, en consultant rompu aux organisations publiques et à la gestion des hommes et des compétences, Tony LOURENCO, Directeur du Cabinet TERRITOIRES RH, nous proposera une méthodologie pour conduire notre schéma de mutualisation des services.