

CONCOURS INTERNE
D'INGÉNIEUR TERRITORIAL
SESSION 2017
ÉPREUVE DE PROJET OU ÉTUDE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

L'établissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options, choisie par le candidat lors de son inscription, au sein de la spécialité dans laquelle il concourt.

Durée : 8 heures
Coefficient : 7

SPÉCIALITÉ : INGÉNIERIE, GESTION TECHNIQUE ET ARCHITECTURE
OPTION : CENTRES 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 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 73 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 préciserez, le cas échéant, le numéro de la question et de la sous-question auxquelles vous répondrez.
- Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...

INGEVILLE, commune de 30 000 habitants, est la ville-centre de la communauté d'agglomération d'INGECO de 60 000 habitants créée récemment.

Les deux collectivités ont décidé de lancer une démarche de mutualisation des services. Portée politiquement, la démarche doit s'appliquer à l'ensemble des services de la ville et de l'intercommunalité.

Historiquement, INGEVILLE dispose d'une régie étoffée concernant ses services techniques, que ce soit au niveau de son centre technique municipal (CTM) ou au niveau des bureaux d'études voirie / réseaux et bâtiments.

INGECO a développé ses services en s'appuyant sur les entreprises et les bureaux d'études que ce soit pour ses opérations de travaux ou d'entretien. Les transferts de compétence n'ont pas jusqu'alors entraîné de transfert de personnel au niveau des services techniques.

L'ensemble de cette démarche se déroule dans un contexte de rigueur budgétaire annoncé, notamment vis-à-vis des dépenses de personnel et de fonctionnement global.

Vous êtes actuellement responsable du CTM d'INGEVILLE.

À l'appui des annexes, vous répondrez aux questions suivantes :

Question 1 (4 points)

La Directrice générale des services techniques (DGST) d'INGEVILLE vous demande de réfléchir aux possibilités de mutualisation à court terme des services techniques entre les deux collectivités.

Vous établirez vos hypothèses et les méthodes de mise en place dans une note.

Votre réflexion s'orientera plus particulièrement sur l'entretien du patrimoine de la collectivité sans omettre pour autant les autres composantes des services techniques (bureau d'études, cellule administrative notamment).

Question 2 (6 points)

Au vu des documents présentés (notamment la répartition des compétences respectives), il est envisagé de créer un CTM mutualisé.

a) Dans ce cadre, la DGST vous demande d'établir le projet de mutualisation des services. Vous préciserez les différentes étapes à suivre.

b) Vous indiquerez les compétences à associer à ce projet (que ce soit en interne ou en externe). Vous aborderez également les préconisations de mise en œuvre. Un point particulier sera apporté sur la communication du projet au niveau de vos équipes, ainsi que sur les différents niveaux d'implication du personnel sous votre responsabilité.

c) Vous proposerez un organigramme des services mutualisés INGECO/INGEVILLE.

Question 3 (3 points)

Au cours des différents débats sur le schéma de mutualisation, certaines communes membres d'INGECO ont fait connaître leurs difficultés en termes de maintenance de l'éclairage public ainsi qu'au niveau de la signalisation verticale et horizontale.

Afin de répondre à ce besoin et en sachant qu'INGEVILLE dispose en interne des compétences correspondantes, la DGST vous demande de mettre en œuvre un ou des groupements de commandes à destination d'INGEVILLE, d'INGECO et des communes membres.

Vous exposerez la procédure à mettre en œuvre pour mener à bien cette démarche dans son intégralité.

Question 4 (3 points)

La commune d'INGEVILLE a réalisé il y a 15 ans un document unique (DU) aujourd'hui obsolète. Lors de l'analyse du dossier, le manque de prise en compte du terrain et l'inexistence d'un système de suivi ont notamment été mis en avant.

Afin de reprendre entièrement ce processus, INGEVILLE et INGECO ont décidé de mettre en œuvre une démarche commune sur ce thème, sachant que le DU n'existe pas à la communauté d'agglomération.

Vous êtes chargé de piloter cette démarche avec l'appui de l'assistant de prévention. La DGST vous demande d'établir une procédure de création, de mise en œuvre et de suivi régulier du DU.

Vous mentionnerez précisément les étapes clefs et les écueils possibles, ainsi que les leviers à mettre en œuvre pour éviter ces écueils.

Question 5 (4 points)

Dans le cadre de la mutualisation et dans un souci d'harmonisation des procédures, la DGST vous demande de proposer de nouvelles méthodes de travail.

Appliquées au CTM, ces nouvelles méthodes intégreront la mise en œuvre de la dématérialisation. Il s'agit notamment d'informatiser l'ensemble de l'activité du CTM à partir d'un logiciel métier.

Dans une note :

- a) Vous définirez les principales fonctionnalités de ce logiciel et les applications possibles au sein du CTM.
- b) Vous ébaucherez un planning d'exécution de cette démarche.

Liste des documents :

Document 1 : « Dix conditions pour réussir sa mutualisation » – Séverine CATTIAUX –
La lettre de l'Intercommunalité N°124 – Février 2010 – 4 pages

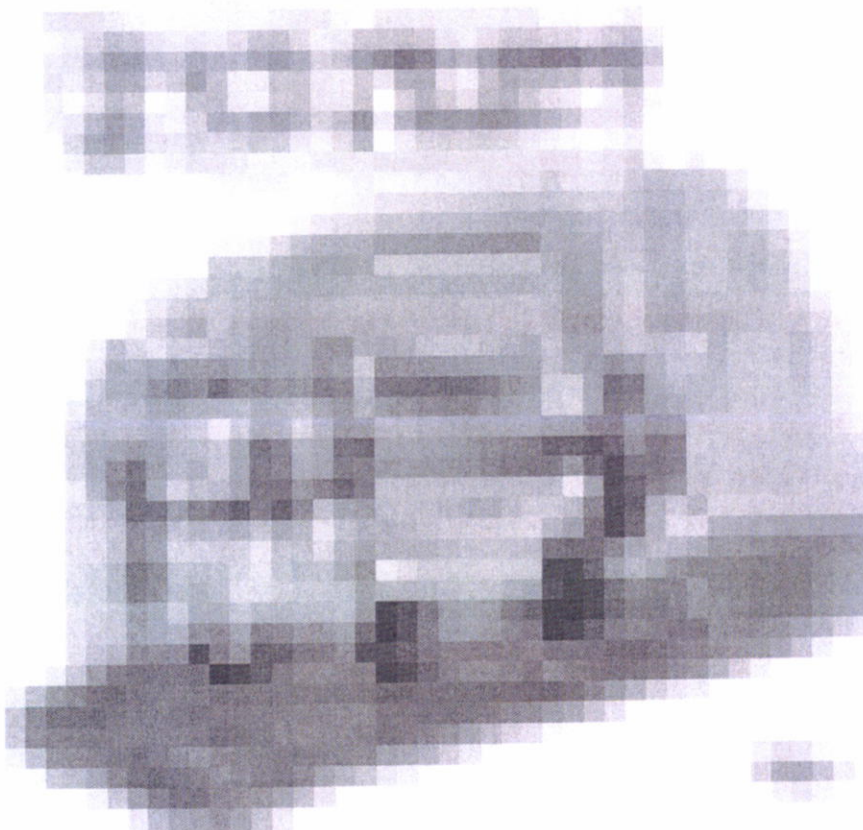
- Document 2 :** « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » (extrait) – *Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, association des maires de France* – 2015 – 38 pages
- Document 3 :** « Dossier "Les collectivités locales, de plus en plus friandes de logiciels de gestion" » – *Shana LEVITZ – La Revue des Collectivités Locales* – Juin 2015 – 9 pages
- Document 4 :** « Réussir un projet de GMAO au sein des services techniques » – *lagazettedescommunes.com* – 21 octobre 2014 – 5 pages
- Document 5 :** « Risques psychosociaux : un enjeu pour les services publics » – *Catherine SANSON-STERN – Le magazine Maires de France N°340* – Novembre 2016 – 6 pages
- Document 6 :** « Le groupement de commandes » – *Préfecture de l'Isère – isere.gouv.fr* – consulté le 22 décembre 2015 – 4 pages
- Annexe A :** « Organigramme des services techniques d'INGEVILLE » – *INGEVILLE* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie
- Annexe B :** « Organigramme des services techniques d'INGECO » – *INGECO* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie
- Annexe C :** « Rapport d'analyse des compétences des services techniques d'INGEVILLE et d'INGECO » (extrait) – *INGECO* – 2017 – 1 page – l'annexe n'est pas à rendre avec la copie

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

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

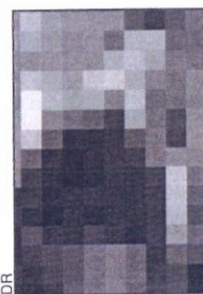
10 CONDITIONS POUR RÉUSSIR SA MUTUALISATION

Moyen de faire des économies d'échelle, de renforcer les synergies communes-communauté, la mutualisation des services présente des avantages mais peut aussi devenir une usine à gaz, un processus douloureux et insatisfaisant. Les écueils sont connus : difficultés managériales, conflits encore communes, prise de décisions alourdie... Comment éviter de tomber dans ces pièges ? Observer les bons élèves... ou simplement tirer ce qui a fait ses preuves ici et là. Il existe aujourd'hui suffisamment d'exemples d'intercommunalités qui ont mutualisé leurs services avec leur ville centre, pour dégager les conditions favorables à cette démarche. Des DGS, élus et consultants ont bien voulu proposer leurs clés de la réussite.



1. Un sens au projet

La mutualisation ne doit pas être un projet en soit, mais un projet qui a du sens. « *La mutualisation n'est pas*



uniquement destinée à faire des économies d'échelle, mais doit être envisagée comme un outil performant pour le développement des territoires » déclare

Pierre Laplane,

DGS de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération (M2A). Un projet qui a du sens est un projet auquel adhèrent plus facilement tous ses acteurs. Pour les agents, la mutualisation apparaîtra ainsi sous son meilleur jour, comme un élément de valorisation, plutôt qu'une charge de travail, un supplément de tracas. Côté politique, ce sens porte le nom de « projet de territoire ».

Quel avenir pour le territoire à cinq ou dix ans ? La question devrait avoir été

Séverine Cattiaux,
journaliste

posée... De surcroît, « *le projet de territoire a le mérite d'aplanir les problèmes de relations entre l'intercommunalité et la ville centre* » déclare Marc-Antoine Vincent, consultant à Sémaphores.

C'est aussi la conviction de Catherine Lockhart, maire de Vendôme et présidente de la communauté du Pays de Vendôme. « *J'organise des rencontres avec les élus des communes qui s'expriment librement sur leur vision de l'avenir. En face de ce projet de territoire, c'est une gestion planifiée des investissements qui sera mise en place, ainsi qu'une gestion planifiée des ressources humaines pour nos services* ».

On voit ici clairement le lien entre « projet de territoire » et mutualisation de services. « *Je considère la mutualisation comme l'outil qui permet de réaliser le projet de territoire* » déclare, pour sa part, Alain Bensakoun, DGS d'Alès et de la communauté d'agglomération d'Alès. « *Et inversement* » ponctue Catherine Lockhart.

2. Des élus qui portent le projet

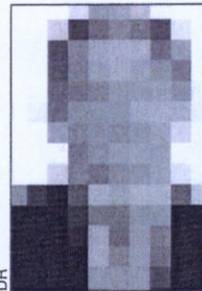
L'acte fort de démarrage de la mutualisation doit être la prise de position des élus sur le sujet, en particulier du président de l'intercommunalité, et du maire de la ville centre. La décision de mutualiser doit se traduire par une commande au(x) DGS. La décision s'officialise généralement en début de mandat lors d'un conseil communautaire. Pour **Michel-Antoine Vincent**, l'une des conditions favorables à la mutualisation est que le président et le maire de la ville centre ne

soient qu'une seule et même personne. « *C'est un bon cumul pour construire l'esprit communautaire* », confirme Catherine Lockhart. « *Un jour, la mutualisation sera possible avec deux exécutifs différents... quand notre maturité politique aura grandi* ».

3. Des pilotes à la manœuvre...

Cela peut paraître évident. Mais on ne peut omettre de désigner un chef de projet, un comité de pilotage, un élu référent à la mutualisation... nous rappellent, en particulier, les DGS interviewés. Pour conduire le projet, il faut ensuite savoir où aller. Les objectifs doivent être clairement exprimés.

Dans la communauté d'agglomération d'Orléans, ces objectifs sont libellés comme un leitmotiv : « *efficacité, efficience, et économies d'échelle* ». La conduite de projet se mène ensuite sur la durée. Disons qu'elle est plus longue dans sa partie « amont » qu'à la mise en œuvre à proprement parler. Ce que **Bruno Romoli**, DGS de la ville de Châlon et du Grand Châlon exprime ainsi : « *Il faut en effet agir vite, une fois que tout est décidé... et persévérer* ». La mise en place d'un comité de pilotage élargi apparaît plus que souhaitable. Dans l'agglomération du Grand Châlon, une commission de l'évaluation et du suivi de la mutualisa-



DE

tion réunit un président, et deux vice-présidents plusieurs fois par an. « *Des instances de discussion et d'appropriation du projet sont nécessaires au renouvellement continu de l'adhésion du projet* » souligne Bruno Romoli. Le changement est aussi une affaire de professionnels... Et cela se passe encore mieux selon Alain Bensakoun : « *quand les cadres de la ville centre (parce que suffisamment grande) ont une solide expérience du management public...* ».

4. Transparence dans les finances

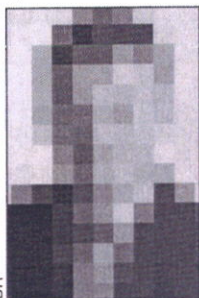
Il est fort souhaitable de trouver un mode de calculs de répartition des charges accessible à la compréhension de tous. Car la suspicion est tenace... Est-ce que l'agglomération ne supporterait pas trop de charges par rapport à la ville centre ? Ou l'inverse, et si la communauté faisait des économies sur le dos de la commune ? Les élus, les agents, et a fortiori, les citoyens peuvent en douter si la méthode de calcul, de facturation, de remboursement de l'une envers l'autre, est impénétrable sauf à être expert comptable. À Mulhouse, la répartition des charges a été simplifiée pour plus de visibilité. « *Nous sommes passés d'une clé de répartition multicritères à deux critères* » lance Pierre Laplane. Ces deux critères sont, pour 60 %, le nombre d'agents travaillant respectivement pour la ville et pour la CA et, pour 40 %, le poids relatif des budgets de fonctionnement et d'investissement des deux collectivités. ...

Un lien clair entre projet de territoire et mutualisation des services

Pour dissiper tout doute qui persisterait sur l'utilisation des deniers, la solution est de mettre en place, comme à Mulhouse, une commission mixte paritaire constituée d'élus de la ville centre et d'élus de l'agglomération, qui sera consultée pour valider les comptes chaque année, et que tout citoyen peut saisir...

5. Évaluer

Avant de mutualiser un service, il faut pouvoir connaître les coûts directs et indirects de ce service. Or, mettre à plat toute l'organisation est possible en interne si le service des finances dispose du niveau technique d'analyse suffisant. « Une ville exerçait des



prestations pour le compte de la communauté pour un montant qu'elle sous-estimait complètement. La facture aurait dû être multipliée par 4 » illustre **Jean-Pierre Coblentz**, direc-

teur associé de Stratorial Finances. Il sera également bon de mettre en place un comité de suivi (interne), avec la mise en place de tableaux de bord, afin de réajuster régulièrement la

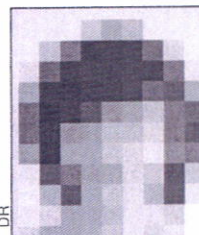
répartition des coûts. Au cours du temps, un glissement des services est toujours possible en faveur de l'intercommunalité ou de la ville... Là où on n'évalue pas, le doute sur les bienfaits de la mutualisation est lancinant, que ce soit chez les élus, les agents, et les citoyens... Enfin, il est toujours rassurant de pouvoir avancer un chiffre. La collectivité de Mulhouse a ainsi chiffré à 2 millions d'euros les charges optimisées par an du fait de la mutualisation. Ce calcul a été établi par un étudiant de l'INET (Institut national des études territoriales).

6. Des communes qui s'y retrouvent

« La mutualisation doit se faire au bénéfice de l'ensemble des communes. Nous avons ainsi créé un service aux communes » annonce Bruno Romoli. Le service sera d'autant plus utilisé de bonne grâce que les communes auront été présentes à la table des discussions avant, pendant et après la mutualisation. Il faut leur rappeler les avantages que présente la mutualisation pour elles. Les communes vont pouvoir trouver encore plus d'expertise auprès de l'intercommunalité (permis de construire, conseil au PLU...). L'intercommunalité d'Orléans qui en est ainsi à son 4^e plan de formation, a une réelle expérience à transmettre aux communes, en la matière.

Dans l'intercommunalité orléanaise une plate-forme

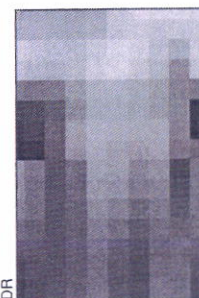
de services aux communes a été montée sur une douzaine de champs : informatique, marchés publics, formation, etc. À chaque fois, un groupe de travail est constitué, piloté par un agent de l'agglomération ou de la communauté. Un dernier groupe a pour mission d'identifier ce



qui peut intéresser les communes... « Notre devise : dans notre mutualisation, rien n'est imposé aux communes, tout leur est proposé » déclare **Marie-Louise Coquillaud**, DGS de la communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire. « Si les communes adhèrent au processus, que la confiance est installée, l'intercommunalité pourra compter sur un retour d'ascenseur des communes : celles-ci apportant un concours financier sur des investissements intercommunaux dans leurs communes » estime Catherine Lockhart.

7. Un ou deux DGS : ça se discute...

C'est sans doute la condition qui fait débat. Les deux camps apportent des arguments légitimes. Les partisans favorables à la formule « deux en un » DGS, sont souvent enclins à un seul exécutif, côté élus. Pour **Alain**



Bensakoun, DGS « deux en un » c'est simple, il se demande comment les choses tourneraient s'il en était autrement... Les DGS qui ont les deux casquettes mettent en avant des capacités d'« engagement » fort du DGS, réussissent à s'adapter à des élus différents, relèvent le challenge de la mutualisation en s'appuyant sur une direction qui fonctionne de manière collective et non hiérarchique. Les partisans du « non » invoquent un « cumul d'emplois » qui en privent certains autres, de fait. Ils doutent de l'économie réalisée, faisant remarquer que ce super-DGS sera capable de s'entourer bien souvent de quelques chargés de mission supplémentaires, annulant ainsi l'économie

qu'on croyait faire. Sur l'économie du temps de la décision... ils ne sont pas convaincus et encore moins sur l'intégrité de la décision. « *Quand la ville centre pèse 80 % de la population, le DGS ne va-t-il pas mettre en sourdine l'intérêt des autres communes de la communauté...* » interrogent-ils.

8. Une bonne dose de pragmatisme

On gagnera à profiter des mouvements naturels : un départ à la retraite... pour faire avancer les pièces sur l'échiquier de la mutualisation... Pourquoi ne pas commencer à mutualiser les services où se présentent des opportunités liées aux départs de personnes ? Bien sûr, on ne peut parfois pas attendre... Marie-Louise Coquillaud était auparavant directrice adjointe aux ressources. Au moment de la mutualisation, elle prend le poste de DGS de l'agglomération. Son poste à elle reste vacant et c'est son alter ego à la ville qui est mutualisée. Inversement sur la ville, un poste de directeur des finances se libère, son homologue à l'agglomération vient chapeauter les deux services. Les premiers services mutualisés le sont aussi parce qu'« *on a regardé aussi la capacité des personnes à jouer le rôle de coordinateur dans les services* » souligne la DGS. « *Pour durer, il faut faire la démonstration que ce que l'on fait marche bien* » estime Marc-Antoine Vincent. Le bon sens voudrait ainsi que l'on commence par mutualiser les services fonctionnels avant de se lancer dans les services opérationnels qui engagent les politiques publiques... Pragmatisme encore dans le choix de l'employeur. Souvent, quand l'intercommunalité n'est pas très ancienne, la ville centre va naturellement être l'employeur du personnel mutualisé... mais lorsque l'intercommunalité aura développé ses compétences, les services de la ville ne risquent-ils pas

d'être sous-dimensionnés ? Est-ce à la ville de recruter du personnel ? Ou n'est-il pas plus logique que l'employeur devienne la communauté ? À Mulhouse, on revendique là encore le choix de la simplicité. La CA est employeur des agents qui travaillent pour elle, mais aussi des agents partagés entre elles et la ville centre. Elle propose trois types de services dédiés aux compétences communautaires, communales et mutualisées.

Il faut rappeler aux communes les avantages que présente la mutualisation pour elles. Elles vont pouvoir trouver encore plus d'expertise auprès de l'intercommunalité (permis de construire, conseil au PLU...)

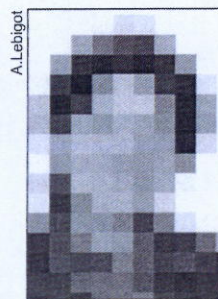
9. Faire adhérer les agents

Lever les résistances, les blocages grâce à une communication interne renforcée. Tout doit être clair, limpide : il faut expliquer le sens, les valeurs, les objectifs, et les modalités qui vont être employées. Il faut rassurer : la mutualisation fait peur à nombre d'agents, car cela touche aux habitudes, aux modes de travail, aux relations humaines, à la capacité de chacun de s'adapter. La mutualisation des services où les sites vont évoluer physiquement (certains disparaître) est particulièrement redoutée. Certains agents vont au contraire voir rapidement l'intérêt d'un tel changement : enrichir leurs missions, booster leur carrière, travailler en mode projet, en transversalité. Il faut d'une manière générale donner des perspectives aux agents, à tous les agents... Le dialogue avec les syndicats est aussi à soigner. Mieux vaut avoir déjà pris l'habitude de discuter avec les syndicats avant de s'engager dans un processus de mutualisation, où alors il faut s'attendre à une

épreuve de force. Ce ne sont pas des partisans de la mutualisation. Faire adhérer les agents, c'est organiser des réunions avec les secrétaires de mairies, pour en faire des partisans de la mutualisation. Ils doivent eux aussi tirer profit de la mutualisation dans leur travail au quotidien. Pour Alain Bensakoun, « *Mes collaborateurs sont en relation régulière avec les communes, le message que je transmets aux cadres est de devenir l'ambassadeur de toutes les communes* ».

10. Un regard extérieur

Un consultant extérieur pour aider au pilotage et au démarrage est parfois le bienvenu. Son intervention est même, dans certains cas, indispensable pour « objectiver » les choses. Ce consultant va jouer le rôle de Monsieur Loyal, à l'occasion de l'animation des groupes de travail, les séminaires de direction sur le sujet. La communauté de communes du Pays de Vendôme s'est fait accompagner pour mettre au point un nouvel organigramme. Tout était à revoir : « *Les circuits de décision étaient trop longs... La conduite de projet : ce n'était que des mots. Il y avait des mini-blocs de pouvoir frein à la transversalité* » explique Catherine Lockhart. Ce travail a duré neuf mois. Il aurait été difficile de procéder à un réaménagement aussi approfondi de l'intérieur.]



A. Lebigot

Extrait de « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités
et de leurs établissements »

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, inspection générale de
l'administration, inspection générale des finances, association des maires de France – 2015

PRÉFACE

**Marylise
Lebranchu**
Ministre de
la Décentralisation
et de la Fonction
Publique

François Baroin
Président de
l'association des
maires de France

Les communes et leurs intercommunalités initieront avant la fin de l'année 2015 leur schéma de mutualisation des services. Prévu par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ces schémas visent une meilleure organisation des services selon les termes du législateur inscrits à l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Face à la réduction des dotations de l'Etat et dans un contexte où la demande de services locaux est toujours croissante, la rationalisation des moyens s'impose à toutes les collectivités. Il s'agit de réduire les doublons voire les supprimer, de réaliser des économies en mutualisant les achats et de renforcer l'efficacité des services en faisant ensemble au sein des intercommunalités ou en coopérant avec d'autres territoires. C'est à cette réflexion sur les compétences exercées et sur l'organisation mise en place qu'incite le schéma de mutualisation.

Pour faire le bilan des pratiques existantes et examiner les outils juridiques et financiers applicables, nous avons pour la première fois souhaité mener, conjointement, une évaluation de politiques publiques. Ce copilotage entre un ministère et l'AMF est une première et nous nous en réjouissons.

Nous avons confié à deux inspections générales (IGA et IGF) cette étude dont le suivi a été assuré par un comité comprenant les associations d'élus (AdCF, ACUF, AMGVF, APVF, Villes de France, AMRF) et des professionnels des collectivités (AATF et l'ADGCF) et soutenue par le Secrétariat général à la modernisation de l'administration publique (SGMAP). De ce travail a résulté un rapport formulant notamment des constats et des recommandations qui contribueront à éclairer le débat parlementaire sur le projet de loi NOTRe notamment.

Le présent recueil de fiches pratiques rassemble les synthèses issues de ces travaux pouvant être utiles aux décideurs locaux pour accompagner leur démarche de mutualisation. Favoriser la compréhension des outils est une des voies indispensables pour la modernisation de l'administration publique.



SOMMAIRE

PRÉALABLE

LA MUTUALISATION

**Avec qui ? de quoi ?
comment ?**

**Un choix politique qui
requiert un pilotage dédié**

**Une exigence de proximité,
de réactivité et de cohérence
de l'action**

**Une mobilisation des
ressources humaines**

**Un schéma au service
du projet de territoire**

On y gagne quoi ?

PRÉALABLE

Les éléments ci-après ont une vocation synthétique et pratique. Pour approfondir sa connaissance des pratiques et du cadre juridique et financier des mutualisations au sein du bloc communal ainsi que du cadrage méthodologique de l'étude menée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, le lecteur pourra se référer aux travaux complets de la mission, composée pour l'inspection générale de l'administration de Sylvie Escande-Vilbois, Chrystelle Naudan-Carastro et Aline Depernet et pour l'inspection générale des finances, de Pierre Hannotaux, Pierre Hausswalt, Morgane Weill et David Krieff et publiés sur <http://www.action-publique.gouv.fr/decentralisation>

La mission conjointe des inspections générales remercie à l'occasion de ce guide l'ensemble des élus et cadres territoriaux qui ont reçu les membres de la mission lors des déplacements dans les territoires ou qui se sont associés aux ateliers thématiques. Elle tient également à remercier les associations, composées d'élus ou de responsables administratifs, qui ont apporté un soutien précieux aux travaux : l'AdCF, l'ACUF, l'AMGVF, l'APVF, Villes de France, la FVM, l'AMRF, l'AATF et l'ADGCF¹ ainsi que les représentants des syndicats de la fonction publique territoriale qui ont été auditionnés par la mission. Elle adresse également ses remerciements aux équipes des services de l'État en administration centrale ou déconcentrée et particulièrement aux équipes du SGMAP ainsi qu'aux services de la DGCL et de l'AMF, copilotes de la mission.

Le présent guide n'a pas vocation à recueillir une information exhaustive sur les mutualisations et les lecteurs pourront utilement se référer à d'autres sources par exemple pour accéder à des modèles d'actes.

¹ Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des communautés urbaines de France (ACUF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Association des petites villes de France (APVF), Fédération des villes moyennes (FVM), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF).

Pour en savoir plus

www.collectivites-locales.gouv.fr

www.modernisation.gouv.fr

Association des Maires de France (AMF) : www.amf.asso.fr

Assemblée des Communautés de France (AdCF) : www.adcf.org

Association des communautés urbaines de France (ACUF) : www.acuf.fr

Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) : grandesvilles.org

Association des Petites Villes de France (APVF) : www.apvf.ass.fr

Villes de France (VdF) : www.villesdefrance.fr

Association des Maires ruraux de France (AMRF) : www.amrf.fr

AVEC QUI ? DE QUOI ? COMMENT ?

La mutualisation c'est quoi ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne comporte pas de définition juridique des mutualisations. La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures.

De manière schématique, la mutualisation peut prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants :

UNE ACTION est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;

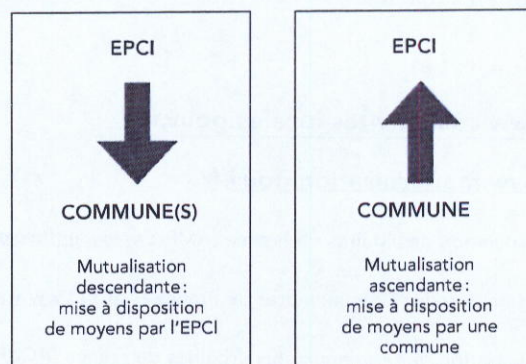
UN PARTENAIRE confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;

UN PARTENAIRE met ses moyens au service des autres (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;

UN DES PARTENAIRES crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;

LES PARTENAIRES (communes) transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un autre (EPCI) qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

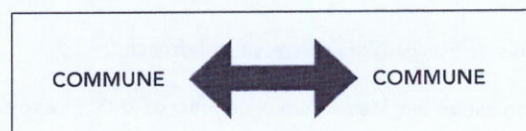
MUTUALISATION VERTICALE



Ce schéma représente les différentes formes de mutualisation.

Source : Mission.

MUTUALISATION HORIZONTALE



Qui peut mutualiser avec qui et selon quelles modalités juridiques ?

Le panorama actuel des outils de mutualisation du bloc communal est détaillé dans le tableau ci-dessous :

POUR LES EPCI à fiscalité propre avec leurs communes: mise à disposition de services ascendante ou descendante, services communs, mise à disposition de services techniques dans les communautés urbaines, mise en commun de moyens, convention de création ou de gestion d'équipements ou de services, délégation de compétences ;

POUR LES SYNDICATS MIXTES, mise à disposition dans le cadre de leur compétence avec les collectivités ou EPCI membres ;

POUR TOUS (communes entre-elles et EPCI): mandat de maîtrise d'ouvrage, groupement de commande, entente, mise à disposition individuelle d'agent.

Le cadre juridique en vigueur dépend des partenaires de la mutualisation. Les tableaux ci-dessous présentent en premier lieu une synthèse des relations possibles dans le cadre juridique actuel et en second lieu la liste des dispositions juridiques applicables selon les cas de figure. Ce régime juridique est susceptible d'évoluer avec l'adoption du projet de loi NOTRe en discussion à la date du présent guide.

Cadre juridique en vigueur

PÉRIMÈTRE	Au sein d'un même « bloc inter-communal » regroupant un EPCI, ses communes et leurs établissements		Avec des acteurs extérieurs à ce bloc		
	Deux communes ou plus du même EPCI et leurs établissements	Un EPCI et toutes ou partie de ses communes	Deux communes ou plus, d'EPCI distincts	Deux EPCI ou plus	Un EPCI et un syndicat ou EP
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service	-	X	-	-	X
Service commun		X	-	-	-
Mise en commun de moyens		X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services		X	-	X (pour CU et CA)	X (pour CU et CA)
Entente	X	-	X	-	-
Groupement de commande	X	X	X	X	X

Source : Mission IGA-IGF.

* Le « X » correspond au cadre juridique existant.