TECHNICIEN PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2ÈME CLASSE

CONCOURS INTERNE ET DE TROISIÈME VOIE

SESSION 2016

ÉPREUVE D'ÉTUDE DE CAS

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Étude de cas portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt.

Durée : 4 heures
Coefficient : 1

SPÉCIALITÉ : BÂTIMENTS, GÉNIE CIVIL

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 votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- L'utilisation d'une calculatrice de fonctionnement autonome et sans imprimante est autorisée.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 24 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 numéro de la question et le cas échéant de la sous-question auxquelles vous répondrez.
- Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...

Vous êtes technicien principal territorial de 2ème classe au sein d'une communauté d'agglomération située en zone rurale dans l'ouest de la France. Le conseil communautaire vient de décider la création d'une maison des services à destination de tous les habitants de l'EPCI.

Cette maison, désignée sous l'intitulé Maison des Affaires Scolaires, va centraliser la totalité des problématiques liées à l'éducation et à la jeunesse. L'une des communes vient de délibérer pour mettre à disposition un petit groupe d'immeubles composé d'un corps de bâtiment en RdC accolé à un immeuble de R+1. Ces deux bâtiments sont situés à proximité d'une école et étaient précédemment utilisés comme logements pour les enseignants.

Le projet consiste en un regroupement sur un même site d'une plateforme d'accueil du public servant notamment aux inscriptions scolaires (dépôt des dossiers et information des parents d'élèves), aux inscriptions aux activités périscolaires, à la restauration scolaire, ainsi qu'aux garderies.

Par ailleurs, il est prévu d'accueillir dans les mêmes locaux la médecine scolaire pour l'ensemble des élèves scolarisés dans le bassin de vie de l'EPCI.

Compte tenu du caractère cyclique de l'activité d'accueil dans ce domaine, sont également prévues des permanences régulières d'autres institutions.

C'est ainsi que des permanences du centre des impôts, ainsi que des permanences juridiques y seront organisées. Enfin, il a été décidé conjointement avec l'inspection académique de recevoir dans ce même lieu un centre médico-scolaire.

Question 1 : Contexte général (5 points)

a) Quels sont les avantages et les freins que représente la mutualisation de services et de moyens pour les collectivités ?

b) Quelles sont les obligations liées à l'accessibilité des ERP ?

Question 2 : Phase projet (4 points)

Quelles sont les obligations en matière de diagnostics avant travaux ?

Quelles sont les autorisations d'urbanisme nécessaires pour le projet proposé ? Vous justifierez votre réponse.

Question 3 : Eléments de programme (11 points)

En ce qui concerne la Maison des Affaires Scolaires :

Le projet s'articule autour d'un accueil général, d'un espace d'attente (pour une dizaine de personnes), et de bureaux indépendants permettant l'accueil confidentiel des familles.

La caractéristique essentielle de l'activité d'accueil (inscriptions) est sa cyclicité. De ce fait, selon les périodes l'accueil des familles nécessitera 2 à 5 bureaux d'accueil.

2 bureaux seront réservés au traitement des dossiers, ainsi qu'à la gestion des intervenants périscolaires.

En ce qui concerne le centre médico-scolaire :

La médecine scolaire doit impérativement disposer de son accès dédié et indépendant.

Les locaux doivent impérativement comporter les surfaces suivantes : une salle d'attente, un bureau d'accueil (secrétariat), un bureau de médecin attenant à une salle d'examen, un bureau d'infirmière, une salle dédiée au contrôle de l'audition et de la vision, des espaces sanitaires.

Autres contraintes :

L'EPCI souhaite par ailleurs qu'une salle de réunion puisse être intégrée au programme. Cette salle pouvant accueillir 50 personnes devra pouvoir fonctionner indépendamment de la structure.

a) A partir des éléments de programme précédemment indiqués, il vous est demandé de proposer une allocation des surfaces disponibles. Vous justifierez vos choix sur votre copie, en indiquant clairement les circulations sur un schéma.

b) A l'aide du plan fourni (plan 1), il vous est demandé de proposer un aménagement du rez-de-chaussée.
Vous préciserez notamment et vous justifierez sur votre copie le traitement des accès à l'étage supérieur.

N.B : le plan fourni ne fait apparaître que les seuls éléments porteurs essentiels.

Attention, le plan 1 à utiliser pour répondre à la question 3 partie b sera à rendre agrafé à votre copie, même si vous n'avez rien dessiné.

Veillez à n'y porter aucun signe distinctif (pas de nom, pas de numéro de convocation...).

Liste des documents :

Document 1 *:* « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » - Document réalisé par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des finances - *www.action-publique.gouv.fr* – extraits – 9 pages

Document 2 *:* « Les schémas de mutualisation » - *Supplément spécial à la lettre En direct de Mairie-conseils - N° 276*, juillet – août 2014 – 4 pages

Annexe A : Plan de masse général - 1 page (A3)

Annexe B*:* Plan des niveaux - 2 pages (A3)

Annexe C *:* Carnet de coupe - 2 pages (A3)

Plan 1 *:* Plan du rez-de-chaussée au 1/100 (structures porteuses) – (1 exemplaire à rendre avec la copie + 1 exemplaire de secours) – 2 pages (A3)

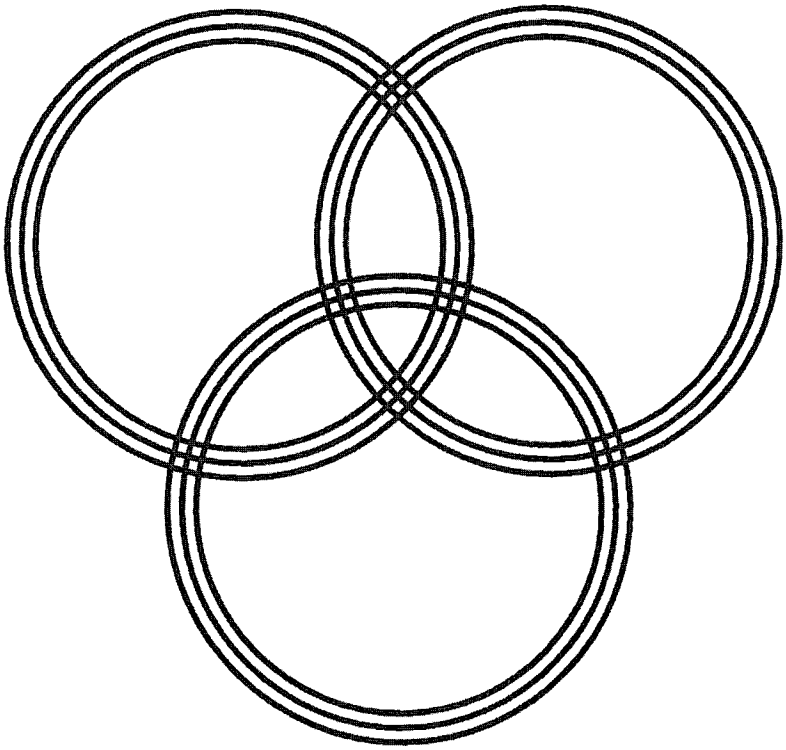
Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

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

DOCUMENT 1

LA MUTUALISATION

AU SERVICE DES COMMUNES, DES INTERCOMMUNALITÉS ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS



MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

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. Prévus 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'efficience des services en faisant ensemble au sein des intercommunalité 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. (...)

L'ACCOMPAGNEMENT SCOLAIRE-ENFANCE-JEUNESSE[6]

La mutualisation des services scolaires-enfance-jeunesse vise principalement à renforcer l'égalité de service et d'accès au service, et accroître la qualité de service.

Exemples :

EPCI DE 42 COMMUNES – 29 000 HABITANTS : création d'un portail Famille harmonisant la gestion de la relation usagers à l'échelle communautaire.

EPCI DE 21 COMMUNES – 6 700 HABITANTS : homogénéisation progressive des tarifs et des horaires, et l'extension des activités lecture et sports dans le cadre des garderies à l'ensemble des communes de l'intercommunalités, répondant ainsi à une volonté d'égal accès des usagers de l'EPCI aux services.

VILLE DE 20 000 HABITANTS : mutualisation d'un poste d'ergothérapeute avec 7 communes voisines, permettant aux enfants handicapés de communes rurales de bénéficier d'une prise en charge inédite.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a accru l'intérêt de la mutualisation des services scolaires, aussi bien entre les communes (mutualisation horizontale) qu'au niveau intercommunal, dans le cadre d'un transfert de la compétence :

MUTUALISATION DE POSTES D'ANIMATEURS entre plusieurs communes du bassin de vie en vue de permettre une diversification de l'offre d'activités et la création de temps complets.

UN PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL avec la mise en place d'activités découverte et de garderies « améliorées ».

Dans le cas du transfert de compétence, la mutualisation des services scolaires a également pour objectif de contribuer à la concrétisation du projet intercommunal et de faire jouer la solidarité entre les communes, par exemple pour financer un projet de reconstruction d'école maternelle (que la commune ne peut assumer seule).

Dans le cas du transfert de compétence, les services scolaires doivent idéalement être appréhendés dans la totalité du périmètre « enfance, jeunesse, temps de l'enfant » : les gains ne sont effectifs que dans la mesure où les moyens matériels et humains sont mutualisés à l'échelle de l'ensemble des temps non scolaires de l'enfant.

[6] Source : conclusions des groupes de travail réunissant des responsables opérationnels de communes et d'EPCI - contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

Quoi mutualiser dans la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

La compétence Services Scolaires recouvre dans les faits des réalités très différentes. Le groupe de travail s'est accordé sur une cartographie de la compétence élargie aux 7 axes ci-dessous, pour lesquels il a spécifié les sous-ensembles associés :

Le choix des meilleurs segments de mutualisation dépendra de chaque collectivité. Cependant, l'analyse des pratiques permet de présenter à titre indicatif le graphique suivant qui identifie le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part. Il en résulte l'identification de segments plus ou moins faciles ou productifs à mutualiser.

Les segments de mutualisation se partagent sur la matrice en quatre grandes catégories, au croisement de deux critères d'arbitrage, le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part.

LES SEGMENTS "PÉPITES" (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) : les retours positifs témoignent de l'intérêt et de la faisabilité de mutualiser :

La gestion des temps non scolaires : la réforme des rythmes scolaires a montré à quel point la mutualisation des activités périscolaires avaient un impact positif en termes de qualité de service (diversité de l'offre d'activités,...). Elle constitue à cet égard un levier pour la mise en conformité avec la loi de certaines communes rurales,

La conception et la construction de bâtiments, plutôt dans le cadre d'un transfert de compétence à l'EPCI,

La restauration scolaire, dans le cadre d'un transfert de la compétence ou de mutualisations horizontales, entre communes (groupements de commande, mise à disposition de moyens humains et matériels),

La gestion des personnels non enseignants, affectés aux écoles : compte tenu de leur affectation aux écoles, ces personnels sont tout à fait transférables intégralement à l'EPCI dans le cadre d'un transfert de compétence.

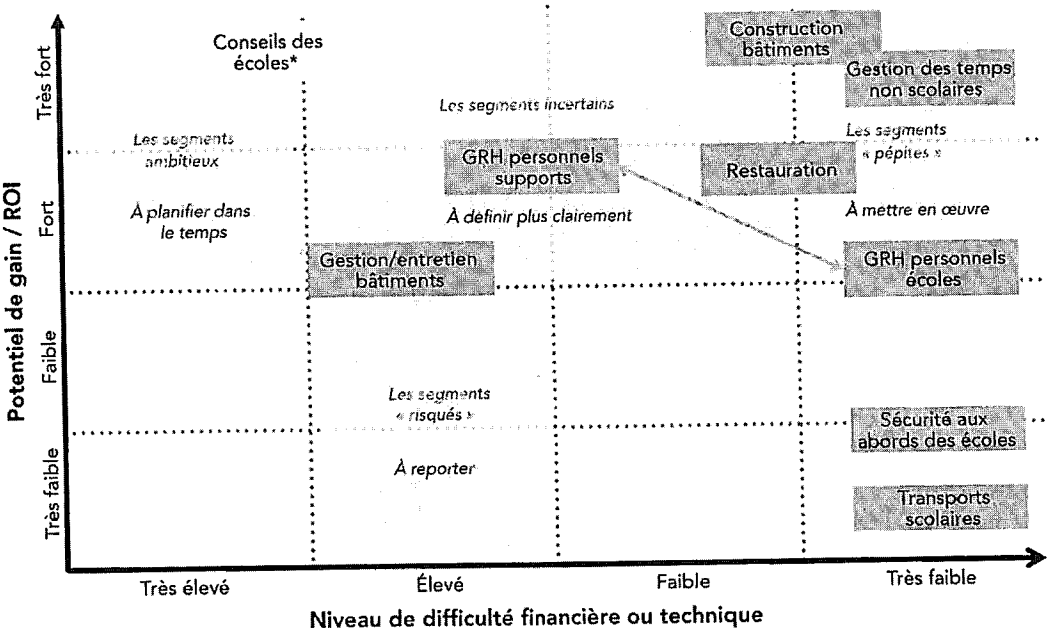
LES SEGMENTS "INCERTAINS" ET "RISQUÉS" (sujets de mutualisation ne faisant pas l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels) :

La gestion des personnels supports : Contrairement aux personnels non enseignant affectés aux écoles, les personnels des fonctions supports sont plus difficilement transférables à l'EPCI, du fait de leur polyvalence.

L'entretien et la maintenance des bâtiments existants : complexe, au regard de l'imbrication avec d'autres compétences que peuvent avoir les bâtiments existants (ex : école adossée à une mairie dans une commune rurale, bâtiment abritant à la fois une école, une halte-garderie et/ou un centre de loisirs, école disposant d'un gymnase...)

PARMI LES DIFFÉRENTS SEGMENTS, deux ne présentent enfin pas d'intérêt particulier à être mutualisé, au regard du faible potentiel de gain. Il s'agit de la sécurité aux abords des écoles et des transports scolaires, eu égard aux expériences des participants au groupe de travail.

Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



* *La représentation intercommunale au sein des conseils d'école n'est pas un champ de compétence en soi*

Quel pilotage de la mutualisation de la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

La mutualisation portant avant tout sur les personnels, elle se heurte à la contrainte de maintien d'une certaine proximité. Elle s'avère donc difficilement applicable sur des territoires trop étendus. Elle peut être pensée à l'échelle de bassins de vie et elle doit nécessairement prendre en compte les temps de transport. De même, à partir d'un certain nombre d'établissements scolaires, il devient difficile à une intercommunalité d'assurer sa représentation systématique à l'ensemble des Conseils d'écoles.

La complexité et la lourdeur au plan administratif de la mise en œuvre des diverses modalités de mutualisation (conventions de mise à disposition, groupements de commandes, transfert de compétence), constituent non seulement un frein à la mutualisation mais également un facteur de risque juridique pour les communes et/ou l'EPCI.

La complexité du paysage institutionnel encadrant l'exercice de la compétence services scolaires au sein du bloc communal rend délicate la mutualisation puisqu'elle fait entrer en jeu, outre les communes et/ou leur EPCI, les syndicats et les regroupements pédagogiques (RPI) (qui peuvent parfois se retrouver à cheval sur plusieurs intercommunalités), le ministère de l'Education nationale.

Quels gains tirer de la mutualisation de la fonction accompagnement scolaire-enfance-jeunesse ?

Les mutualisations observées dans le domaine s'accompagnent de non-dépenses et de coûts nouveaux liés à l'amélioration de la qualité du service rendu, notamment sur les axes activités périscolaires et restauration scolaire. La mesure des gains est donc rendue plus complexe encore que dans d'autres secteurs. Les mutualisations, le cas échéant par transfert de compétence, contribuent à la professionnalisation du service : montée en compétence des personnels, harmonisation des pratiques managériales...

Les mutualisations horizontales, entre communes, permettent également une diversification de l'offre de de service, par le biais de recrutements mutualisés pour des compétences spécifiques, et des économies d'échelles pour certains segments d'achats standards.

Les facteurs clefs de succès

Une clarification de la gouvernance vis-à-vis de la compétence scolaire est nécessaire, au regard de la complexité du jeu d'acteurs (Education Nationale, RPI et syndicats intercommunaux).

La démarche de mutualisation de la compétence entraîne une harmonisation de l'offre de services (tarification, horaires...) au sein des communes qui devra s'inscrire dans le temps. Il s'agit pour cela de suivre une démarche progressive et de s'appuyer sur une concertation élargie avec l'ensemble de la communauté : services communaux, syndicats intercommunaux/RPI, parents d'élèves, enseignants et directions d'écoles, Education Nationale...

Exemples de démarche par segment mutualisable

Construction/Conception des bâtiments

Présentation du segment et périmètre

> Conception et construction de bâtiments à destination scolaire

Démarche-type

> Diagnostic très en amont des commissions d'évaluation des charges/Retro planning: 6 mois à 1 an avant
> Processus de validation par les conseils municipaux pour appropriation
> Questionnements sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative)
> Structuration de l'offre scolaire et insertion de l'école dans le territoire/plan urbain
> Validation à l'échelle communale

Outils et méthodes

> Consultation d'un BE indépendant, bien en amont
> Associer en amont l'IA et toute la communauté éducative (parents, personnels, élus...) à travers un copil

Freins/Obstacles

> Multiplicité des besoins et complexité au regard des parties prenantes (élus, parents, IA,...)
> Finances limitées
> Question de la propriété: l'EPCI devient propriétaire d'un équipement central
> Échelle intercommunale pose la question des regroupements

Facteurs-clés de succès

> Prise en compte des demandes de toutes les parties prenantes/concertation/écoute/pédagogie
> Bouclage du programme de travaux par la commune
> Étude de la reconversion des bâtiments existants
> Élargissement de la réflexion au-delà du seul champ scolaire: culture, sports, jeunesse, petite enfance au sens large (médiathèques, crèches...)

Gestion des temps non scolaires

Présentation du segment et périmètre

> Temps périscolaire, entretien des locaux (ménages)

Démarche-type

> État des lieux des organisations école par école: Analyse des compétences, moyens disponibles, locaux
> Évaluation des transferts de charge s'il y en a
> Élaboration du projet éducatif à l'échelle communautaire, avec une déclinaison plus locale si besoin
> Transferts des personnels et/ou recrutements, conventionnements
> Mise en place des nouvelles procédures de fonctionne: qui encadre? Qui commande? Qui facture?...
> Suivi et évaluation

Outils et méthodes

> Concertation avec tous les acteurs du projet éducatif
> Comptabilité analytique, site par site
> Conventions cadres pour faciliter les mises à disposition

Freins/Obstacles

> Multiplicité et complexité du jeu d'acteurs, persistance de syndicats à cheval sur plusieurs EPCI avec des niveaux de service différenciés (tarification, qualité...)
> Hétérogénéité des organisations préexistantes
> Crainte des agents/regroupements
> Absence de compétence en proximité dans les fonctions support
> Charge supplémentaire pour l'EPCI

Facteurs-clés de succès

> Intégration dans un projet éducatif allant au-delà de la seule question scolaire
> Prise en charge intégrale de tous les temps non scolaires
> Élaboration du projet commun

Entretien/maintenance
des bâtiments

Présentation du segment et périmètre

> Tous types de bâtiments existants, y compris les salles annexes

Démarche-type

> Diagnostic, dans le détail notamment quand on est sur des bâtiments imbriqués, très en amont des commissions d'évaluation des charges/Retro planning : 6 mois à 1 an avant
> État des lieux du bâtiment (administratif) adossé au PV de transfert
> Processus de validation par les conseils municipaux pour appropriation
> Questionnements sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative), dans le cas des RPI
> Validation à l'échelle communale
> Réflexion sur les garanties en cas de transformation de la destination des bâtiments

Freins/Obstacles

> Imbrication des fonctions dans les communes rurales (mairie et école dans le même bâtiment)
> Surcoût « mécanique » du transfert de bâtiment liée au niveau de technicité des personnels en interco (> communal)/liée à la façon dont les EPCI s'approprient les sujets (vérifications élémentaires, tests de conformité...)
> Question de la propriété : les maires restent propriétaires mais aucune maîtrise sur les décisions concernant le bâtiment
> Complexité et quantité (voire pertinence ?) des normes
> Hausse du niveau d'exigence de qualité se à mettre en regard des compétences disponibles

Outils et méthodes

> Consultation d'un BE indépendant bien en amont
> PV de mise à disposition des biens
> Associer en amont l'équipe enseignante et les autres utilisateurs pour les locaux à usages multiples

Facteurs-clés de succès

> Bouclage du programme de travaux par la commune

Gestion des personnels
non scolaires

Présentation du segment et périmètre

> Gestion des personnels non scolaires : ATSEM, agents d'entretien, animateurs, agents des services techniques, agents administratifs des mairies (ex-secrétaires de mairie), enseignants rémunérés par la collectivité, accompagnants de transports scolaires

Démarche-type

> État des lieux des compétences/des métiers, des plannings, des tâches, de la chaîne hiérarchique, des situations individuelles (gestion des carrières) des conflits, des usages
> Définition des modes de gestion, en fonction des champs de compétence transférés
> Définition d'un socle commun de règles RH et managériales

Freins/Obstacles

> Complexité du suivi des temps de travail des personnels mis à disposition
> Difficulté à encadrer les agents en mutualisation ascendante
> Difficultés des agents mutualisés de suivre l'autorité fonctionnelle
> Surcoût lié au besoin de formation/mise à niveau/ mobilité des agents

Outils et méthodes

> Conduite du changement : information/écoute, concertation, accompagnement collectif et individuel (entretiens individuels = clés)

Outils de suivi des conventions de mise à disposition

Facteurs-clés de succès

> S'appuyer sur la connaissance locale des agents, notamment ceux avec un long historique
> Patience/mise en œuvre progressive
> Mutualisation en parallèle d'autres services (fonctions support) = levier d'appropriation du fait intercommunal

Restauration scolaire

Présentation du segment et périmètre

> Préparation et fourniture des repas, encadrement des enfants, entretien des locaux avec la spécificité des contrôles sanitaires

Démarche-type

> Recensement de l'existant (marchés? Prestataires de services? Tarification)
> Concertation avec les agents, notamment sur les temps de travail
> Opportunité de créer une cuisine centrale?
> Mise en œuvre des nouveaux modes de fonctionnement
> Évaluation

Outils et méthodes

> Évaluation des charges, nécessitant une connaissance précise du conventionnement
> Connaissance des locaux et du service rendu: avoir une vision claire dessus
> Intégration d'un projet éducatif pour le territoire, avec une réflexion globale sur les temps périscolaires/ la journée de l'enfant

Freins/Obstacles

> Diversité des modes de production/approvisionnement, pas forcément sources de gains financiers
> « Frein au changement » passage liaison chaude/liaison froide
> Inquiétudes sur la qualité gustative
> Tarification: acceptation, harmonisation, organisation

Facteurs-clés de succès

> Accompagnement des agents/montée en compétences
> Concertation avec les parents d'élèves, sur la qualité des repas notamment = un champ très méconnu des parents
> Intégration de la question de l'éducation au goût dans le projet éducatif du territoire

Mairie-conseils

Supplément spécial

LES SCHÉMAS DE MUTUALISATION
Première étape du mandat 2014-2020

La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 impose aux intercommunalités d'élaborer un schéma de mutualisation des services au plus tard en mars 2015. Autant dire que le temps presse! Les 80 participants (50 intercommunalités) à la journée du 27 mai organisée par Mairie-conseils comptaient beaucoup de présidents et de DGS déjà engagés dans une démarche de mutualisation ou prêts à le faire. Exposés, échanges avec la salle et partages d'expériences ont permis de souligner des points clés dans la mise en œuvre des schémas.

Un périmètre de compétences intercommunales en expansion

En introduction, Christine Brémond de Mairie-conseils a rappelé que, depuis la loi de 1992 sur l'intercommunalité, les cinq textes législatifs qui ont suivi sont tous venus renforcer « les outils, les moyens et les compétences des intercommunalités pour en faire des moteurs du développement des territoires ». Parmi les évolutions récentes (loi du 27 janvier 2014), l'obligation d'entreprendre un PLUI[1] est sans doute l'une des plus discutées. Il est d'ailleurs possible, sous certaines conditions, de s'y opposer. La gestion des milieux aquatiques (mesure applicable en 2016) va également donner du fil à retordre aux communautés les moins dotées en ingénierie. Les projets sur l'avenir des départements pourraient aboutir au transfert d'une partie de leurs compétences vers les intercommunalités. Comme l'a rappelé Christophe Bernard, de l'AdCF[2], l'État envisage, dans le cadre de la réforme territoriale, de renforcer les communautés « en portant à 10 000 ou 20 000 habitants, le seuil de création d'une communauté de communes ».

1. PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal
2. AdCF : Assemblée des communautés de France

Supplément spécial
proposé avec la lettre
En Direct de Mairie-conseils
n° 276 – juillet-août 2014

Juillet-août 2014

La journée du 27 mai était organisée avec l'appui de l'AdCF et de l'AMF.

La communauté d'agglomération du Val de Fensh (57), la communauté de communes du canton de Segré (49) et Vitré Communauté étaient invitées à témoigner.
Cette synthèse a été rédigée par Victor Rainaldi, journaliste associé à Mairie-conseils.

Service gratuit de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils :
02 38 79 97 97

Mairie-conseils
Caisse des Dépôts
72 avenue Pierre Mendès France
75914 Paris Cedex 13
01 58 50 75 75

GROUPE Caisse des Dépôts

Journée Schémas de mutualisation du 27 mai 2014

L'AdCF considère cependant qu'un seuil couperet n'est pas la bonne solution et qu'il faut laisser le temps aux centaines de communautés qui ont fusionné récemment de « digérer » leur intégration. C'est dans ce contexte, couplé à une demande de service toujours forte des habitants, que s'inscrivent les schémas de mutualisation. En écho, un nouvel élan est pris par les communes nouvelles issues de la loi de 2010 que l'Association des Maires de France propose d'améliorer pour favoriser les regroupements de communes souvent trop petites pour disposer des moyens d'agir.

Premiers résultats de l'enquête sur les schémas de mutualisation

Conduite en partenariat par Mairie-conseils, l'AdCF et l'ADGCF[3], une enquête est en cours d'exploitation. Christophe Bernard, de l'AdCF, a pu en présenter les premières tendances. Les 241 EPCI[4] qui ont répondu voient dans la mutualisation une meilleure efficacité du service rendu à l'usager, le développement de la fonction ressources humaines et la possibilité d'associer économies budgétaires et renforcement de l'offre de service. Au rang des inconvénients, ils citent les difficultés managériales, les rigidités juridiques. Fin mai 2014, seuls 2 % des EPCI s'étaient déjà dotés d'un schéma de mutualisation.

> *« Jusqu'à présent nous n'avons pas appuyé notre démarche de mutualisation sur le projet de territoire. Cela nous a manqué parce que le schéma est un outil au service de ce projet et un levier pour le faire réussir. »*
>
> **Lionel Knoll, DGA de la CA du Val de Fensh**

Quel sera l'impact fiscal du coefficient de mutualisation ?

C'est la principale question des participants, inquiets de l'impact du coefficient de mutualisation (CM) sur le montant de la DGF[5]. Quelles sont les charges de personnels prises en compte pour le déterminer ? Quelles modalités de gestion (régie, délégation de service public...) sont-elles concernées ? La masse salariale d'un Cias entre-t-elle dans le dispositif ?... En l'absence de clarifications des pouvoirs publics, aucune réponse précise n'est possible. Reste, comme l'indique Christophe Bernard, que « le législateur pousse vers la mutualisation descendante (de la communauté vers les communes) pour faire monter en puissance l'intercommunalité, tant sur le plan des compétences que de l'intégration. » Une tendance déjà encouragée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Les communautés qui ont joué le jeu du CIF ont vu leur DGF progresser.

> *« Les règles changent trop souvent. Pour nous projeter dans l'avenir, présenter nos actions et nos projets de mutualisation aux habitants, nous avons besoin d'une stabilité juridique. »*
>
> **Frédérique Passelande, DGS de la CC du Canton de Segré**

Le transfert des personnels

La question du transfert des personnels a retenu l'attention de nombreux participants. Deux cas de figure se présentent :

- Les fonctionnaires et agents non titulaires qui exercent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mutualisé sont transférés dans l'EPCI aux conditions de statut et d'emploi de celui-ci. Les modalités sont définies avec les communes après avis des comités techniques compétents.
- Les fonctionnaires et agents non titulaires qui exercent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service se voient proposer un transfert vers l'EPCI. En cas de refus, ils sont de plein droit mis à disposition pour la partie de leurs fonctions exercées dans le service ou partie de service transférés selon des modalités réglées par convention.

3. ADGCF : Association des directeurs généraux des communautés de France
4. EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
5. DGF : Dotation globale de fonctionnement

Les outils de la mutualisation

La mutualisation n'est pas tombée de la dernière pluie. Comme l'a rappelé Christine Brémond, « beaucoup de pratiques, parfois fort anciennes, comme l'entente, sont nées de l'initiative des acteurs locaux pour trouver des solutions concrètes au sous-équipement et aux besoins des communes ».

Hélène Guinard, conseiller technique de l'Association des maires de France (AMF), a souligné qu'il « n'existe pas un modèle unique de mutualisation, mais différents outils auxquels il convient de recourir en fonction du projet et du contexte territorial. » Elle retient quatre outils principaux de mutualisation :

1 > Le partage conventionnel des services intercommunaux.
Le transfert des compétences entraîne celui des services chargés de leur mise en œuvre. Si le transfert est partiel, deux possibilités se présentent : en cas de mutualisation descendante, l'EPCI peut mettre ses services à la disposition des communes ; en cas de mutualisation ascendante, une commune conserve ses services du fait d'un transfert partiel de compétences, mais il lui revient de les mettre à disposition de l'EPCI.

2 > La création de services communs.
Il s'agit de mettre en commun des services fonctionnels ou supports en dehors des compétences transférées. Ils sont pilotés par la communauté et leurs modalités de fonctionnement sont définies par convention entre les communes et l'EPCI. Les prestations sont payées à l'acte, au forfait, via l'attribution de compensation (AC). Elles peuvent être gratuites pour les communes ayant de faibles moyens. Selon les missions confiées, les agents peuvent être placés sous l'autorité du maire ou du président de la communauté.

3 > Le partage de biens.
En dehors des compétences transférées, une communauté peut se doter de biens (salles, chapiteaux, machines...) qu'elle partage avec ses communes membres. L'utilisation de ces biens est définie dans un règlement de mise à disposition établi par la communauté et ses communes.

4 > Le groupement de commandes.
Constituer un tel groupement peut s'avérer complexe, mais permet de centraliser et de sécuriser la procédure de passation des marchés en réalisant des économies sur le fonctionnement (gains de temps) et sur les prix. Le préalable consiste à s'assurer que les besoins des membres sont bien les mêmes au même moment.

L'implication des élus et des agents

Pertes de prérogatives, appréhension du changement, crainte d'être marginalisé, modification des conditions et du lieu de travail... Les motifs de résistances des élus et des agents à la mutualisation sont fréquents. Dans la communauté de communes du Canton de Segré, plusieurs initiatives ont été prises pour informer et impliquer les élus non communautaires : lettres et réunions d'information, ouverture de commissions aux conseillers municipaux. La démarche gagne en efficacité lorsqu'ils sont associés aux décisions.
L'association des agents est tout aussi nécessaire. La création de groupes de travail leur permet de se connaître, d'identifier ensemble les marges de progression et les avantages qu'ils peuvent en tirer. Les possibilités de formation, souvent très théoriques dans les communes modestes, sont un levier important de motivation.

La mutualisation engendre-t-elle des économies ?

Sur ce plan, l'observation des mutualisations déjà en place invite à la prudence. À court terme, les dépenses sont maintenues, voire en légère hausse en raison de la généralisation des services sur le territoire, de l'harmonisation des régimes indemnitaires et des investissements dans de nouveaux équipements partagés (serveurs informatiques, logiciels, locaux...). « Certes, il y a des exceptions, a rappelé Lionel Knoll, DGA de la communauté d'agglomération de Val de Fensh. La mutualisation du service communication entre une ville et la communauté a permis de réduire les dépenses de 20 % en un an. » Mais « il faut au moins deux ans pour dégager des économies », confirme Christophe Bernard, de l'AdCF. Pierre Lory-Forêt, DGS de Vitré Communauté, invite à développer la comptabilité analytique pour faire émerger les coûts de revient réels des services :

Journée Schémas de mutualisation du 27 mai 2014

« Mutualisée ou pas, est-il pertinent d'ouvrir le soir une piscine fréquentée par une poignée de nageurs ? »
Pour les intervenants, la valeur ajoutée de la mutualisation se situe d'abord dans l'amélioration de l'offre et du fonctionnement des services sur tout le territoire ainsi que dans l'amélioration des conditions de travail des personnels. Ensuite, à moyen et long terme, l'élimination des doublons et la mise en commun des moyens produira des économies.

La mutualisation : une démarche évolutive

Une démarche de mutualisation se conçoit dans la durée. Le législateur ne l'a pas ignoré en prévoyant la rédaction d'un rapport sur les mutualisations de services après chaque élection municipale. L'idée est de convaincre les élus de surmonter les obstacles progressivement pour approfondir la mutualisation au fil du temps. Donc, rien n'empêche de commencer à mutualiser modestement puis d'élargir le champ des services mis en commun. L'impact du coefficient de mutualisation, encore mal défini, et du coefficient d'intégration fiscal sera sans aucun doute un puissant aiguillon. ■

> *« Les élus n'ont pas le choix, ils doivent partager des moyens et rechercher le meilleur rapport prix/prestations. La mutualisation permettra de démontrer aux citoyens que l'argent public est utilisé à bon escient. »*
>
> **Pierre Lory-Forêt, DGS de Vitré Communauté**

Pour une démarche de mutualisation plus efficace

S'il n'y a pas de mutualisation-type, comme l'ont souligné les intervenants, la démarche gagne en efficacité quand les actions suivantes sont mises en œuvre :

Prendre appui sur le projet de territoire.
Les élus ont l'ambition de mettre en œuvre leur projet de territoire et souhaitent trouver les moyens nécessaires. Dans ce contexte, la mutualisation de services et d'équipements, renforcée le cas échéant par un pacte fiscal et financier, sera perçue comme un levier indispensable à la réalisation du projet.

L'utilité d'un bureau d'étude.
Les trois communautés venues exposer leur démarche de mutualisation ont eu recourt aux conseils d'un bureau d'étude. Résumant l'opinion de ses confrères, Pierre Lory-Forêt a indiqué que « les élus et les cadres territoriaux ont besoin de ce regard extérieur pour accompagner la démarche de mutualisation. »

Le rôle clé des secrétaires de mairie.
Dans les petites communes, les secrétaires de mairie sont au cœur du fonctionnement municipal et très proche du maire. Aux yeux de Frédérique Passelande, DGS de la CC du Canton de Segré, « leur adhésion au projet de mutualisation est un facteur important de sa réussite. »

Le recours au management de projet.
Cette approche managériale est un atout pour fixer des objectifs clairs et déterminer ce que l'on attend de chacun dans les communes et au sein de l'EPCI. « Former les élus et les cadres au management de projet me paraît une question centrale pour mener à bien une démarche de mutualisation », assure Pierre Lory-Forêt.

Consultez le site de Mairie-conseils (www.mairieconseils.net) pour lire le bouquet de sept expériences territoriales de schémas de mutualisation.

Pour vos questions juridiques sur les schémas de mutualisation, appelez le service de renseignements téléphoniques gratuit de Mairie-conseils : 02 38 79 97 97

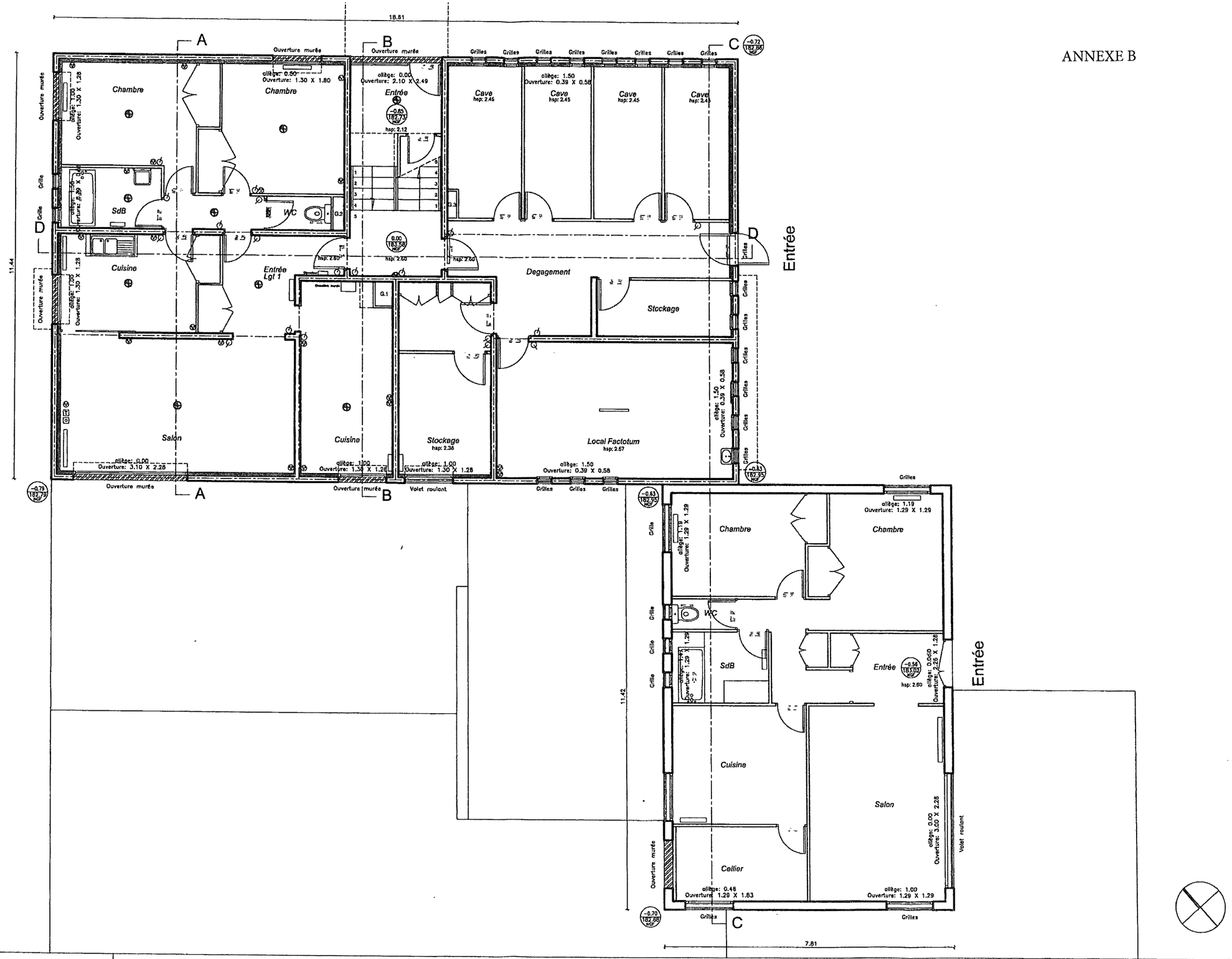
GROUPE Caisse des Dépôts

ANNEXE A

Etat des Lieux - Logements de Fonction

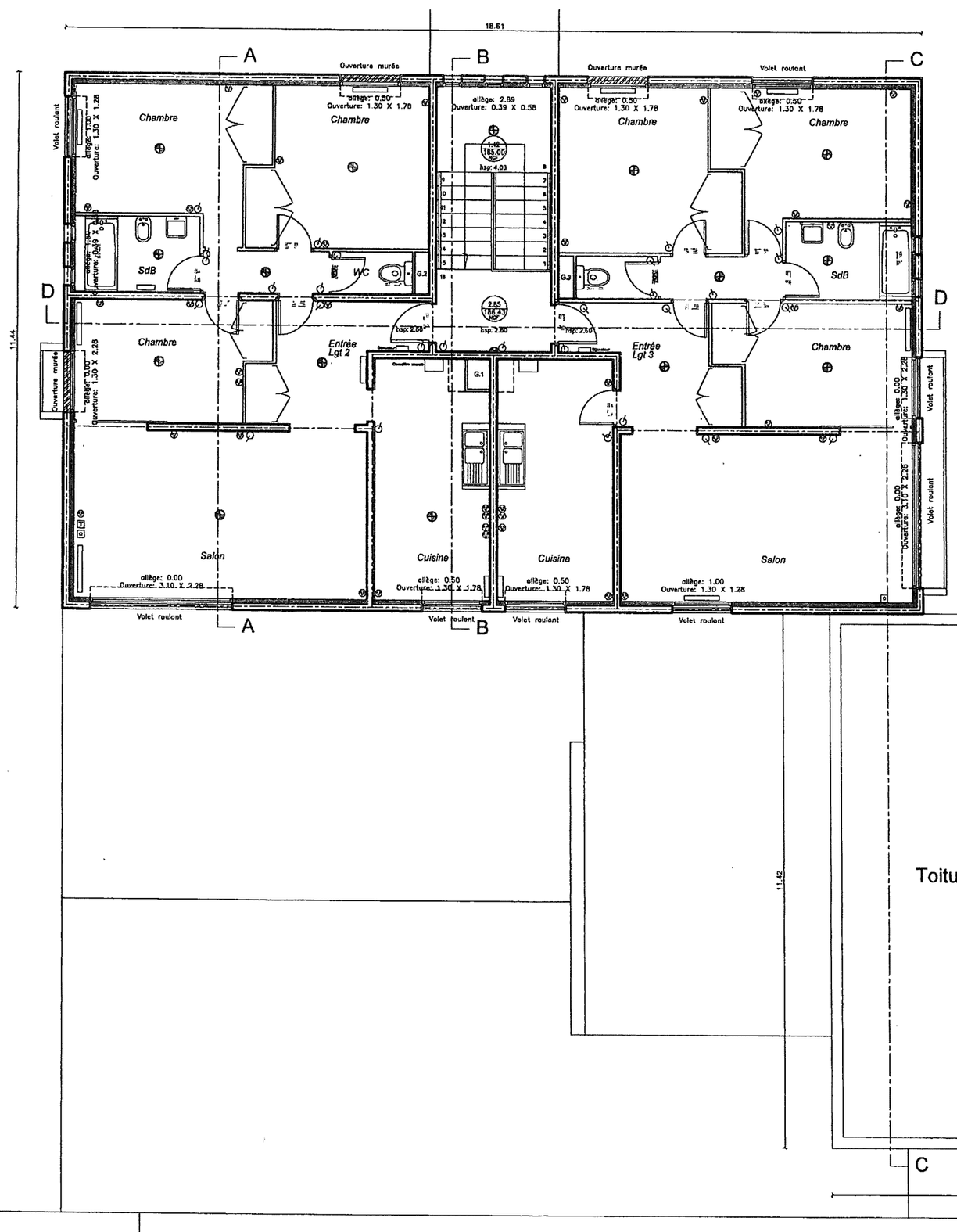
Plan de Masse - Echelle 1/500°

ANNEXE B



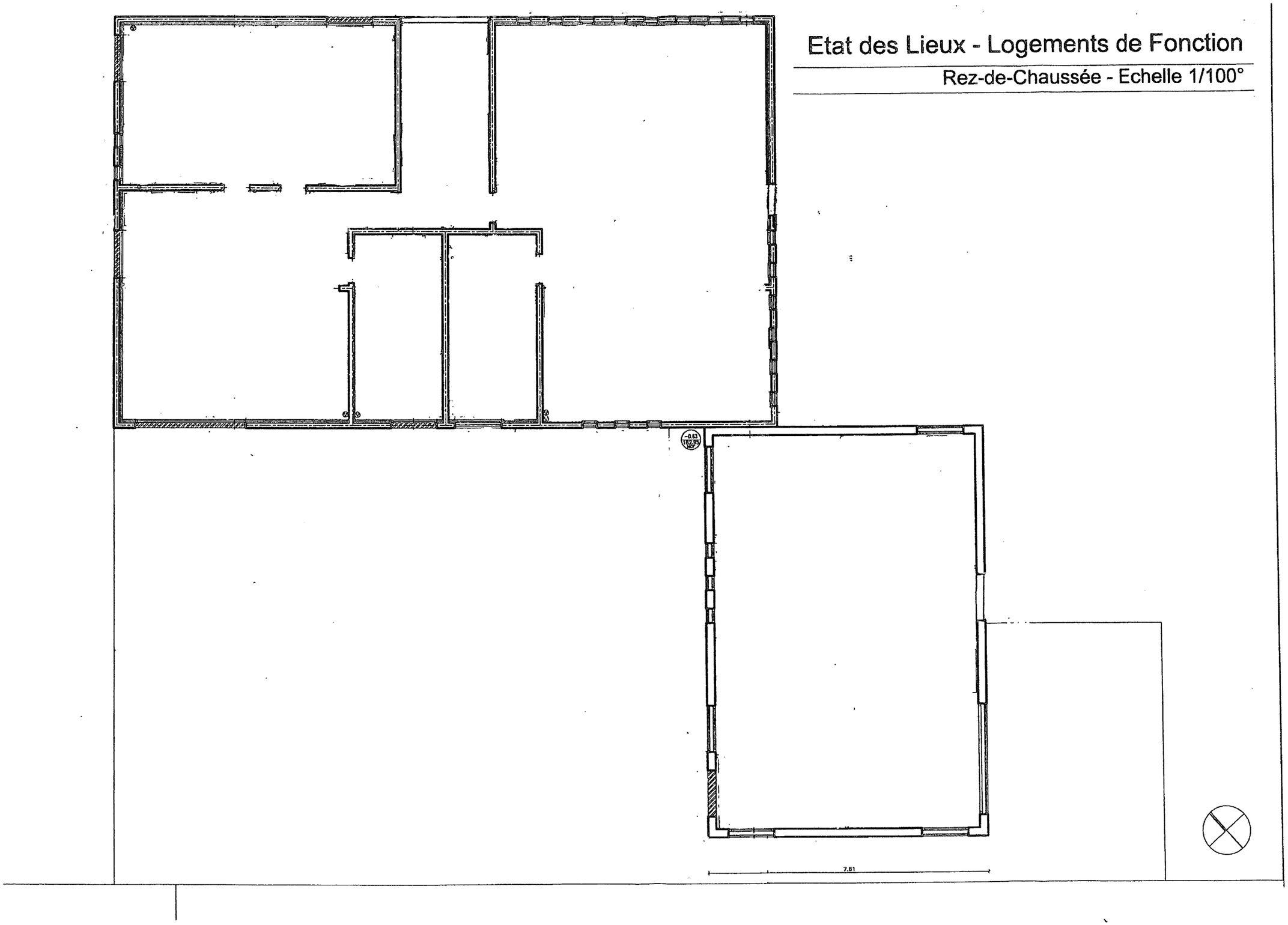
Etat des Lieux - Logements de Fonction

Rez-de-Chaussée - Echelle 1/100°



Etat des Lieux - Logements de Fonction

1er Etage - Echelle 1/100°


Etat des Lieux - Logements de Fonction
Rez-de-Chaussée - Echelle 1/100°
7.81