

## **Rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres**

### INTRODUCTION

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales définit les obligations des communautés en matière de schéma 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'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

« Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. « Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

Le projet de mutualisation de Lorient Agglomération ne répond pas seulement à une obligation juridique mais également à un projet de territoire permettant d'organiser au mieux des moyens humains, techniques, d'ingénierie, en fonction des missions à mettre en œuvre. Dans un contexte de réfaction des dotations de l'Etat, les communes et l'agglomération doivent expertiser l'ensemble des champs pouvant générer des économies, dans un contexte où la demande sociale n'est pas moindre.

La « mutualisation » ne connaît pas de définition juridique stricte. Il convient de l'entendre dans l'ensemble des acceptions possibles : mutualisation de moyens humains, de moyens techniques, mise à disposition ou partage d'outils... La mutualisation peut donc s'appliquer à différentes missions (périmètres d'intervention ou d'actions mutualisées), elle peut s'appuyer sur différents dispositifs juridiques (convention, service commun...), elle peut également être plus informelle.

Le présent rapport relatif à la mutualisation rappelle la démarche d'élaboration du rapport et les fondements et objectifs du processus de mutualisation (partie 1) et procède à un état des lieux des coopérations déjà en place entre Lorient Agglomération et les communes membres (partie 2).

La restitution des échanges avec les maires et directions générales des communes membres constitue un diagnostic d'une part de la perception de la mutualisation par les acteurs et d'autre part des propositions, besoins ou offres de mutualisation (partie 3).

Le rapport présente les axes stratégiques de la mutualisation (partie 4) qui sont détaillés en fiches actions : cette dernière partie constitue le schéma de mutualisation. C'est principalement cette partie et ces fiches actions qui feront l'objet de mise à jour et qui constitueront le fil conducteur de la mise en œuvre du schéma de mutualisation.

## **1. La démarche d'élaboration du rapport et les fondements et objectifs du processus de mutualisation**

### ***1.1 Dispositions juridiques et organisation de la démarche de projet***

Le projet de schéma de mutualisation est produit par le Président de la communauté. Les conseils municipaux, sollicités pour avis, disposent de trois mois pour se prononcer sur ce document avant que le schéma soit soumis à délibération du conseil communautaire.

En outre, chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication au conseil communautaire, par le président de Lorient Agglomération.

Le bureau communautaire et le conseil des maires ont été saisis de la question de la mutualisation, à l'automne 2014, afin de prendre acte des coopérations déjà mises en œuvre, de présenter les moyens juridiques disponibles pour mettre en œuvre les mutualisations possibles et entériner une méthode d'élaboration.

Cette méthode d'élaboration reposait sur :

- Un diagnostic élaboré et partagé par les maires et les DGS, à l'occasion d'un entretien avec la Vice-Présidente chargée du personnel et de l'organisation interne et du DGA Ressources.
- La co-construction : la mutualisation ne repose pas sur un catalogue de prestations mais sur la réponse aux besoins exprimés des communes.

Afin d'élaborer le rapport de mutualisation, des entretiens ont été menés avec chacun des maires et directeurs généraux des communes. Un compte rendu d'entretien ainsi qu'un tableau synthétique des thématiques abordées ont été transmis et validés ou amendés par les maires afin de confirmer ou non leur intérêt pour tel ou tel thème ou champs d'actions susceptibles d'être mutualisés.

A la suite des entretiens de diagnostic, des orientations ont été formalisées et présentées en bureau et en conseil des maires. Le conseil des maires a validé les axes stratégiques et actions proposés dans le présent schéma de mutualisation, soumis aux conseils municipaux.

L'ensemble des maires a convenu qu'il s'agissait d'un processus et que les différentes actions de mutualisation se mettraient en place progressivement au cours du mandat.

## **1.2 Fondements et objectifs de la démarche de mutualisation**

Les objectifs de la mutualisation sont multiples et varient en fonction des communes.

L'objectif d'économie a présidé au lancement des dispositifs de mutualisation encouragés par le Législateur. Pour autant, cet objectif n'est atteint que dans la mesure où une taille critique de mutualisation est mise en œuvre, à périmètre de service constant. Un coût de mise en place et d'adaptation peut être anticipé du fait de l'ajustement in itinere des moyens humains et techniques mis en œuvre.

Outre cet objectif d'économie, des synergies peuvent être initiées dans l'administration des compétences et territoires respectifs des communes et de l'agglomération. Dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne les fonctions « supports », les processus et moyens mis en œuvre sont proches, même si des effets de taille peuvent jouer. Atteindre une taille critique en matière de gestion informatique, d'activités juridiques, budgétaires et comptables, de gestion administrative des archives ou de la commande publique peut permettre d'optimiser les processus, de fiabiliser les actes, d'accroître la concurrence, dans le respect des activités en régie ou en prestation sur le territoire. Mutualiser, ce n'est pas intégrer l'ensemble des actions en régie, ni construire des marchés seulement préhensibles par de gros opérateurs. C'est choisir les moyens d'administration les plus efficaces entre synergie et effet de masse d'une part, et proximité et subsidiarité dans la réponse au besoin d'autre part.

La mutualisation constitue également un moyen de constituer pour les élus en responsabilité et les agents territoriaux en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, une communauté de travail et de ressources à même de répondre aux besoins définis par les exécutifs et assemblées locales. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devient une préoccupation première et fait converger un ensemble de problématiques autour de l'activité publique : vieillissement de la population active, modalités de reclassement, capacité à former tout au long de la vie et à s'adapter aux nouveaux métiers ou nouvelles technicités, capacité à attirer et retenir des profils rares sur des métiers en tension, adaptation des moyens aux temps de la vie (activités périscolaires, services à la population). La mutualisation permet pour partie de répondre à ces enjeux.

## **1.3 Modalités juridiques d'organisation de la mutualisation**

### **1.3.1 La mise à disposition de services**

Fondement juridique : Article L5211-4 du CGCT

#### Objet

La mise à disposition ascendante : En dehors d'un transfert de compétence, les services conservés par la commune peuvent être en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

La mise à disposition descendante : Les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

### Modalités pratiques

La mise à disposition de services nécessite la consultation des comités techniques respectifs de l'agglomération et des communes concernées.

Une convention entre les deux personnes publiques prévoit notamment les modalités de mise à disposition de chaque agent concerné, les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service.

### Autorité fonctionnelle

Le maire ou le président de l'EPCI adresse directement au chef du service mis à disposition, toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

### Situation des agents

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition, sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'EPCI ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

Exemples dans la collectivité : Conventions ADS / conventions d'aménagement pôle AET

## **1.3.2 La prestation de service**

Fondement juridique : Articles L5211-56 et L5216-7-1 du CGCT

### Objet

- Prestations au profit d'un EPCI :

La communauté d'agglomération peut confier à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

\* Prestations au profit d'une collectivité :

Ces mêmes collectivités peuvent confier à la communauté d'agglomération la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.

### Modalités pratiques

Etablissement d'une convention définissant le contenu et les modalités financières de la prestation de service.

Le maire ou le président de l'EPCI conserve le pouvoir hiérarchique sur ses agents : il donne à ses services toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches et en contrôle l'exécution.

La collectivité employeur conserve la maîtrise de l'activité de son ou de ses services, de l'organisation et du contrôle des missions. Elle se trouve dans la même situation qu'un prestataire privé.

### Situation des agents

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires conservent la même collectivité employeur.

Exemples dans la collectivité : Conseil en énergie partagé / plateforme de services relatives aux systèmes d'information / élaboration, modification, révision de PLU

## **1.3.3 Les services communs hors du cadre de compétences transférées**

Fondement juridique : Article L5211-4-2 du CGCT

### Objet

Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres ou un EPCI avec un autre EPCI dont il est membre, peuvent se doter de services communs.

Les services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

Les services communs sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre.

### Modalités pratiques

Une convention définit le contenu et les modalités financières de la prestation de service et déterminant notamment le nombre de fonctionnaires et agents non titulaires transférés par les communes.

L'avis des comités techniques respectifs de la communauté et de la commune concernée est sollicité.

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'EPCI. Le maire ou le président de l'EPCI peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

### Situation des agents

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun, sont transférés de plein droit à l'EPCI à fiscalité propre, après avis de la commission administrative paritaire. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages individuels acquis.

Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, les effets de la mise en commun peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-30 du CGCT prend en compte cette imputation.

### **1.3.4 La mise à disposition individuelle d'agents**

Fondement juridique : Article 61 de la loi n°84-53

#### Objet

La mise à disposition individuelle permet la mise à disposition d'un ou plusieurs agents entre un EPCI et une commune membre. Elle peut porter sur des missions opérationnelles ou fonctionnelles.

Elle ne concerne que les agents titulaires en position d'activité et les agents contractuels recrutés à durée indéterminée. La convention a une durée de 3 ans renouvelable pour la même durée. Les textes ne prévoient pas de limitation dans le nombre de renouvellements.

#### Modalités pratiques

Le projet de convention de mise à disposition est soumis pour accord aux agents, puis pour avis à la commission administrative paritaire de la collectivité d'origine de l'agent. Une délibération n'est obligatoire que si la mise à disposition est gratuite ; dans le cas contraire, il s'agit d'une simple information du conseil communautaire. La collectivité d'origine doit prendre des arrêtés individuels de mise à disposition des agents.

Le maire ou le Président de l'EPCI exerce l'autorité fonctionnelle sur l'agent dans le cadre des missions que ce dernier effectue respectivement pour leur compte.

#### Situation de l'agent

L'agent demeure employé par sa collectivité d'origine.

Exemples dans la collectivité : Mise à disposition d'agents communaux pour l'entretien ménager de bâtiments du service de collecte des déchets.

### 1.3.5 Le groupement de commandes

Fondement juridique : Article 8 du code des marchés publics

#### Objet

Des groupements de commandes peuvent être constitués :

- Entre des services de l'Etat et les établissements publics de l'Etat autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ou entre de tels établissements publics seuls ;
- Entre des collectivités territoriales, entre des établissements publics locaux ou entre des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;
- Entre des personnes publiques mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus ;
- Entre une ou plusieurs personnes publiques mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus et une ou plusieurs personnes morales de droit privé, ou un ou plusieurs établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, groupements d'intérêt public, groupements de coopération sociale ou médico-sociale ou groupements de coopération sanitaire, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par le présent code.

#### Modalités pratiques

Une convention constitutive est signée par les membres du groupement. Elle définit les modalités de fonctionnement du groupement et désigne un coordonnateur parmi ses membres.

Chaque membre du groupement s'engage, dans la convention, à signer avec le cocontractant retenu, un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'il les a préalablement déterminés.

Le coordonnateur est chargé de procéder à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants. La convention constitutive du groupement peut aussi avoir prévu que le coordonnateur sera chargé :

- Soit de signer et de notifier le marché ou l'accord-cadre, chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, s'assurant de sa bonne exécution ;
- Soit de signer le marché ou l'accord-cadre, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des membres du groupement.

Dans ces deux cas, lorsqu'il est instauré une CAO, la convention constitutive peut prévoir qu'il s'agit de celle du coordonnateur.

Les marchés passés par un groupement au sein duquel les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux sont majoritaires, obéissent aux règles prévues par le code des marchés publics pour les collectivités territoriales.

Exemples dans la collectivité : Travaux sur réseaux d'eau potable et d'assainissement / Téléphonie / Signalétique des parcs d'activité.

### **1.3.6 La mise en commun de moyens**

Fondement juridique : Article L5211-4-3 du CGCT

#### Objet

Un EPCI à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres.

#### Modalités pratiques

L'établissement d'une convention fixe les modalités et les conditions.



## 2 Etat des lieux des coopérations actuelles

### 2.1 Les prestations relatives aux permis de construire et autorisations d'urbanisme

En application de l'article R 423-15 b) du Code de l'urbanisme, les communes peuvent décider de confier, par voie de convention, l'instruction des autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols pour lesquels elle est compétente, aux services d'un groupement de collectivités. Dans ce cadre, le Maire délivre, au nom de la Commune, les autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol.

Les conventions de prestations entre Lorient Agglomération et les communes concernées portent sur l'ensemble de la procédure d'instruction des autorisations et actes dont il s'agit, à compter du dépôt de la demande auprès de la commune jusqu'à la notification par le Maire de sa décision, ainsi que le suivi des travaux (déclarations d'ouverture de chantier, déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux et contrôle de cette conformité par récolement). En ce qui concerne le récolement, le contrôle porte sur tous les cas de récolement obligatoire (art. R 462-7 du Code de l'Urbanisme). Les autres contrôles répondent à des demandes particulières de la commune.

La mission de Lorient agglomération donne lieu à une rémunération annuelle établie sur la base d'un agent de catégorie B, multipliée par le volume horaire, estimée en fonction de l'activité et augmentée de 10 % de frais de gestion.

Les communes suivantes ont signé avec Lorient Agglomération une convention de prestation relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme :

En cours de mise à jour →	- Brandérion (2013)	- Languidic (2001)	- Ploemeur (2005)
	- Caudan (2008)	- Lanester	- Quéven (2007)
	- Cléguer (2009)	- Larmor-Plage (2000)	- Riantec (2002)
	- Gestel (2005)	- Locmiquélic (2012)	- Bubry (2014)
	- Groix (2009)	- Lorient (2011) compris dans	- Lanvaudan (2014)
	- Guidel (2008)	avenant n°1 à la conv° de	- Quistinic (2014)
	- Inzinzac-Lochrist (2010)	2002	

### 2.2 Les prestations relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaire plans locaux d'urbanisme

Certaines communes ont également confié par le vecteur de prestations de services, la conduite de l'élaboration ou de la modification des plans locaux d'urbanisme. Dans ce cadre, Lorient Agglomération intervient dans la conduite administrative de l'opération (préparation des délibérations, compte-rendu de réunion, préparation des dossiers), la conduite des études techniques et d'aménagement (études générales d'urbanismes nécessaires à la mise en œuvre du PLU, propositions d'aménagement...) et la production du dossier de PLU (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, documents graphiques, règlement, annexes...)

Les modalités d'intervention s'adaptent en fonction du régime d'élaboration du document : élaboration de PLU, révision ou modification.

La mission de Lorient Agglomération donne lieu à une rémunération annuelle établie sur la base du volume horaire estimé en fonction de l'importance et de la nature des procédures à mener.

Sont actuellement en cours les conventions pour les communes suivantes :

- En cours de mise à jour →
- Cléguer pour l'élaboration du PLU - élaboration PLU (2012)
  - Groix pour une révision simplifiée- 2ème révision (2008)
  - Pont-Scorff pour une révision
  - Port-Louis pour l'élaboration (2006)
  - Queven pour une modification 2 (2014)

En outre, depuis 2002, les communes suivantes ont également eu recours aux prestations de services pour l'élaboration ou la modification des documents d'urbanisme :

- En cours de mise à jour →
- Brandérion - élaboration (2009)
  - Caudan - élaboration (2002-2006), révision (2010), modif. (2012)
  - Cléguer - élaboration (2005-2009), modif. (2012), révision simplifiée (2012)
  - Gâvres - élaboration (2009)
  - Gestel - modif. (2009-2010), (2011-2012)
  - Groix - 1ère révision (2002-2006)
  - Guidel - élaboration (2004)
  - Inzinzac-Lochrist - élaboration (2002-2007), 2ème modif. (2013)
  - Languidic - élaboration (2008)
  - Larmor-Plage - révision (2002-2011), modif. (2012)
  - Locmiquélic - élaboration (2011)
  - Lorient (2013)
  - Ploemeur - 1ère révision (2002-2007), 2ème révision (2009), révision simplifiée (2010), modif. (2011-2012)
  - Pont-Scorff - modif. (2010-2011)
  - Quéven - élaboration (2005-2007), révision simplifiée (2001-2012), modif. (2011)
  - Riantec - élaboration (2002)

### ***2.3 Les prestations relatives à l'urbanisme opérationnel***

En matière d'aménagement, les communes peuvent s'appuyer sur les services de Lorient Agglomération pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette mission est ajustée en fonction des besoins exprimés par la commune et du projet en question et repose principalement sur des actions de diagnostic et analyse de site, élaboration de pré-programme, réalisation d'esquisse, assistance à la consultation de maître d'œuvre, actions de concertation et de communication.

Dans le cadre de ces conventions, les agents de Lorient Agglomération agiront pour le compte de la ville mais resteront placés sous l'autorité et la responsabilité de Lorient Agglomération.

La mission de Lorient Agglomération donne lieu à une rémunération annuelle établie sur la base du volume horaire estimé en fonction de la nature et de l'importance du projet à mener.

En matière d'aménagement et outre la convention d'ensemble avec la ville de Lorient avec Agglo le service est mutualisé, sont en cours des conventions avec les communes suivantes :

- En cours de mise à jour →
- Cléguer (2009)
  - Gestel (2009)
  - Groix (2009)
  - Guidel (2007 + avenant 2011)
  - Hennebont (2009) (2013)
  - Inzinzac-Lochrist (2012)
  - Locmiquélic (2009)
  - Ploemeur (2005)
  - Queven (2004)
  - Riantec (2009) (2013)
  - Plouay (2014)

## 2.4 Les prestations relatives au conseil en économie partagé

Depuis 2011, la communauté d'agglomération du Pays de Lorient réalise, pour le compte des communes membres qui l'ont souhaitée, une prestation de service de conseil en économie d'énergie. Cette mission dite de « conseil en économie partagé » comprend :

- la réalisation d'un bilan annuel des consommations et dépenses sur les bâtiments communaux,
- la proposition et la présentation, chaque année, d'un plan d'actions hiérarchisées et chiffrées visant à réduire les consommations et les dépenses d'énergie et d'eau,
- l'accompagnement de la commune pour ses projets de construction ou de réhabilitation d'équipement sur le volet énergétique.

Ces prestations sont effectuées sous le régime juridique de l'article L5211-56 du Code Général des Collectivités Territoriales. Elles sont facturées sur la base d'un coût horaire d'un technicien majoré de 10 % pour couvrir les frais de structures (bureau, déplacements, fournitures...).

Les communes suivantes ont signé avec Lorient Agglomération une convention de prestation :

- En cours de mise à jour
- Cléguer depuis 2011, pour 3 ans
  - Guidel en février 2011, pour un an
  - Quéven en février 2011, pour un an
  - Gestel en juin 2012, pour 3 ans
  - Groix en mars 2012, pour 6 ans
  - Hennebont en 2013, pour 6 ans
  - Brandérion en novembre 2011, pour 6 ans

## 2.5 Les prestations relatives à la gestion informatique et logicielle

### Les communes et le système d'information

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) gère tout ce qui concerne l'informatique, la téléphonie et les réseaux haut débit. Pour le compte des communes, elle met à disposition une plateforme de services permettant son intervention sur tous les projets et infrastructures des communes.

Après conventionnement, la DSI réalise un état des lieux du système d'information de la commune, détermine les besoins et évalue les contraintes propres à la taille de chaque collectivité. Un rapport fourni à la commune permet alors à celle-ci de qualifier les modalités d'intervention de Lorient Agglomération et de déterminer les solutions à apporter.

En outre, le bouquet de services proposé par Megalis Bretagne vient compléter l'offre communautaire : l'adhésion au Syndicat mixte et une prise en charge financière par la communauté rend ces services accessibles à l'ensemble des communes membres.

### Les domaines d'intervention

#### *. Systèmes et Réseaux*

Une équipe en mesure d'assurer l'installation, la configuration et la maintenance des serveurs, des équipements réseaux, des postes de travail ou de téléphonie. Elle assure également le déploiement des réseaux de fibre optique ou hertzien, le câblage des bâtiments en lien avec différents intervenants.

Selon les besoins exprimés par la commune et les moyens techniques existants, c'est une mise à disposition d'un accès internet très haut débit, l'hébergement de sites internet et/ou intranet, la mise à disposition d'outils de messagerie électronique, l'hébergement d'applications logicielles ou de serveurs voire de virtualisation de serveurs.

#### *. Etudes et développement*

Une équipe en mesure :

- de coordonner l'évolution et la maintenance de l'ensemble des applications informatiques,
- d'organiser et de planifier la réalisation des projets, de leur conception jusqu'à leur mise en œuvre,
- d'être un relais vis-à-vis des éditeurs ou de réaliser l'intégration, le paramétrage et les interfaces nécessaires entre les différents logiciels dans l'environnement existant.

Selon les besoins de la commune, cela peut correspondre à la création de sites Internet ou intranet, de conduite de projet en vue du remplacement d'applications nécessaires aux métiers de la commune ou d'assister les communes dans l'utilisation de solutions techniques déployées par Lorient Agglomération.

C'est aussi le partage d'applications comme la gestion financière (Coriolis) ou la gestion de patrimoine (ATALL) avec la ville de Lorient.

Une équipe de gestion administrative qui assure certaines formations bureautiques (Word, Excel, messagerie, Powerpoint) pour les utilisateurs.

## **2.6 Achat public et groupement de commandes**

La communauté d'agglomération a organisé plusieurs groupements de commandes à l'occasion de la réponse à ses besoins propres, notamment sur le matériel informatique ou la téléphonie. Entre autres exemples, Lorient Agglomération s'est rattachée à un groupement de commandes initié par la ville de Lorient sur le matériel de reprographie.

A l'occasion des travaux sur les réseaux d'eau ou d'assainissement, il est commun de mettre en place un groupement de commandes avec la commune concernée afin de satisfaire aux travaux de voirie sur le site concerné.

Ainsi, le groupement de commande peut-il être à l'initiative de n'importe quelle entité.

## **2.7 Médecine préventive**

Lorient Agglomération a conclu avec la ville de Lorient une convention de coopération afin que cette dernière assure pour le compte de la communauté le service de médecine du travail.

Il est proposé dans le cadre du présent schéma de mutualisation de transformer à terme cette modalité d'intervention en créant un service commun des médecines du travail pour l'ensemble des communes membres volontaires.

## **2.8 Prestation de nettoyage des sites communautaires**

Pour satisfaire à ces besoins de nettoyage des sites communautaires, Lorient Agglomération fait appel à du personnel communal par voie de mise à disposition des agents. Cette organisation témoigne du caractère adaptable de la mutualisation qui peut être ascendante (la commune pourvoit à un besoin de l'agglomération) ou descendante (Lorient agglomération organise un service pour les communes).

# **3 Diagnostic et retour des communes**

## **3.1 La mutualisation génère des attentes**

Majoritairement, les exécutifs municipaux ont énoncé le fait qu'« on ne peut plus faire comme avant... » Les considérations de coûts des services, la technicité accrue des sujets, la nécessité de répondre à une demande sociale de plus en plus disparate, nécessite une organisation nouvelle sur le plan municipal, que la mutualisation peut, dans certains cas et selon certaines modalités, accompagner.

L'accès à une plus grande expertise et le sentiment de « sécurité » que confère un regroupement des outils et des compétences a été noté, notamment sur les thématiques relatives à l'informatique, au droit de l'urbanisme, à la médecine du travail. Loin de dissocier les caractéristiques d'expert et de généraliste, la complémentarité des compétences a été régulièrement relevée entre les services municipaux et communautaires.

L'accessibilité à des ressources (modèles de contrat, groupement de commande, ingénierie) a notamment été perçue comme un point fort d'un projet de mutualisation par les communes dont la taille ne permet pas un recrutement spécialisé, compte tenu de la faible occurrence des sujets traités.

L'atteinte d'une taille critique d'un bassin d'emplois publics s'est également révélée intéressante pour échanger sur les problématiques de ressources humaines. C'est ainsi que la proposition de création d'un « vivier de CV » a été formulée par certains maires, particulièrement dans les domaines périscolaires et de services à la population.

Lors des entretiens, chacun a pu échanger sur le rythme à donner aux mutualisations. Cette démarche sera mise en place progressivement, à mesure que sera atteinte pour chaque action la taille « critique » permettant de mettre en commun les moyens. Il ne s'agit pas d'un catalogue de services prêt à l'emploi mais d'une construction collective interpellant les organisations à la fois communales et communautaires.

### **3.2 La mutualisation fait l'objet également de craintes ou de précautions.**

Le critère « prix du service » est largement mis en avant, parfois dans une posture de mise en concurrence entre les services mutualisés qu'organiseraient Lorient Agglomération et ses communes membres et d'autres opérateurs publics ou privés.

Hors considérations relatives à la qualité de service rendu, les exécutifs municipaux ont mis en avant le fait que « la mutualisation ne doit pas coûter plus cher ».

La notion de proximité est également une préoccupation des communes, ce critère de proximité étant le plus souvent couplé avec celui de la réactivité. Exprimé par un maire, cette préoccupation oppose mutualisation et proximité : « tout ne peut pas être mutualisé, j'ai besoin de quelqu'un en permanence sur la commune » Il est certain que la mutualisation ne doit pas « casser ce qui fonctionne ».

Il est apparu intéressant dans les diagnostics d'identifier les prestations ou activités « prévisibles ou programmables » qui peuvent faire l'objet d'un calendrier de missions pour des équipes mutualisées (élagage, curage de fossé, entretien préventif...), de celles qui nécessitent précisément proximité et réactivité.

L'inscription de sa demande dans un contexte de services communs a également été mentionnée par quelques maires. L'organisation du service commun ou de toute autre modalité de mutualisation devra prendre en considération cette donnée. Les notions de relation hiérarchique dans la relation Maire - Administration et de relation fonctionnelle et d'organisation dans la relation Maire - Services communs ont été abordées dans le cadre des entretiens de diagnostic. Les conventions de mutualisation et de mise en place des services communs détermineront les modalités de cette relation, dans le respect de la réglementation.

Enfin, la question des impacts entre mutualisation et entreprises de proximité a été abordée par certains maires, craignant notamment que la mutualisation entraîne de facto de la reprise en régie d'activités ou de prestations, fragilisant le secteur économique local ou de proximité. Il convient à ce titre de rappeler que la mutualisation n'entraîne pas directement une modalité de gestion du service et qu'un service commun peut parfaitement mettre en place des marchés, le cas échéant pour plusieurs communes. Cette préoccupation du secteur économique a également été mentionnée pour ce qui concerne les propositions de groupements de commande, dont une quasi-unanimité a reconnu le bien-fondé tant en terme d'économie d'administration (cela évite que chaque administration mette en œuvre sa procédure), qu'en terme de concurrence et de capacité à optimiser les prestations rendues.

### 3.3 Sur les propositions ou demandes de mutualisation

La logique d'ensemble de la mutualisation consiste à grouper des réponses à un besoin déterminé, qui, en atteignant une taille critique, permettent d'optimiser les moyens humains et techniques présents au sein de Lorient Agglomération et des communes membres.

A service constant, l'équilibre de la mutualisation est atteint si l'ensemble des dépenses antérieurement consacrées à une fonction (que ce soit en régie ou par marché public) est supérieur aux dépenses consacrées à cette même fonction après rationalisation des moyens.

Ainsi, des missions exercées de façon disparate dans les communes peuvent-elles être mutualisées afin de massifier la prestation et de l'assurer, soit par un marché unique passé par un service commun, lequel est refacturé aux communes, soit par une équipe mutualisée dont le coût est de la même façon refacturé aux communes en fonction d'une clé de répartition basée sur la notion d' « unité de fonctionnement ».

Au cours des entretiens, des besoins ont été exprimés par les communes :

- La couverture du besoin est inexistante ou insuffisante en interne : la commune ne dispose pas de la taille suffisante pour couvrir un besoin, ou la couverture de ce besoin par un expert ou un spécialiste ne suffit pas à créer un poste. Cette situation s'est rencontrée pour le conseil juridique, la commande publique, l'ingénierie bâtiment, l'ingénierie voirie.
- Des documents-clés dont la mise à jour ne peut être réalisée en interne ou pour lesquels une prestation mutualisée est plus opportune ou moins coûteuse : plan communal de sauvegarde, document unique, règlement intérieur, tableau de gestion des archives...
- Pour organiser par groupement de commande une concurrence accrue sur des fournitures ou prestations de services considérées comme coûteuses (contrôle de sécurité du bâti ou des jeux extérieurs, voirie, signalisation).
- Pour répondre à un changement d'opérateur (cas de la médecine du travail avec le retrait de l'AMIEM).
- Pour répondre à des besoins ponctuels en matériel.

Dans le même temps, les communes peuvent disposer de ressources à mutualiser :

- certaines compétences sont sous-utilisées, compte tenu de leur histoire, de la spécialisation des fonctions : ces moyens peuvent être mis à contribution dans une organisation mutualisée.
- des services sont à la limite de capacité mais l'activité ne permet pour autant pas la création d'un poste à temps complet : la question de la mutualisation se pose pour lisser les pics d'activité ou accéder à une expertise plus importante dans le cadre d'un regroupement de compétences au sein d'un service commun.
- des services fonctionnels sur lesquels la mutualisation est déjà avancée ou émergente pourraient être mutualisés afin précisément de gagner en synergie.

## 4 Propositions et axes stratégiques du schéma de mutualisation

La présente partie du rapport constitue le schéma de mutualisation.

Il est composé de fiches action répertoriant, sur la base des entretiens avec les communes, les possibilités de mutualisation à mettre en œuvre ou à explorer. Comme énoncé, ce schéma se mettra en œuvre progressivement, compte tenu du niveau de mutualisation déjà atteint dans certains secteurs et compte tenu du temps nécessaire pour éprouver et confirmer les besoins et les conditions de l'équilibre d'une action mutualisée.

Chaque fiche rappelle le contenu de l'action à mettre en œuvre et des objectifs poursuivis. En fonction de la thématique, une direction pilote est mentionnée, ainsi que les communes qui au cours des entretiens ont manifesté un premier intérêt ou un besoin sur l'action envisagée.

Toutes les fiches ne concernent pas des actions à mettre en œuvre dès approbation du schéma. Certaines actions consistent en des études complémentaires nécessaires à la définition du besoin.

Les orientations du schéma sont regroupées en 4 axes stratégiques qui tiennent compte à la fois du degré d'avancement de la mutualisation et des thématiques abordées. Ainsi les trois premiers axes visent-ils à :

- Optimiser les modalités actuelles de la mutualisation
- Organiser de nouveaux services communs ou de nouvelles prestations
- Développer l'acquisition et le partage de matériel, services et fournitures

Un dernier axe transversal s'attache à déterminer les modalités de calcul des unités de fonctionnement des activités mutualisées, afin de fiabiliser la refacturation aux communes et à définir ex ante les indicateurs de suivi de la mutualisation. Ce dernier axe ferait opportunément l'objet d'une prestation extérieure.

Les fiches annexées au présent rapport constituent donc le schéma de mutualisation. Ces fiches seront abondées et mises à jour, en fonction de l'avancement des activités mutualisées.

### • OPTIMISER LES MODALITES ACTUELLES DE LA MUTUALISATION

- Transformer certains services existants sous forme de prestation en service commun
- Passer en prestation de services, plutôt qu'en mise à disposition, les mises à disposition mises en œuvre pour les prestations de nettoyage des bâtiments communautaires
- Mettre à disposition des communes des modèles de convention de location pour formaliser leur prêt



- **ORGANISER DE NOUVEAUX SERVICES COMMUNS OU DE NOUVELLES PRESTATIONS**
  - Organiser la mutualisation sur la gestion des archives
  - Organiser la mutualisation sur l'élaboration des plans communaux de sauvegarde
  - Mettre en place un service communautaire d'hygiène et sécurité et de médecine du travail
  - Organiser un service de contrôle sur le bâti (électricité, ERP...)
  
- **DEVELOPPER L'ACQUISITION ET LE PARTAGE DE MATERIEL, SERVICES ET FOURNITURES**
  - Organiser un outil de référencement annuel ou pluri-annuel pour les groupements de commandes
  - Référencer les besoins en matériel sur les événements et manifestations dans les communes (calendrier)
  - Organiser un outil de référencement des besoins en achat de matériel pour encourager l'achat commun
  
- **EVALUER LE DISPOSITIF ET ENGAGER UNE DEMARCHE CONTINUE D'APPROFONDISSEMENT**
  - Mettre en place des indicateurs partagés
  - Définir des clés de répartition des coûts justes, lisibles et simples à mettre en œuvre.

Envoyé en préfecture le 02/12/2015

Reçu en préfecture le 02/13/2015

Affiché le

**- 2 DEC. 2015**

ID : 056-215601626-20151202-DB20151104BIS-DE