

Rapport sur la mutualisation et Schéma de mutualisation des services

Conseil communautaire du 28 mai 2022

Visas

Vu notamment les articles L. 5211-39-1, L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales ;

Vu l'avis des communes de A, B, C, D en date des ... [dates de l'avis des communes].

Préambule

La communauté de communes du Centre-Ouest de Mayotte a été créée par arrêté préfectoral n°2015-17605 en date du 28 décembre 2015. Elle rassemble 51.449 habitants comprend les communes de :

▪ CHICONI	Population :	8.616 habitants
▪ MTSANGAMOUJI		6.586 habitants
▪ OUANGANI		10.393 habitants
▪ SADA		11.619 habitants
▪ TSINGONI		14.235 habitants

La première mandature de la 3CO a été consacrée à la structuration organisationnelle de l'EPCI qui a été contrariée par divers facteurs relevés dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes en date du 07 mars 2022 au nombre desquels :

- Un défaut d'engagement des élus communautaires traduit par un fort absentéisme
- Un manque de coordination institutionnelle entre les communes et la communauté de communes et l'absence de mise en œuvre des outils réglementaires d'une gouvernance partagée
- L'absence d'émergence d'un sentiment d'appartenance communautaire, tant au niveau des élus que du tissu économique et de la population

La conclusion tirée est que l'ambition statutaire affichée ne s'est pas traduite dans les faits et que le projet communautaire est à retravailler pour passer d'une intercommunalité de discours d'intention à une intercommunalité d'action.

Au nombre des dispositifs réglementaires non mis en œuvre relevés par la Chambre Régionale des Comptes, figure le schéma de mutualisation inscrit à l'article L. 5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales :

« 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 peut établir 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. »

Il est à noter que ce schéma facultatif était obligatoire jusque l'entrée en vigueur de la loi

« Engagement et Proximité » n°2019-1461 du 27 décembre 2019 qui a instauré le pacte de gouvernance codifié à l'article L5211-11-2 du CGCT :

« I. – Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte. »

L'assemblée délibérante de la 3CO n'ayant pas délibéré dans les délais impartis sur le pacte de gouvernance, le schéma de mutualisation est désormais l'unique outil juridiquement disponible permettant de planifier et d'organiser la coordination opérationnelle entre la communauté et les communes membres (voir annexe document n°1).

Le projet schéma de mutualisation a toutefois fait l'objet d'une étude confiée au cabinet Calia Conseil dont les conclusions ont été livrées en janvier 2020 (annexe n°2). Le contexte institutionnel et le contexte sanitaire n'ont pas permis de traduire celui-ci concrètement depuis et il importe dorénavant de réactualiser cette réflexion et de valider un premier schéma de mutualisation pour une application pratique sur le mandat en cours.

Cette volonté d'opérationnalité rapide s'inscrit dans une démarche de progrès et porte des ambitions initiales limitées, qui tiennent objectivement compte des priorités ressenties et partagées, suite aux groupes de travail thématiques qui ont été réunis dans le cadre de l'étude Calia et à la concertation technique intervenue depuis entre les directions des services des communes et de l'EPCI. Le schéma de mutualisation intègre également les objectifs politiques validés par le conseil communautaire et les conseils municipaux autour, notamment, de la création d'une police intercommunale de l'environnement et de l'urbanisme.

Le présent schéma de mutualisation s'inscrit enfin dans une perspective budgétaire contrainte pour certaines communes et en considérant la jeunesse de l'EPCI et la fluctuation de ses ressources depuis sa création d'une part et les perspectives de développement des projets communautaires validés dans le cadre du plan prévisionnel d'investissements et les charges de gestion qu'ils généreront d'autre part.

Le diagnostic territorial

L'état des lieux des mutualisations existantes est modeste si l'on considère la jeunesse de l'EPCI.

La première mutualisation a toutefois consisté à constituer l'ossature des services communautaires à partir des cadres des communes, puisque les 3 DGA communautaires sont ainsi des anciens DGS de communes membres.

De même, divers cadres et agents communautaires sont issus de services des communes membres de la communauté de communes.

Des collaborations locales existent historiquement sans pour autant être formalisées dans les domaines suivants :

- Prêt de matériel

- Collaboration de forces de police municipale
- Interventions techniques et dépannages

Le diagnostic posé dans le cadre de l'étude Calia est que des pistes de mutualisation sont possibles dans les domaines suivants :

- Finances : Pôle d'expertise (conseil de gestion, fiscalité, recherche de subventions, conseil en politique d'achats et groupements de commande)
- Gestion des risques majeurs : PCS/PIS, coordination et formation
- Informatique : Service commun en vue d'une harmonisation des logiciels et mutualisation des sauvegardes
- Police de l'urbanisme et de l'environnement
- Juridique : Service mutualisé de conseil, veille et appui contentieux

Certaines actions ont été d'ores et déjà engagées en 2021 et 2022 en conformité avec ces perspectives :

- Service de ressources juridiques WEKA souscrit par la 3co à son bénéfice et à celui de chaque commune membre
- Convention de gestion entre la 3co et des communes membres pour la gestion d'équipements communautaires implantés dans les communes

Il importait toutefois de réinterroger le travail d'analyse réalisé avant 2020, dans une logique d'opérationnalité de court terme sur les 3 années restantes du mandat en cours et sur la base d'objectifs précis issus de la concertation technique entre les différentes directions de services.

Le schéma de mutualisation ci-dessous est le produit de cette réflexion :

Les objectifs poursuivis :

- **Finances** : 1 poste A mutualisé à l'échelle communautaire porté par la 3co
 - Expertise métier : compétences spécifiques
 - Solidarité territoriale : Portage financier 3co
 - Renforcer l'assiette et adapter la politique fiscale aux enjeux territoriaux
 - Développer le contrôle de gestion
- Gestion des risques : Axe de collaboration non retenu ; perspective à retravailler dans la constitution d'un parc de matériel commu
- **Informatique (1) : Systèmes** : 1 poste B de technicien de maintenance mutualisé porté par la 3co et cofinancé à raison de 50% 3co et 10% pour chaque commune :
 - Expertise métier : Maîtrise et analyse des systèmes
 - Solidarité territoriale : Entretien, dépannage 1er niveau et maintenance préventive règle de financement favorable aux communes.
 - Economie d'échelle : Interface référent des développeurs et des interventions 2è niveau ; personne-ressource pour élaboration du SD informatique commun par un

prestataire dans une perspective de service informatique commun avec logiciels harmonisés et mutualisation des sauvegardes sur le prochain mandat

- **Informatique (2) : SIG** : Outil 3co à partager en droit d'usage et accès. Poste A créé porté par la 3co.
 - Solidarité territoriale : Recueil et mise à disposition gratuite de données
- **Juridique (1) : Service d'expertise juridique** mutualisé porté par la 3co / contrat de prestation avec droit d'accès aux communes.
 - Solidarité territoriale : Gratuité d'accès pour les communes
- **Juridique (2) : Commande publique** : 1 poste A de coordinateur de la commande publique et de gestion des groupements de commande porté par la 3co et cofinancé à raison de 50% 3co et 10% pour chaque commune.
 - Expertise métier : technicité
 - Economie d'échelle : Groupements de commande
 - Solidarité territoriale : Règle de financement favorable aux communes.
- **Juridique (3) : Archivage** : 1 poste B d'archiviste porté par la 3co et cofinancé à raison de 50% 3co et 10% pour chaque commune
 - Expertise métier : technicité
 - Solidarité territoriale : Règle de financement favorable aux communes.
- **Police de l'environnement et de l'urbanisme** : 1 poste B et 5 postes C portés par la 3co
 - Expertise métier : technicité
 - Solidarité territoriale : Financement 3co
- **Gestion, maintenance et entretien du patrimoine** : Mutualisation par mise à disposition croisée de personnel, groupements de commandes sur les prestations externalisées et conventions de gestion ou prestations de services dans le cadre de conventions spécifiques délibérées par les assemblées et recensées dans un budget annexe entre la 3co et les communes relatives à la gestion d'équipements communautaires par les communes. Indemnisation ad hoc au regard de la nature de la prestation fournie.
 - Expertise métier : technicité
 - Economie d'échelle : Groupements de commande et gestion de proximité
- **Parc de matériel commun** : Broyeur et barrières de ville, générateurs, chapiteaux grandes tailles : portage 3co

Le plan d'actions sur la durée du mandat : Les échéances 2022 ne seront envisageables que sous réserve de validation du présent schéma de mutualisation par toutes les parties avant le 30 juin 2022.

Les postes cofinancés seront portés administrativement par la 3CO et leur coût fera l'objet d'un remboursement sur la base d'un titre de recettes annuel de la 3co envers les communes. Si une ou des communes ne souhaite(nt) pas recourir à un service et en délibèrent dans le cadre de la procédure de validation du présent schéma et si les autres communes refusent d'augmenter leur quote-part pour couvrir la perte, la 3co ne sera pas tenue de créer le poste concerné et, si elle le crée, s'en réservera l'usage.

- Finances : recrutement 2024
- Informatique (1) : recrutement 2022
- Informatique (2) : Service opérationnel / conventions d'usage et mise en œuvre : 2022
- Juridique (1) : Service opérationnel
- Juridique (2) : Recrutement 2022
- Juridique (3) : recrutement 2023
- Police environnement et urbanisme : Recrutement chef de service : 2022 ; objectif d'un service complet et totalement opérationnel fin 2023
- Gestion, maintenance et entretien et patrimoine : Mutualisation RH possible après état des lieux croisé ; groupements de commandes à partir de 2023 et conventions de gestion en tant que de besoin.
- Parc de matériel commun : 2023-2024

Les conséquences pour les personnels

En tant qu'il ne prévoit pas de transfert d'agents entre les parties prenantes, le statut des agents territoriaux des communes comme de la 3co n'est pas impacté par le schéma de mutualisation communautaire, chaque agent étant régie selon les règles en vigueur dans sa collectivité de rattachement.

Le présent schéma de mutualisation de personnel aboutit en l'état à la création de :

- 2 poste de catégorie A (fiscalité et contrôle de gestion ; coordinateur de la commande publique)
- 3 postes de catégorie B (1 technicien de maintenance informatique, 1 archiviste et 1 chef de police intercommunale)
- 5 postes de catégorie C (création du service de police de l'environnement et de l'urbanisme)

Les effets des mutualisations sur les effectifs et les dépenses au sein du bloc local

Aucune économie de court terme n'est directement induite sur le poste RH des communes dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de mutualisation qui vise toutefois à générer de nouvelles recettes et des économies de gestion substantielles :

- Augmentation des recettes fiscales
- Plus grande efficacité de la dépense publique (contrôle de gestion interne et externe)
- Economies d'échelles dans la commande publique
- Moindre dépendance de prestataires (maintenance)
- Sécurité juridique accrue et meilleure gestion de l'espace public induisant des économies de gestion (lutte contre les pollutions et incivilités)
- Nombreuses économies d'échelle

Le cabinet Calia n'a pas chiffré ces économies et avait évalué le coût du projet de mutualisation à

235.000 € / an sans intégrer le coût de la police intercommunale de l'environnement et de l'urbanisme. Après intégration et réajustement, ce coût peut être réévalué comme suit : 380.000 € / an

- 2 poste de catégorie A : 110.000 € / an
- 3 postes de catégorie B : 120.000 € / an
- 5 postes de catégorie C : 165.000 € / an

Dans l'hypothèse d'un développement de l'ensemble des objectifs avec participation de l'ensemble des communes, le coût annuel RH pour la 3CO serait de l'ordre de 327.500 € et le coût annuel RH pour chaque commune serait de l'ordre de 13.500 €

Au niveau des économies envisageables dans le cadre de l'application du présent schéma de mutualisation, celles-ci ne sont pas toutes précisément quantifiables car des actions correspondent à de nouveaux services (police intercommunale de l'environnement et de l'urbanisme) et s'inscrivent dans une démarche durable de gestion territoriale. D'autres fonctions comme l'archivage représentent un enjeu juridique important trop souvent négligé dans les collectivités.

Néanmoins, de nombreuses actions issues de ce schéma permettront de sécuriser des recettes ou de réaliser de substantielles économies d'échelle :

- La police de l'environnement et de l'urbanisme permettra par exemple de réduire les coûts pour les collectivités de la gestion des très nombreux dépôts sauvages, mais aussi de limiter les coûts liés au non-respect du domaine public. Le suivi des procédures de verbalisation permettra donc une meilleure gestion de l'espace public en zone urbaine et rurale.

Le retrait des carcasses automobiles abandonnées et des dépôts sauvages qui est à la charge des communes représente par exemple un coût globalisé de plusieurs dizaines de milliers d'euros par an sur le territoire de l'intercommunalité. A titre d'exemple, M'tsangamouji recensait en 2021 plus de 30 véhicules hors d'usage abandonnés sur le domaine public avec un coût unitaire d'enlèvement et de traitement de 630 € (un bon de commande est en pièces jointe de ce document).

- La mutualisation de l'archivage permettra de sécuriser mieux les communes qui font face à de grand turn-over des effectifs, ne permettant pas toujours la transmission effective de tous les documents et la sécurité juridique des procédures.
- Au niveau de la commande publique, une économie de plusieurs centaines de milliers d'euros par an est possible si la démarche de mutualisation est fortement intégrée, au regard de la masse de commande publique générée par les 5 communes et l'EPCI (plus de 25M€/an).

Par ailleurs, la technicité du service mutualisé de commande publique devra permettre de sécuriser les marchés avant leur publication afin de diminuer les recours qui peuvent ralentir l'exécution des travaux. La professionnalisation de la commande publique et le désengorgement obtenu par une collaboration efficace entre l'agent coordinateur expert du service commun et les responsables de la commande publique communaux doit avoir pour effet d'augmenter l'investissement tout en réalisant des économies d'échelles avec des groupements de commandes permettant de réduire les prix d'achat.

- La perspective d'une rationalisation de la gestion des systèmes informatiques dans le cadre d'un service informatique commun et mutualisé et d'un système d'archivage numérique mutualisé sera également garante d'économies substantielles après mise en œuvre. Le schéma de mutualisation proposé sur le mandat en cours vise à enclencher cette démarche grâce à la maîtrise des systèmes existants et la rédaction du schéma directeur informatique commun.

- Enfin, la création progressive d'un parc commun de matériels générera des économies d'équipements pour chaque collectivité et permettra de limiter le recours à des prestations extérieures pour des événements exceptionnels. La plupart du temps il s'agit de matériel pour sécuriser les accès et couvrir les lieux d'événements publics. La location d'un chapiteau de 5X10 m coûte par exemple aux alentours de 300 € l'unité alors qu'une commune ne l'utilisera que 3 à 4 fois par an. Il y aura donc des économies directes rapidement induites par la création de ce parc commun de matériel.

L'évaluation et le suivi des recettes fiscales dans le cadre de l'observatoire fiscal permettront de leur côté de mesurer l'évaluation des bases et d'ajuster celles-ci à la réalité physique du bâti. Aujourd'hui les données de la DGFIP ne recensent pas la totalité des propriétaires fonciers. Un travail de classification des voies communales, départementales et intercommunales permettra aussi d'améliorer les bases pour les dotations communales. Ce travail demande beaucoup de temps pour le recensement et une constante analyse des fichiers fiscaux.

Annexe

- Organigramme général des services intercommunaux qui permet de visualiser avec un jeu de couleurs les services ou fonctions qui seront mutualisés.