CENTRES DEPARTEMENTAUX DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA REGION CORSE

18, Cours Napoléon-20000 AJACCIO

ATTACHE TERRITORIAL

JEUDI 29 JUIN 2017

EPREUVE DE RAPPORT

Spécialité : administration générale

CONCOURS INTERNE - Épreuve d'admissibilité :

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

TROISIEME CONCOURS - Épreuve d'admissibilité :

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures
Coefficient 4

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

↳Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.

↳Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.

↳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 34 pages
Il appartient au candidat de vérifier que le document le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant

Attaché territorial, vous êtes responsable du service achats au sein de la communauté d'agglomération d'Alpha (125 000 habitants). L'EPCI compte 15 communes dont 2 nouvellement intégrées en 2015.

L'exécutif s'est engagé dans une dynamique de mutualisation des services dont les objectifs ont été formalisés lors du vote du schéma de mutualisation par l'assemblée communautaire en novembre 2015. Le document fixe comme objectif au Directeur général des services (DGS) de rendre opérationnelle une nouvelle stratégie d'achats entre les communes membres et l'EPCI, voire avec d'autres acteurs publics.

À l'aide du dossier joint et de vos connaissances, le DGS vous demande de rédiger, à son attention, un rapport sur la mise en œuvre d'une politique mutualisée de commande publique, permettant de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Liste des documents :

Document 1 : Les finances publiques locales - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (extraits) – *Cour des comptes* – Octobre 2015 – 3 pages

Document 2 : Et si les achats permettaient de faire des économies ? – *Gaëlle Ginibrière – La Gazette des communes* n°2254 – 26 janvier 2015 – 2 pages

Document 3 : L'achat mutualisé de fournitures de bureau bénéficie aussi aux petites communes – *Claude Ferrero – La Gazette des communes* n°2206 – 27 janvier 2014 – 1 page

Document 4 : Se regrouper pour passer et exécuter les marchés publics – *Cyril Coupé – La Gazette des communes* n°2312 – 11 avril 2016 – 2 pages

Document 5 : Pour économiser, les communes achètent groupées – *Anne-Sophie David – décisions-achats.fr* – 11 mai 2015 – 3 pages

Document 6 : Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME - Rapport d'information parlementaire (extrait) – *Martial Bourquin – senat.fr* – 14 octobre 2015 – 4 pages

Document 7 : Articles L5211-1 à L5211-4-3 du Code général des collectivités territoriales – *Legifrance* – 4 pages

Document 8 : 2012-2015 - Observatoire de l'évolution de la commande publique (extrait) - Note d'analyse – *Association des Communautés de France (AdCF)* - Février 2016 - 3 pages

Document 9 : Les mutualisations au sein du bloc communal (extrait) – *Pierre Hanotaux et al. – La Gazette des communes* – Cahier détaché n° 2 – 17/2267 – 27 avril 2015 – 8 pages

Document 10 : Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics – *Legifrance* – 2 pages

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.

la recherche plus systématique d'économies de fonctionnement, pour limiter la dégradation de la capacité d'autofinancement (A) et une sélectivité accrue des choix d'investissement (B).

A - Des économies de fonctionnement pour limiter la baisse de l'autofinancement

Un effort accru de maîtrise des dépenses de fonctionnement permettrait aux collectivités locales de limiter la dégradation de leur autofinancement et l'ampleur du recul de leurs investissements. Certaines collectivités ont d'ores et déjà pris des décisions en ce sens pour leurs dépenses de gestion ou d'intervention.

L'inflexion de ces dépenses n'emprunte cependant pas les mêmes voies dans les différentes catégories de collectivités. Ainsi, les régions se distinguent par un taux de dépenses de fonctionnement plus faible que les autres collectivités. Leurs charges de fonctionnement représentent 66 % de leurs dépenses, contre 85 % pour les départements et 76 % pour les communes. Les deux tiers correspondent à des dépenses d'intervention (transports, formation, enseignement, développement économique), dont le dynamisme apparaît davantage subi que maîtrisé, notamment en matière de transports de voyageurs dans le cadre des conventions avec la SNCF. De même, les marges d'économies des départements sont réduites par la dynamique d'évolution des prestations sociales obligatoires.

Nonobstant ces différences, des pistes d'économies sont à rechercher pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. Au plan local, les gestionnaires s'efforcent fréquemment d'optimiser leurs dépenses de gestion courante. Le chapitre II a montré que de nouveaux efforts, encore limités, étaient perceptibles en ce domaine dans les comptes de 2014. Toutefois, l'ampleur de la contrainte financière liée à la baisse des concours financiers de l'État d'ici 2017 rend nécessaire l'exploitation plus systématique et générale des marges de manœuvre existantes. Trois pistes principales peuvent être signalées : le pilotage plus serré de la masse salariale, l'approfondissement des mutualisations et l'optimisation des achats.

1 - La maîtrise de la masse salariale

La masse salariale, qui représente 35 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales prises dans leur ensemble, mais

(...)

III - Une meilleure maîtrise de l'investissement public local

Pour éviter que la dégradation de la situation financière d'ensemble des collectivités locales n'ait des incidences graves sur les dépenses d'investissement, deux leviers s'offrent principalement à elles :

plus de 50 % dans le bloc communal, constitue un gisement potentiel important d'économies. Si sa progression de 2,3 Md€ en 2014 a résulté pour partie de décisions, qui leur échappent[201], les exécutifs locaux disposent de leviers pour en réduire la croissance.

Dans ses rapports publics de 2013 et 2014 sur les finances locales, la Cour a souligné les différents facteurs de hausse de la masse salariale. Une enquête en cours, conduite par les chambres régionales des comptes sur la gestion locale de la fonction publique territoriale, permettra d'approfondir cette analyse dans le rapport public de 2016.

D'ores et déjà, les chambres régionales ont mis en évidence des durées effectives de travail inférieures à la durée légale et facteurs de surcoûts élevés pour les collectivités. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Carcassonne a payé en 2013 plus de 15 000 heures non travaillées pour un coût moyen estimé à 350 000 €, soit l'équivalent de près de dix temps plein et environ 3 % de la masse salariale.

La lutte contre l'absentéisme constitue également une source d'économies, car il grève fortement les dépenses de personnel en provoquant des remplacements coûteux ou des paiements importants d'heures supplémentaires. La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a relevé que le taux d'absentéisme du personnel du département des Pyrénées-Orientales est passé de 22,2 jours par agent en 2008 à 26,3 jours en 2012, en dépit des moyens de prévention déployés. Certaines collectivités, comme la commune de Mâcon, ont mis en place des règles de gestion, réservant le remplacement des absences occasionnelles pour le personnel indispensable à la continuité du service.

La réduction du volume des heures supplémentaires peut être obtenue par une réorganisation du cycle de travail de certains services. À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a relevé que la ville de Chelles avait diminué de 37 % le recours aux heures supplémentaires entre 2008 et 2013. De même, celui-ci fait l'objet d'un suivi particulier par la commune de Cognac, avec un objectif de baisse de 15 % en 2015.

Au-delà de ces efforts, une réduction significative de la masse salariale ne saurait être obtenue sans une action sur les effectifs au moyen du non-remplacement intégral des agents partant à la retraite. Certaines collectivités se sont déjà engagées dans cette voie. Depuis 2008, toute création de poste par la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole doit être compensée par une suppression et chaque vacance être soumise à l'arbitrage de la direction générale. Certains postes sont

[201] Voir sur ce point le chapitre IV du présent rapport.

gelés en prévision de leur suppression. Cette démarche aurait permis d'assurer le redéploiement de 189 postes. À Mandelieu-la-Napoule, le non-remplacement de tous les départs à la retraite, à compter de 2010, a permis de diminuer les effectifs de 1,5 % en moyenne annuelle, sur la période 2008-2012.

L'Association des départements de France (ADF) a indiqué à la Cour que, doutant de leur capacité à boucler leur budget à l'horizon 2017, de nombreux départements ont pris des dispositions pour infléchir à la baisse leurs dépenses de fonctionnement. De nombreux exécutifs ont, en amont de la préparation du budget de 2015, fait parvenir à leurs directeurs généraux des lettres de cadrage prévoyant un plafond d'emplois par direction ou ont conclu des « contrats de gestion » visant à ne pas remplacer certains départs anticipés à la retraite.

2 - Les mutualisations

La généralisation de la couverture du territoire par des structures intercommunales et le renforcement des compétences transférées par les communes sont de nature à favoriser de nouvelles mutualisations des moyens de fonctionnement et à dégager des économies de gestion. Si, à ce jour, la mutualisation des services et des moyens humains n'a pas encore produit d'impact financier visible, des voies de progrès sont possibles, à condition de mettre fin à l'enchevêtrement des structures et des compétences, dont le rapport public de 2014 sur les finances publiques locales a souligné la persistance[202].

Rejoignant les constats des juridictions financières, la première mission d'évaluation des mutualisations au sein du bloc communal, réalisée par l'IGF et l'IGA à la demande conjointe de la ministre de la décentralisation et du président de l'AMF en décembre 2014, a constaté leur diversité et souligné qu'elles sont davantage associées à une extension des services proposés aux habitants qu'à la recherche d'économies budgétaires nettes. Les mutualisations ont pu générer des gains financiers ponctuels qui ont été utilisés dans l'égalisation du niveau de service, la création de nouveaux services et la mise en conformité des collectivités avec les nouvelles exigences du législateur.

Alors que la maîtrise des finances locales appelle un effort important de rationalisation administrative et financière du bloc communal, le processus de mutualisation engagé devrait être poursuivi en

[202] Voir sur ce point le chapitre III de ce rapport.

privilégiant une mutualisation « descendante » et en généralisant la mutualisation des fonctions « support ». Les gains financiers prévisibles de la mutualisation gagneraient à être davantage chiffrés *ex ante* et devraient figurer au sein du rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux de ses communes membres, prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

La réduction du nombre de communes, notamment par la création de communes nouvelles, conduit à une baisse des dépenses de fonctionnement. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a instauré des règles plus souples et plus incitatives pour favoriser le regroupement des communes contiguës. L'année 2014, ayant été marquée par un recours plus important à cette forme de mutualisation[203], il conviendra d'en réaliser un bilan ultérieurement.

3 - L'achat public

De nombreuses collectivités recherchent une plus grande efficience économique en recourant à des commandes groupées ou à une centrale d'achats, pour limiter les coûts internes des procédures. À cet égard, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) a enregistré en 2012 608 M€ de commandes de la part des collectivités territoriales, soit une part significative (35 %) de son activité. Dans tous les cas, l'objectif est de prendre en charge des processus administratifs complexes ou de bénéficier d'économies d'échelle.

Tel est le cas de l'achat groupé de gaz et/ou électricité par les régions et les lycées (et/ou les CFA) de Lorraine et Basse-Normandie. Dans cette dernière, la mutualisation appliquée aux contrats d'achats de gaz, à la maintenance et aux achats d'extincteurs, aux contrôles réglementaires et aux achats d'ordinateurs et de mobilier devrait permettre d'économiser environ 1,3 M€ en 2015. La région a adopté un schéma de mutualisation des achats pour 2015-2017.

La mutualisation des achats dépasse de plus en plus le niveau communal. Les départements du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir ont créé une centrale d'achat en décembre 2013 afin de mutualiser la passation de leurs marchés publics et accords-cadres. Constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), Approlys regroupe désormais 560 adhérents dans les six départements de la région

[203] En 2014, 21 communes nouvelles ont été créées, remplaçant 55 collectivités antérieures

Centre-Val de Loire pour permettre aux plus petites collectivités d'acheter aux mêmes conditions que les plus grandes. La région Centre-Val de Loire déploie, depuis 2013, une politique d'achat spécifique avec la constitution, par redéploiement de postes, d'un service composé d'acheteurs professionnels. En trois ans, le déploiement de cette politique d'achat aurait permis de diminuer les dépenses à périmètre constant de 14 M€.

De même, les régions Aquitaine, Centre-Val de Loire, Lorraine, Île-de-France, Pays de la Loire et Rhône-Alpes ont créé en février 2014 l'association Epsilon, soumise au code des marches publics, afin de mettre à disposition de ses membres un service mutualisé de centrale d'achat public dans le domaine des systèmes d'information et du numérique relevant des compétences des régions.

La réalisation d'achats groupés par la région Lorraine, les départements lorrains et le rectorat de l'académie Nancy-Metz, pour la mise en place des « Espaces Numériques de Travail », a permis d'en réduire le coût à 5 € TTC par an et par élève contre 7,50 € au niveau national.

En Alsace, la région, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg, la ville de Mulhouse et Mulhouse Alsace Agglomération se sont associés pour constituer un groupement de commandes, afin de mutualiser les services et de favoriser l'accès à la dématérialisation des procédures de marchés publics. Mise en service en octobre 2012, la plateforme de dématérialisation mutualisée Alsace Marchés Publics regroupe aujourd'hui plus de 150 structures publiques alsaciennes.

(...)

Gestion

Et si les achats permettaient de faire des économies ?

En jouant sur les volumes au sein d'une même collectivité ou d'un groupement de commandes, en identifiant précisément les besoins des services ou en négociant le cahier des charges, les responsables des achats peuvent optimiser leurs dépenses sans tailler dans les budgets.

Le 1er octobre 2014, la maire de Paris (2,24 millions d'hab.) Anne Hidalgo proposait à ses homologues des capitales européennes, réunis à Rome, de grouper certaines de leurs commandes publiques – dans un premier temps, les achats de véhicules de propreté non diesels et de matériaux visant à lutter contre la précarité énergétique. Deux mois plus tard, elle profitait de la visite en France du roi de Suède pour inviter le maire de Stockholm à s'associer à cette initiative. Son objectif? Peser d'un poids plus lourd dans les négociations avec les fournisseurs, afin d'obtenir de substantielles baisses de prix et de dégager ainsi de nouvelles marges de manœuvre. Une démarche qui résume ce que la plupart des collectivités ont compris: à l'heure de la baisse des dotations, une politique d'achats réfléchie peut être la source d'économies à la fois non négligeables et plus pertinentes que des coupes sombres dans les budgets.

« Des remises importantes »

Le regroupement des achats est en effet certainement l'un des premiers leviers d'économies. Sur le marché du gaz naturel, où les tarifs réglementés ont pris fin le 1er janvier, plusieurs groupements de commandes ont été lancés ces derniers mois. Avec des résultats significatifs: 12 à 36% d'économies sur les factures de 154 collectivités du Puy-de-Dôme dans le cadre d'une opération pilotée par le conseil général; 30% de réduction sur les achats de gaz naturel pour les adhérents de la centrale d'achats de la région Centre, Centr'achats; une baisse de 15 points pour la douzaine de communes de la communauté urbaine toulousaine passées par l'Ugap. « Dans les secteurs dynamiques où la concurrence est effective, regrouper les achats permet d'obtenir des remises importantes, sans faire baisser la qualité de service ni forcément nuire au tissu économique et social, puisque les fournisseurs peuvent se réunir, même momentanément, pour y répondre », précise Alain Bénard, vice-président de l'Association des acheteurs publics. Toulouse et sa communauté urbaine ont par exemple organisé, en 2014, des sessions d'information à destination des fournisseurs et travaillent, avec la chambre de commerce et d'industrie, à proposer une demi-journée de formation opérationnelle pour les entreprises, afin de les familiariser avec ce type de marché (lire aussi p. 35).

À LIRE

Des freins à lever

En janvier 2014, l'Union des groupements d'achat public (Ugap) a publié une étude en partenariat avec l'ADCF et l'ADGCF (directeurs généraux), qui révèle que 54% des intercommunalités interrogées réalisent encore seules leurs achats. Si l'intérêt pour la mutualisation des achats publics ou les groupements de commandes tend à croître, la démarche est encore loin de se généraliser, tant pour des raisons organisationnelles qu'économiques. L'Ugap insiste sur la nécessité d'opérer une analyse préalable, afin que les efforts engagés ne se révèlent pas décevants, voire décourageants, pour les collectivités.

A consulter sur goo.gl/zQKEqc

37 %

des intercos ont déjà coordonné leurs commandes avec une ou des collectivités, tandis que 20% passent des commandes en groupement et que 15% ont déjà sollicité une centrale d'achat.

Source : Ugap, janvier 2014.

Compenser la baisse de la DGF

Autre levier: une analyse fine et détaillée des besoins des services. Pour Alain Bénard, jusqu'à 50% d'économies peuvent être ainsi dégagés. « Par ce biais, estime-t-il, sont évités les achats impulsifs ou mal adaptés, qui impliquent de passer une seconde commande. » Pont-Saint-Esprit (10700 hab., Gard) a d'abord rationalisé ses achats de fournitures de bureaux et de produits d'entretien – ce qui a permis d'obtenir une baisse des prix de 40% –, avant d'élargir sa nouvelle politique d'achats à l'ensemble des services. « A partir des besoins identifiés les années précédentes, nous avons quantifié ceux de l'ensemble des services, afin d'obtenir les tarifs les plus justes lors de la commande. Des consommables informatiques et des fournitures de bureau sont déjà commandés par lots plutôt qu'à l'unité – ce qui tire les prix vers le bas –, puis stockés. Et la démarche devrait désormais être étendue à la plupart de nos achats », explique Yves Lemoine, responsable du pôle « ressources » de la ville. Ainsi, 5% d'économies sont attendus sur le montant total des achats, permettant de compenser la baisse de 100000 euros de la dotation globale de fonctionnement enregistrée par la commune.

La communauté d'agglomération de Saint-Lô (67000 hab., 73 communes, Manche), elle, a défini des « listes-pilotes » pour les fournitures de bureau. « Les commandes passées par les services sont validées, mais il est possible de les bloquer si les produits commandés ne figurent pas sur la liste », indique Chantal Marie, responsable du service mutualisé « commande publique ».

Giancarlo Bruni, responsable de la coordination et du pilotage des achats de la ville et de la communauté urbaine de Toulouse.

© BELAVIA

Ville et CU de Toulouse (Haute-Garonne) • 37 communes • 714 300 hab.

Des acheteurs relais dans chaque service de la collectivité

Des économies de 13 % sur des achats aussi divers que des denrées alimentaires, des prestations de services, des bâtiments modulaires ou encore des couches-culottes pour les crèches : c'est ce qu'ont obtenu en quelques mois Toulouse et sa communauté urbaine, en rationalisant et en unifiant les commandes de l'ensemble de leurs services. « Il s'agissait de générer des gains rapides pour faire la preuve que la préparation des achats est source d'économies. L'objectif, d'ici à deux ou trois ans, est de réduire de 5 à 10 % le montant global de nos achats », explique Giancarlo Bruni, responsable des achats. Pour ce faire, il a procédé à un inventaire auprès de l'ensemble des directions. « Cette cartographie a permis de savoir ce que chacun achetait, dans quelle famille de produits, auprès de quels fournisseurs, etc. Au total, 25 domaines ont été identifiés – du patrimoine au textile –, correspondant à 146 familles et 522 sous-familles de produits », indique Xavier Patier, directeur général des services. Un catalogue de produits identiques pour tous est désormais accessible sur l'intranet de la collectivité, permettant à chaque direction de faire part de ses besoins.

« Dès lors, ce sont des professionnels de l'achat qui négocient les commandes au bon prix, en jouant, le cas échéant, sur les volumes », poursuit-il. Professionnaliser les acheteurs de la collectivité, c'est d'ailleurs la seconde étape de la réorganisation en cours depuis la nouvelle mandature. En 2015, une expérimentation sur dix à quinze familles de produits va être lancée et des agents (trois ou quatre équivalents-temps plein) de différents services vont être formés aux achats. « Un acheteur devrait gérer quatre à cinq familles de produits dans son portefeuille, souligne Giancarlo Bruni. Il travaillera auprès de son service, mais sera rattaché à la mission que je pilote et sera chargé à la fois de préparer les achats, de nouer des contacts en amont avec les fournisseurs et de les évaluer une fois la commande passée. »

CONTACT
Xavier Patier, directeur général des services, tél. : 05.61.22.29.22.

LE BILAN
L'identification des besoins des services et la formation des agents aux achats devraient permettre 10 % d'économies.

A Orléans (114 300 hab., Loiret), la stratégie de commande publique a été engagée il y a trois ans. Dans un premier temps, un plan de performance des achats a été mis en place, ainsi qu'une nouvelle nomenclature. En ligne de mire : une meilleure lisibilité des dépenses d'achats. Une cartographie effectuée tous les ans permet de disposer d'indicateurs pertinents pour décliner des actions prioritaires (part de chaque famille de produits dans les achats globaux, part des fournisseurs dans chaque famille d'achats, etc.). Les achats sont décentralisés dans les directions opérationnelles, le pôle « achats » jouant un rôle d'appui et d'accompagnement. Une planification des achats est élaborée tous les ans, lui donnant une vision en amont des achats stratégiques à venir. « Ces achats font l'objet d'un accompagnement plus spécifique de ma part », souligne Emilie Deschamps, acheteur public à la mairie.

Marges de négociation

Dans la collectivité orléanaise, il s'agit de retravailler le marché avec la direction, en suivant une ingénierie plus performante, et de dégager des économies, tout en conservant la qualité de service. Dernier accompagnement en date : un marché de gestion des bâtiments. « Nous voulions redéfinir le cahier des charges de manière plus fonctionnelle, travailler les décompositions de prix et mieux connaître le marché des fournisseurs, afin d'augmenter l'audience de la consultation », explique Emilie Deschamps. Ces leviers ont permis à la collectivité d'économiser environ 400 000 euros, soit 11 % sur le nouveau marché conclu.

Encore peu répandue, la négociation – autorisée par le code des marchés publics dans le cadre des marchés à procédure adaptée – offre quelques marges de manœuvre. « Elle ne devrait pas viser à obtenir le meilleur prix, mais surtout, en portant sur le cahier des charges, à conclure un contrat gagnant-gagnant entre la collectivité et son fournisseur, assure Alain Bénard. Acheteurs publics et élus sont encore frileux à ce sujet. Pourtant, ils ne devraient pas hésiter à y recourir dès qu'ils le peuvent. » *Gaëlle Ginibrière*

la gazette.fr

DOCUMENT 3

N°2206 | 27/01/2014, Claude Ferrero

25 COMMUNES ET CCAS DE LA RÉGION LYONNAISE (RHÔNE) - 873 700 HAB.

L'achat mutualisé de fournitures de bureau bénéficie aussi aux petites communes

En s'élargissant, le groupement d'achats permet la diffusion de bonnes pratiques. Celles-ci vont profiter aux communes de petite taille et générer des économies sur les gros volumes.

Lyon et Villeurbanne passent à la vitesse supérieure. Les deux villes, avec leurs centres communaux d'action sociale, étaient déjà en groupement pour les fournitures de bureau depuis fin 2009, un marché arrivant à échéance au début de cette année. Elles s'étaient aussi associées avec Caluire pour un marché de produits d'entretien et d'hygiène. Le calendrier permet aujourd'hui aux deux plus grandes villes de l'agglomération d'étendre leur expérience de mutualisation à plusieurs communes, CCAS et établissements d'enseignement supérieur.

Au total, 27 entités (*) ont adhéré au groupement dans le cadre de la démarche de mutualisation de la commande publique lancée par le Grand Lyon fin 2012. Le nouveau marché du groupement élargi aux 27 va succéder à celui qui se termine cette année, pour les fournitures de bureau, le papier de reprographie et les tampons encreurs. Soit plus de 220 produits représentant un volume d'achat d'un million d'euros, reconductible sur quatre ans.

Partage d'informations

« L'objectif de notre groupement d'achat est en priorité de faire profiter les communes de petite taille des compétences marché et achat de Villeurbanne et Lyon », explique Stéphanie Bogner, directrice de la commande publique à la ville de Villeurbanne, mandataire du groupement. Le partage d'informations porte principalement sur la procédure, la sécurité juridique, la performance environnementale et l'intégration de la clause sociale et d'insertion. « La compétence achat inexistante dans les petites villes est parfois assurée par les directeurs généraux des services. Nous les aidons à se doter d'un marché construit sur le plan juridique. »

Ce partage des bonnes pratiques est approfondi au sein de quatre groupes de travail (sourcing-benchmark, négociation, analyse des offres, procédures de mise en concurrence) dont « le fonctionnement est souple et autonome », précise Stéphanie Bogner. Enfin, l'économie sur le prix des fournitures s'impose comme un facteur important, surtout intéressante pour les consommateurs de gros volumes et lors du premier changement de fournisseurs.

Toutefois, la constitution d'un tel groupement peut rencontrer des freins dans les petites communes. Lors de la première réunion d'information au Grand Lyon, environ la moitié des communes présentes n'ont pas souhaité s'engager dans l'expérience. La raison : la crainte, en supprimant leurs commandes, de fragiliser les petits fournisseurs de proximité. De même, une vague appréhension de « se faire manger par les gros » serait évoquée par certains qui préféreraient se regrouper entre communes de même taille.

Étendre la démarche à d'autres segments

Le groupement d'achats, qui ne passe pas par l'Union des groupements d'achats publics (Ugap) pour les fournitures de bureau, pourrait étendre sa démarche à d'autres segments d'achat comme les consommables et matériels informatiques, le mobilier de bureau, les fournitures scolaires, les produits d'entretien... Dans ce dernier cas, l'expérience tentée par Lyon et Villeurbanne a nécessité des adaptations méthodologiques dans les services (nettoyage) et a favorisé les produits à forte valeur environnementale.

Marché : 220 produits sont concernés, pour environ 1 M€ d'achat.

Stéphanie Bogner, directrice de la commande publique à Villeurbanne (145 000 hab.)
« De l'ordre de 30 % d'économies » *« L'échange des bonnes pratiques est un réel intérêt du groupement. A Villeurbanne, nous n'avions pas d'acheteur mais nous en avons perçu toute la nécessité au contact de l'équipe très pro des acheteurs de Lyon. Nous en avons donc recruté un par la transformation d'un poste de juriste. L'autre intérêt, ce sont les économies sur les prix. Le premier groupement avec Lyon et Caluire nous a permis de bénéficier d'une réduction de 35 % sur les fournitures de bureau et de 30 % sur les produits d'entretien. L'économie sera semblable pour les petites communes grâce au groupement élargi. »*

(*) Outre Lyon, Villeurbanne et leurs deux CCAS, le groupement réunit les villes et CCAS de Décines-Charpieu, Cailloux-sur-Fontaines, Corbas, Oullins, Rillieux-la-Pape, Grigny, Chassieu ; les communes de Couzon-au-Mont-d'Or, Saint-Genis-Laval, Saint-Germain-au-Mont-d'Or, Caluire-et-Cuire, Genay, Vaulx-en-Velin, Feyzin ; les établissements de l'Insa et de l'université de Lyon.

la gazette.fr

DOCUMENT 4

COMMANDE PUBLIQUE

Se regrouper pour passer et exécuter les marchés publics

Publié le 11/04/2016 • • Par Cyril Coupé, Avocat associé, cabinet Goutal, Alibert et associés

Convention

Le succès d'un groupement de commandes réside avant tout dans l'établissement d'une convention claire et précise quant au rôle de chacun des membres.

Solidarité

Toutes les actions conduites dans l'intérêt collectif (exercice conjoint) des membres du groupement, engagent solidairement tous les membres du groupement.

Économies

L'achat groupé présente deux intérêts majeurs : une mutualisation de l'expertise et des moyens pour acheter, ainsi que, éventuellement, des économies.

01 Mesurer l'intérêt attaché à l'achat groupé

L'intérêt du recours à la formule du groupement de commandes est potentiellement double. Il est d'abord d'ordre économique. La mutualisation des besoins peut, en fonction des biens, services ou travaux concernés, permettre de réaliser des économies d'échelle.
En d'autres termes, dès lors qu'il est connu que les prix des acquisitions varient en fonction des quantités commandées, les acheteurs ont tout intérêt à se regrouper. A l'inverse, il est des domaines dans lesquels l'ampleur de la commande est sans incidence sur les prestations à mettre en œuvre, par exemple pour certains marchés d'études. Dans ce cas, si les économies d'échelle ne motivent pas le recours aux groupements de commandes, l'intérêt « organisationnel » de la formule pourra néanmoins conduire à se laisser tenter.
En premier lieu, le groupement de commandes peut, en effet, constituer un outil adapté de coordination entre différents besoins communs : deux pouvoirs adjudicateurs peuvent avoir intérêt à travailler de concert sur un sujet donné en faisant appel, le cas échéant, au même opérateur.
En second lieu, l'intérêt du groupement de commandes peut résider dans la possibilité ainsi offerte à un acheteur inexpérimenté et / ou faiblement outillé en matière de commande publique de bénéficier de l'expertise et des moyens humains et matériels d'un autre pouvoir adjudicateur.

02 Identifier avec qui il est possible de se grouper

Les règles de composition des groupements de commandes sont souples, comme auparavant (art. 8 du code des marchés publics). Sont d'abord concernés des « acheteurs » : les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices qui relevaient du code des marchés publics et ceux et celles qui relevaient de l'ordonnance du 6 juin 2005.
Communes, départements, régions, Etat, entreprises publiques, établissements publics locaux peuvent donc librement décider de se grouper pour acheter.
Mais, comme sous l'empire de la réglementation antérieure, les combinaisons envisageables ne sont pas limitées à la sphère publique.
Des groupements de commandes peuvent être constitués « entre un ou plusieurs acheteurs et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs soumis à la présente ordonnance, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par la présente ordonnance ».
En somme, pour constituer un groupement de commandes, l'ordonnance ne requiert la présence que d'au moins un « acheteur public ». Un groupement peut donc être constitué entre, par exemple, une commune et une ou des associations, une structure intercommunale et un opérateur privé délégataire de service public.
La composition même du groupement n'est pas au cœur des préoccupations des rédacteurs de la réglementation ; ce qui importe, c'est qu'il soit répondu à l'ensemble des besoins de ses membres dans le respect des termes de l'ordonnance et de son décret d'application. Avec l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, est par ailleurs officialisée la possibilité de constituer des groupements de commandes avec des acheteurs ressortissant d'autres Etats membres de l'Union européenne.

À NOTER

Depuis la réforme, se regrouper ne devrait plus exclure automatiquement la possibilité de conclure à titre individuel le marché public correspondant.

03 Distinguer le groupement de commandes de la délégation de maîtrise d'ouvrage

Dans le principe, il est possible de constituer des groupements de commandes pour la passation et l'exécution de marchés publics de services, de fournitures ou encore de travaux. Mais c'est sans compter sur les spécificités qui entourent les marchés de travaux des « acheteurs » qui sont, par ailleurs, soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi « MOP »).

Aux termes de cette loi, les maîtres d'ouvrage ne peuvent notamment pas se dessaisir de leur compétence d'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux. Or, dans le cadre d'un groupement de commandes, celui qui assure la mission de passation des marchés publics peut attribuer des marchés pour le compte d'autres maîtres d'ouvrage présents dans le groupement.
Afin de surmonter cet écueil, la loi « MOP » a été modifiée (en 2004) pour envisager l'exercice conjoint de la maîtrise d'ouvrage sur une opération : « lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme » (article 2-II).
On peut imaginer que la convention à laquelle il est fait référence puisse correspondre à la convention de groupement visée à l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, mais les maîtres d'ouvrage en présence devraient alors prendre la précaution de « renforcer » le cadre contractuel afin de tenir compte des particularités attachées à l'organisation même de la maîtrise d'ouvrage.

04 Prêter la plus grande attention à la rédaction de la convention de groupement

De l'article 8 du code des marchés publics à l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, il n'échappera à personne que la rédaction des dispositions sur les groupements de commandes a sensiblement évolué, notamment dans le sens d'un assouplissement du cadre fixant le contenu de la convention de groupement.
On observera que la notion de coordonnateur a disparu (elle réapparaît à l'article L.1414-3 du CGCT consacré à la commission d'appel d'offres du groupement de commande) et, avec elle, le descriptif précis de ses missions potentielles (attribution, attribution et notification, ou attribution, notification et exécution).
Aux termes de l'article 28 de l'ordonnance, en effet : « La convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres. » Plusieurs membres peuvent être désignés pour représenter les autres ; et on ne voit plus dans le texte de contraintes attachées aux missions confiées à ces nouveaux « coordonnateurs »…
La logique est toujours celle d'une « représentation » du groupement par un ou plusieurs membres mais dans la perspective d'une organisation « conjointe ». On perçoit ici la volonté de lever un frein au recours aux groupements de commandes en lien avec un cadre réglementaire trop rigide de nature à créer un sentiment de dessaisissement de la « compétence marchés ».
La nouvelle rédaction laisse la place à une plus grande liberté d'organisation tout en clarifiant les responsabilités des intervenants dans le cadre du processus d'achat. Ainsi, dès lors qu'un membre intervient au nom et pour le compte des autres, la responsabilité est solidairement portée par tous les membres. Les actions conduites à titre individuel impliquent une responsabilité individuelle. La vigilance sera de mise dans la rédaction de la convention de groupement avec une répartition claire des rôles et des missions en termes de définition des besoins, de rédaction des pièces de la consultation, de validation des étapes clés de la procédure, d'exécution (technique et financière).
La convention devra également, le cas échéant, comporter des stipulations sur l'entrée éventuelle de nouveaux membres mais également sur la faculté de « sortie » du dispositif. À noter également, que la constitution d'un groupement de commandes pourra impliquer la présence d'un pouvoir adjudicateur ou d'une entité adjudicatrice ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Il sera alors déterminant de s'accorder sur le droit applicable aux marchés concernés mais également sur le droit applicable à la convention de groupement.

05 Connaître les règles de la CAO du groupement

Les dispositions consacrées à la commission d'appel d'offres (CAO) – en général – figurent à présent aux articles L.1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. L'article L.1414-3 est consacré à la commission d'appel d'offres des groupements de commandes dans lesquels est présente une « majorité ».
Dans ce cas, un choix s'offre aux membres du groupement. Une CAO peut être spécifiquement composée ; elle comprend alors, d'une part, un représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la CAO de chaque membre en disposant, et, d'autre part, pour chacun des autres membres du groupement, un représentant désigné selon les modalités qui leur sont propres. La présidence de la commission est assurée par le coordonnateur du groupement. Une suppléance des membres titulaires peut être prévue.
Comme par le passé, la CAO du coordonnateur, s'il en dispose, peut être désignée comme CAO du groupement. Des personnalités compétentes et des agents des membres du groupement pourront participer aux travaux de la CAO. Le comptable public du coordonnateur (s'il en dispose) et le représentant du ministre chargé de la concurrence sont des invités facultatifs.
Lorsque le groupement est en charge de la passation d'un concours de maîtrise d'œuvre, c'est vers le décret d'application de l'ordonnance qu'il convient de se tourner :

- s'agissant des groupements constitués en majorité de collectivités ou d'établissement publics locaux, les membres de CAO sont membres de droit du jury, complétés par le tiers de maîtres d'œuvre qualifiés ;
- s'agissant des autres groupements, il appartient à la convention de groupement de déterminer la composition du jury.

Références

- Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, art. 28.
- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, art. 89.
- CGCT, art. L.1414-3.
- Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, art. 26.

DOCUMENT 5

Pour économiser, les communes achètent groupées

Publié le 11/05/2015 par Anne-Sophie David _ www.Decisions-achats.fr

Groupements de commandes ou centrales d'achats, mutualiser ses achats au-delà de son cercle intercommunal est une voie intéressante à explorer pour optimiser ses budgets.

Le contexte budgétaire contraint pousse les collectivités à innover et, de plus en plus, à se regrouper. En matière d'achats publics, si les groupements de commandes créés à l'échelle intercommunale sont de plus en plus fréquents, ils ne répondent pas toujours aux besoins, parfois particuliers, des collectivités. C'est la raison pour laquelle **certaines décident de mutualiser leurs achats avec d'autres collectivités non liées dans un EPCI** (Établissement public de coopération intercommunale). Une solution bien adaptée aux besoins spécifiques qui nécessite certains prérequis.

Un schéma de mutualisation des services obligatoire depuis mars 2015

Les groupements de commandes concernent traditionnellement les achats classiques, "sur étagères", comme les fournitures de bureau ou les prestations de services communes. Des achats récurrents qui nécessitent de la proximité et une bonne réactivité, et se réalisent donc entre communes liées dans un EPCI. L'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales oblige désormais les collectivités à mettre en place (depuis fin mars 2015) un schéma de mutualisation des services dont l'objectif est de réduire les coûts en augmentant les volumes. Si les groupements de commandes ne sont plus une procédure nouvelle, "ils ne sont pas forcément formalisés via une convention de groupement car les montants ne l'imposent pas. Mais de part ces schémas de mutualisation, cela devrait monter en puissance", explique Alain Bénard, le vice-président de l'Association des acheteurs publics (AAP).

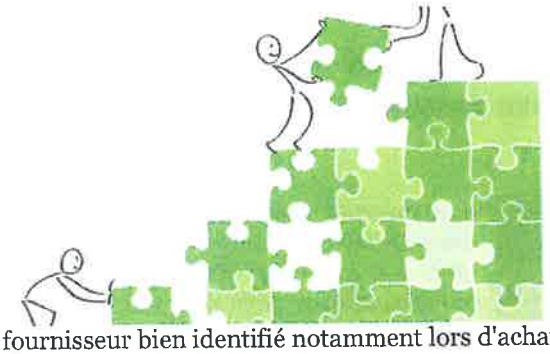
En plus de permettre l'obtention de meilleurs tarifs auprès du ou des fournisseurs, cette procédure - aujourd'hui considérablement simplifiée - favorise **un partage des frais de consultation entre les membres du groupement et des gains de temps lors de la gestion des dossiers grâce à la mutualisation des ressources et des compétences.** Alain Bénard conseille également aux acheteurs de se mettre régulièrement à jour, car les formulaires administratifs ont beaucoup évolué.

Jusqu'à 30% d'économies

Rennes Métropole a ainsi mutualisé ses achats avec la ville de Rennes via la mise en place d'un groupement de commandes permanent sur les achats courants (familles d'achats révisées tous les ans). Un groupement a, par exemple, été constitué pour la gestion de la fourrière animale afin de créer un volume de prestations suffisant qui puisse faire émerger une concurrence. "On pourra faire le constat d'une réussite si l'on observe, lors de la prochaine mise en concurrence, l'émergence d'un ou plusieurs prestataires sur ce marché-là", explique Dominique Chevalereau, responsable animation politique d'achat au sein de la direction de la commande publique mutualisée. Un nouveau groupement a également vu le jour il y a peu. **Constitué de toutes les communes de la métropole pour l'achat de prestations topographiques pour les réseaux enterrés (devenu une obligation réglementaire), l'objectif vise à conclure des marchés à bons de commande multi-attributaires.**

Par ailleurs, grâce aux économies d'échelle réalisables, ces communes peuvent aussi passer par des centrales d'achat comme l'Ugap qui propose, à l'échelle nationale, ce type de prestations (fournitures et services) ainsi que des véhicules, du gaz naturel, des offres de formation ou encore du voyage - d'affaires. À la clé: **jusqu'à 30 % d'économies, un large choix de prestataires, un allégement**

de procédures de passation de marché, une facturation simplifiée ainsi que des échanges le plus souvent 100% dématérialisés. Les centrales d'achats ont d'ailleurs le vent en poupe et les initiatives se multiplient.



Se regrouper entre communes non liées pour les achats spécifiques et coûteux

Les groupements d'achats entre communes non liées s'effectuent principalement pour répondre à des besoins spécifiques qui ne peuvent être satisfaits ni par des groupements réalisés à l'échelle intercommunale, ni par des centrales d'achats. **Il s'agit surtout de marchés très techniques et spécifiques aux volumes financiers importants**, avec, souvent, un fournisseur bien identifié notamment lors d'achats dans le domaine des transports. En septembre 2009, les agglomérations de Brest et Dijon avaient ainsi choisi conjointement Alstom pour l'achat groupé de rames de tramways. **Via ce groupement de commandes, les deux villes avaient pu réaliser entre 12 et 20 millions d'euros d'économies.** Autre exemple avec Nantes et Angers qui se sont regroupées en 2013 pour acheter ensemble et tester cinq bus articulés hybrides diesel/électrique. Le secteur de l'habitat n'échappe pas non plus à cette logique. Rennes Métropole s'est ainsi rapproché de l'agglomération de Grenoble. Mais la pérennité de tels regroupements - au service souvent de projets emblématiques et politiques - est régulièrement remise en cause lors d'élections municipales.

Des difficultés à surmonter

Si les gains financiers escomptés sont importants, la mise en place de tels groupements entre communes géographiquement éloignées nécessite quelques prérequis. "**Cela nécessite au préalable une analyse du besoin en commun et nous conseillons fortement la présence d'un référent de chaque côté**", explique Alain Bénard de l'AAP, ajoutant qu'"il faut un pilote bien identifié. Sa mission: aller voir chaque collectivité pour identifier avec elle son besoin. C'est assez simple à mettre en place". Une analyse du besoin capitale qui, bâclée, peut s'avérer contre-productive et plus coûteuse, in fine, pour une commune. Explication de l'AAP: "**En raison d'une mauvaise analyse du besoin, nous avons observé que certaines collectivités ne réitéraient pas l'opération.** Elles se sont aperçu qu'elles n'avaient pas besoin de ce type de procédures au regard des montants qu'elles dépensaient sur ces mêmes prestations. Elles pensaient qu'un groupement de commandes leur permettrait d'avoir de meilleurs prix, ce qu'elles ont eu mais le montant de leurs volumes de commandes n'était pas à la hauteur du montant du marché estimé, elles auraient pu donc se passer d'une procédure formalisée."

Sur un plan opérationnel, les aspects logistiques ne sont pas non plus à négliger. "Cela fait partie de l'analyse du besoin car, en fonction de la typologie des achats, il est important de bien identifier les dessertes de livraison des structures et de préciser s'il y a des facilités d'accès (ascenseurs...), des étages...", recommande Alain Bénard.

À la fin du groupement, l'acheteur doit également penser à faire un état des lieux: le groupement a-t-il fonctionné? Les prix étaient-ils intéressants? La convention exécutive du groupement a-t-elle bien été suivie et respectée? Quels sont les points à améliorer? " Nous disons aux acheteurs de ne pas oublier de boucler leurs procédures par un reporting sans oublier d'auditionner les clients pour savoir si les prestations ont bien été exécutées. Cela commence à venir dans les - collectivités moyennes de plus de 10 000 habitants car cela fait partie souvent de leur charte qualité", témoigne Alain Bénard.

Wilfrid Clément, responsable du service marchés publics à Rennes Métropole et à la ville de Rennes

"Lorsque nous arrivons au stade de la commission d'appel d'offres, la présence physique est obligatoire"

"Rennes Métropole a mutualisé les achats courants avec la ville de Rennes. Pour les achats techniques, nous avons réalisé quelques groupements de commandes avec d'autres collectivités. Nous avons ainsi

acheté en 2013 avec Tisséo, syndicat mixte de transport en commun (SMTC) de la ville de Toulouse, des systèmes de récupération d'énergie au freinage pour nos deux métros VAL. Outre l'intérêt financier, nous avons amélioré la prestation: **grâce à un marché négocié, chacun a aidé l'autre à mieux identifier ses besoins**. Par ailleurs, nous avons acquis avec les agglomérations de Grenoble et Dunkerque, un logiciel de gestion d'aides à la pierre. Dans le cadre des aides à l'habitat, un prestataire a été désigné par les services de l'État. Nous avons donc fait ce groupement de commandes dans le but d'acheter ce logiciel pour ensuite l'adapter à nos propres besoins. Si ce type de groupement se justifie pour l'achat de commandes très techniques et spécifiques, **cela demeure très complexe à mettre en oeuvre et à gérer dès lors que l'on arrive à trois membres car cela nécessite des déplacements.** Si nous pouvons travailler par mail ou visioconférence, lorsque nous arrivons au stade de la commission d'appel d'offres, la présence physique est obligatoire. Le prochain défi sera la transition du groupement de commandes vers un système de centrale d'achats."

Des centrales d'achats en réponse aux baisses des dotations de l'État

Centrale d'achat du transport public (CATP)

Créée en 2011 par des élus locaux et des techniciens de collectivités territoriales, la CATP référence une quarantaine de bus et cars de 15 marques différentes. La centrale étoffe désormais son catalogue : systèmes d'information voyageurs, poteaux d'arrêt, etc. Elle propose également des moyens de financement innovants tel que le crédit-bail. Rens.: www.achat-transport.eu

Cap'Oise

Centrale d'achats publics de l'Oise, cette association a été initiée en 2009 par le conseil général de l'Oise. Elle mutualise les achats de matériels, fournitures et travaux, services ou prestations intellectuelles. Rens.: www.cap-oise.fr

Centrale d'achats publics Aquitaine

Cette centrale propose une large palette de produits et services : fournitures, produits d'entretien, équipements, uniformes, téléphonie mobile, impression scan et fax ou encore crèches. Rens.: www.capaqui.org

Centr'Achats

Association créée en juillet 2014 à l'initiative de la région Centre, qui compte 160 adhérents en 2015, soit deux fois plus qu'en 2014. Elle propose de gérer tous les achats de fournitures et de services régionaux : énergie, matériel informatique, contrats de maintenance des ascenseurs, extincteurs... L'objectif : susciter des mises en concurrence en augmentant la visibilité de l'achat public, d'une part, et mutualiser les ressources, d'autre part. " Nous menons de nombreux groupes de travail pour envisager l'achat groupé de véhicules, la mise en place de politiques voyages, l'achat d'équipements technologiques et pédagogiques pour les lycées, la formation professionnelle, les contrôles réglementaires ou encore la maintenance ", explique Marc Sauvage, directeur achat de la région Centre et président de la CDAF. Sur l'offre de gaz naturel, la centrale a généré 4 millions d'euros d'économies. Rens.: www.centrachats.fr

Epsilon

Association créée en février 2014 qui regroupe cinq régions pour les seuls achats liés aux projets informatiques, comprenant les logiciels, la maintenance et le développement.

Approlys

Groupement d'intérêt public créé par trois départements, l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher et le Loiret. 23 familles d'achats. La centrale promeut, à l'instar de son homologue de la région Centre, des achats responsables, locaux et durables. Rens.: www.approlys.fr

DOCUMENT 6

Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME - Rapport d'information parlementaire (extrait)

Par M. Martial BOURQUIN au nom de la Mission Commune d'Information sur la commande publique

www.senat.fr - **14 octobre 2015**

(...)

B. FAVORISER LA MUTUALISATION DES ACHATS

1. Pourquoi davantage mutualiser l'achat public ?

a) L'effet volume et la réduction du coût de procédure : des avantages à relativiser

(1) La massification des achats peut avoir des effets économiques pervers

La **massification des achats** permet d'obtenir un **pouvoir de négociation** plus important face aux entreprises.

Cette massification n'est **pas automatiquement défavorable aux PME.** Ainsi, 62 % des fournisseurs de l'UGAP sont par exemple des PME, ce qui représente 25 % du volume des commandes de cet établissement public dont la surface d'achat a atteint 2,147 milliards d'euros en 2014.

Toutefois certains économistes soulignent qu'il faut **éviter de se rapprocher d'une situation où un seul acheteur se trouverait face à un grand nombre de vendeurs**. En effet, dans une telle situation les sociétés n'ayant pas remporté le marché public disparaissent ou sont contraintes d'augmenter leurs prix pour compenser le moindre chiffre d'affaires, et la production globale s'en trouve réduite.

(2) Le faible montant des coûts administratifs

L'argument selon lequel une plus grande concentration de l'achat public permet de réduire les coûts administratifs doit également être relativisé (*Cf. supra*).

b) Les principaux avantages de la mutualisation : l'expertise et la possibilité d'une utilisation stratégique de la commande publique

(1) Une plus grande expertise

Un des principaux avantages d'une plus forte concentration de l'achat public est de bénéficier de **l'expertise de professionnels** de l'achat public, ce que démontre la réussite du marché de gaz naturel lancé par l'UGAP.

Un exemple de mutualisation réussie : le gaz naturel

La fin des tarifs règlementés de ce secteur **au 31 décembre 2015** a contraint les acheteurs publics à **mettre en concurrence leur fournisseur historique**, GDF-Suez.

Les **marchés** de l'énergie sont toutefois très **spécifiques** et nécessitent une expertise particulière pour comprendre l'évolution des tarifs, les conditions d'approvisionnement, *etc.*, **expertise dont nombre d'acheteurs publics ne disposent pas en interne.**

Dans ce contexte, l'UGAP a proposé à ses « clients » d'acheter cette prestation de fourniture de gaz par son intermédiaire et a recruté des spécialistes du secteur en conséquence. Cela lui a permis de mettre en oeuvre une ingénierie contractuelle spécialement adaptée aux marchés de l'énergie : un accord-cadre alloti avec une formule de révision des prix spécifique.

Cette initiative s'est avérée fort utile car environ 3 800 acheteurs publics ont eu recours à l'UGAP dans ce cadre, ce qui représente 24 530 points de livraison de gaz. Si l'on suppose que le coût administratif d'un marché public est de 6 000 euros pour un acheteur, et que celui-ci est ramené à 1 000 euros par le recours à l'UGAP, cela correspond à une économie de près de 20 millions d'euros.

(2) La possibilité de faire de la commande publique un outil de politique économique

Un autre avantage d'une plus grande mutualisation des achats est de pouvoir faire de la commande publique un véritable outil de politique économique. En effet, un « gros » acheteur est plus incité à prendre en compte l'impact économique de ses décisions.

Ainsi, la Corée du Sud a mis en place en juin 1949 le service de la commande publique (*Public Procurement Service*, PPS), qui assure un tiers de l'ensemble de la commande publique, elle-même de l'ordre de 10 points de PIB. Le PPS s'est vu attribuer plusieurs prix par les Nations-Unies.

2. Permettre aux collectivités qui le souhaitent de mutualiser leurs achats

a) Faciliter le recours aux centrales d'achat

(1) Centrales d'achat stricto sensu et groupements de commandes

D'un point de vue juridique, on peut distinguer deux types de centrales d'achat.

(a) Les centrales d'achat stricto sensu

Les centrales d'achat *stricto sensu* (art. 9 et 31 du code des marchés publics) acquièrent des fournitures ou des services pour le compte des pouvoirs adjudicateurs.

Depuis le décret portant code des marchés publics du 7 janvier 2004, les personnes publiques ayant recours à une centrale d'achats sont considérées comme ayant satisfait à leurs obligations en matière de publicité et de mise en concurrence.

La principale centrale d'achat est l'Union générale des achats publics (UGAP), dont les achats annuels sont de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Un exemple de centrale d'achat *stricto sensu* : l'UGAP

Créé en 1985, l'UGAP est une centrale d'achat prenant la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il intervient dans cinq domaines : l'informatique (31 % du volume des commandes de l'UGAP), les véhicules (29 %), les services (14 %), l'équipement médical (17 %) et l'équipement général et immobilier (9 %).

Chaque année, l'UGAP passe plus de **500 000 commandes à ses 535 fournisseurs** pour un montant qui a atteint **2,147 milliards** d'euros en 2014, contre 450 millions en 2001, soit une multiplication par 4,7.

Ses principaux *« clients »* sont l'État et ses opérateurs (37 % du volume des commandes de l'UGAP) et les collectivités territoriales (35 %). Suivent les secteurs hospitalier (21 %) et social (7 %).

(b) Les groupements de commandes

Le groupement de commandes (art. 8 du code des marchés publics) est créé par des pouvoirs adjudicateurs souhaitant acheter des fournitures et des services ensemble. Il est institué par une convention constitutive entre ses membres, qui définit ses modalités de fonctionnement et désigne un coordonnateur ayant la qualité de pouvoir adjudicateur.

Ce dispositif de mutualisation est couramment utilisé aujourd'hui, **83 %** des établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**) déclarant y avoir recours. C'est par exemple le cas de la communauté d'agglomération du Niortais et de ses communes membres qui ont formé un groupement de commandes pour acquérir ensemble des fournitures administratives courantes pour un montant total estimé à 700 000 euros HT sur quatre ans.

L'exemple de la Métropole européenne de Lille

La Métropole européenne de Lille (MEL) regroupe 85 communes. Plusieurs groupements de commandes ont été lancés, coordonnés soit par la MEL, soit par une commune membre.

Exemple d'achats groupés déjà réalisés :

- dans le cas des télécommunications, marché de 2011 concernant 6 communes et 1 CCAS (exemples d'économie générée : MEL : 20 % ; Ville de Lille : 22 % ; Ville d'Hantay : 50 %) ;

- achat groupé de papier (14 communes et organismes) ;

- achat groupé de matériel d'impression de proximité (21 communes et organismes) ;

- achat groupé de sel de déneigement sur le territoire des Weppes (13 communes).

La MEL vient de lancer deux groupements de commandes à l'échelle intercommunale :

- un nouveau groupement de commandes sur les télécommunications, en avril 2015 (34 communes, 7 CCAS, la Caisse des écoles de la mairie de Lille et la SPL Euralille) ;

- un groupement de commandes sur un progiciel pour la gestion informatisée des autorisations d'urbanisme, qui concerne 70 des 85 communes (et la totalité à terme).

Source : Métropole européenne de Lille

Le rapport sur la police municipale publié en septembre 2012 par la commission des lois du Sénat préconise de renforcer la mutualisation intercommunale des polices municipales, et mentionne notamment l'exemple de la Communauté d'agglomération du Val de Montmorency (CAVAM).

Selon le rapport précité de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), « *les groupements de commande sont utilisés par la majeure partie des communautés (83%) et ce, principalement avec leurs communes membres (75%), et dans une moindre mesure avec une ou plusieurs autres communautés (40%).*

L'objet de ces groupements de commande est sensiblement différent s'ils sont réalisés avec les communes membres ou d'autres collectivités. Dans le premier cas, les domaines principalement concernés sont l'achat de fournitures, la voirie et les assurances. Dans le second cas, ces groupements portent davantage sur la réalisation d'études, la gestion des déchets ou l'installation du réseau internet (ADSL ou Très haut débit).

Enfin, ce dispositif semble être mis en pratique essentiellement pour des raisons d'économies budgétaires comme l'affirment plus de la moitié des communautés interrogées (52%). La simplification administrative liée à la rédaction d'un marché public unique n'est retenue que par seulement 23% des répondants ».

(2) Le développement des centrales d'achat

De **nombreuses centrales d'achat** ont **été créées en complément de l'UGAP**. Ces structures sont de deux types : certaines concernent des secteurs spécifiques (comme la centrale d'achat de l'Union des hôpitaux pour les achats, UniHA) alors que d'autres sont plus généralistes mais concentrent leur action sur des territoires donnés (comme Approlys, centrale d'achats créée par les départements du Loiret, de l'Eure-et-Loir et du Loir-et-Cher).

Cette multiplication des centrales d'achat ne pose pas un problème en soi, comme l'ont souligné Jean Tirole et Stéphane Saussier pour qui il est nécessaire d'instaurer « *une concurrence entre centrales d'achat complètement indépendantes et professionnelles* ».

Il semble toutefois essentiel de **coordonner l'action de ces centrales** comme le montre la réussite du partenariat qu'entretiennent l'UGAP et UniHA depuis 2008. Ce partenariat repose sur une **spécialisation de chaque structure** comme l'a expliqué Philippe Jahan lors de son audition du 9 juillet 2015. Concrètement, l'UGAP intervient pour les achats hospitaliers « *sur étagère* » (ambulances, tables de massage, *etc.*) alors que UniHA se concentre sur des achats plus techniques, comme les médicaments qui représentent 60 % de ses commandes.

La transposition de la directive « *marchés publics* » 2014/24/UE donne également l'occasion de **diversifier l'action des centrales d'achat** en ajoutant à leur rôle de mutualisation des commandes une **mission « *d'auxiliaire d'achat* »**.

Ce nouveau dispositif permettra aux centrales d'achat d'**assister les acheteurs publics** qui le souhaitent dans la passation de leurs marchés voire de gérer les procédures de mise en concurrence en leur nom. Il suffira aux acheteurs de passer un contrat de gré à gré avec une centrale d'achat sans avoir à mettre en œuvre une procédure de mise en concurrence pour cette prestation de conseil.

Développer cette nouvelle fonction des centrales d'achat semble répondre à un véritable besoin des acheteurs publics, dont certains sont démunis face à la complexité de la règlementation.

La directive précitée autorise aussi explicitement les **centrales d'achat à proposer leurs prestations dans d'autres États membres** de l'Union européenne, ce qui représente un potentiel d'activité supplémentaire à valoriser.

(3) Créer des centrales d'achat régionales dans les régions qui le souhaitent

En simplifiant le « *mille-feuille administratif* », la réforme territoriale en cours a vocation à **concentrer davantage l'achat public** en **renforçant** particulièrement deux strates de collectivités : les **régions** d'une part et les **structures intercommunales** d'autre part.

L'impact de la réforme territoriale sur l'achat public local

S'agissant des **régions**, leur nombre passant **de 22 à 13** grâce à des fusions, le volume d'achat de chaque région a vocation à s'accroître de manière mécanique.

De nouveaux achats seront aussi nécessaires pour assumer les **nouvelles compétences** qui leur sont dévolues en lieu et place des départements à l'instar des transports routiers non urbains.

Les **structures intercommunales** verront également leur taille augmenter :

- au 1er janvier 2017, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) devront compter au moins **15 000 habitants** sauf dérogations, contre 5 000 en l'état actuel du droit. Selon la société EDATER, environ **780 EPCI devraient modifier leur périmètre** en conséquence, soit 36,5 % des 2 115 EPCI français ;

- les **métropoles** permettent de fusionner des EPCI compris dans des ensembles de plus de 400 000 habitants et dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Onze métropoles ont été créées au 1er janvier 2015 et deux (Grand Paris et Aix-Marseille-Provence) le seront à compter du 1er janvier 2016. Grenoble-Alpes Métropole est par exemple le fruit de la fusion en 2014 des communautés de communes du Balcon sud de Chartreuse, de celle du Sud Grenoblois et de la communauté d'agglomération de Grenoble.

Les **compétences des intercommunalités** ont également été étendues.

Les communautés d'agglomération **reprennent des compétences aux communes** comme l'aménagement de zones d'activité industrielle et des aires d'accueil des gens du voyage ou la promotion du tourisme. La collecte et le traitement des déchets deviennent des compétences obligatoires alors qu'elles étaient auparavant facultatives. À partir de 2020, les EPCI exerceront également les compétences communales en matière d'eau et d'assainissement.

Les **métropoles cumulent** pour leur part les **compétences des EPCI** et certaines missions habituellement dévolues aux **communes** (lutte contre la pollution de l'air, amélioration du parc immobilier bâti, *etc.*). Elles peuvent aussi exercer par **convention** des compétences des **départements** (aide aux jeunes en difficulté, aménagement des collèges, gestion des routes départementales, *etc.*) ou des **régions** (développement économique, soutien à l'accès au logement, *etc.*).

Si la taille des **communes** et des **départements** n'évolue guère, leurs compétences ont vocation à se réduire du fait du renforcement de l'intercommunalité et des régions (*Cf.* supra). Toutefois, les communes conservant la clause générale de compétence - au contraire des régions et des départements - et les transferts de compétences des départements vers les métropoles s'effectuant pour partie par convention et sur la base du volontariat, l'impact de la réforme territoriale sur les achats des communes et des départements est **plus difficile à appréhender à ce stade**.

La réforme territoriale pourrait ainsi être l'occasion de mettre en place des **groupements d'achat au niveau régional**, dans une double logique d'économies d'échelle et d'utilisation « stratégique » de la commande publique.

Proposition n° 15 : Asseoir les centrales d'achat en :
- favorisant leur coopération ;
- développant leur nouvelle mission de conseil aux acheteurs ;
- étendant leur activité dans les autres États membres de l'Union européenne

b) Faciliter la mutualisation des services acheteurs à l'échelle locale

Les **services *« achats »*** constituent des **services *« fonctionnels »*** ou *« supports »*. Pour reprendre la terminologie de l'article L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ils concourent à l'exercice des compétences des acheteurs (comme la compétence de voirie par exemple) sans être directement rattachés à ces compétences. Ces services ont **vocation à être mutualisés entre plusieurs acheteurs** afin d'accroître leur efficacité.

L'article **L. 5211-4-2 du CGCT** dispose ainsi qu'un EPCI, une ou plusieurs de ses communes membres et un ou plusieurs établissements publics qui leur sont rattachés peuvent se doter d'un **service *« achats »* commun**. Il s'agit donc d'une **coopération beaucoup plus intégrée que les groupements de commandes**.

Les **schémas de mutualisation des services** - qui doivent être rédigés par tous les EPCI à fiscalité propre avant le 31 décembre 2015 (art. L. 5211-39-1 du CGCT) - représentent une opportunité unique pour les intercommunalités et leurs communes membres d'étudier une mutualisation complète de leur service *« achats »*.

La mission d'information jugerait également pertinente **l'extension de l'article L. 5211-4-2 du CGCT** en ouvrant la possibilité de créer des **services *« achats »* communs aux régions, aux départements et aux établissements publics non rattachés aux EPCI ou à leurs communes membres**. Cette modification législative permettrait par exemple d'instituer un service *« achats »* commun à un hôpital et à une commune.

Proposition n° 16 : poursuivre la mutualisation des achats à l'échelle locale

DOCUMENT 7

Code général des collectivités territoriales

- Partie législative
  - CINQUIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION LOCALE
    - LIVRE II : LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
      - TITRE Ier : ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
        - CHAPITRE Ier : Dispositions communes

Section 1 : Règles générales

Article L5211-1 En savoir plus sur cet article...
Modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 37

Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.

Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire.

L'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus.

Pour l'application de l'article L. 2121-4, la démission d'un membre de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale est adressée au président. La démission est définitive dès sa réception par le président, qui en informe immédiatement le maire de la commune dont le membre démissionnaire est issu.

NOTA :

Cet article a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Conformément à son article 51, l'article dans sa version modifiée par la loi du 17 mai 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux et communautaires prévu les 23 et 30 mars 2014, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin.

Article L5211-2 En savoir plus sur cet article...
Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 81

A l'exception de celles des deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 2122-4, les dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au maire et aux adjoints sont applicables au président et aux membres du bureau des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.

Article L5211-3 En savoir plus sur cet article...
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 128

Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. La transmission des actes par voie électronique prévue à l'article

L. 2131-1 n'est obligatoire que pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Article L5211-4 En savoir plus sur cet article...
Modifié par Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 - art. 34

Les lois et règlements concernant le contrôle administratif de s communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

Article L5211-4-1 En savoir plus sur cet article...
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 72

I. - Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas du présent I font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III. - Les services d'un établissement public de coopération intercommunale 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.

IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public 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.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée

mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au premier alinéa du présent IV.

IV bis. - Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale restitue une compétence aux communes membres :

1° Il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à l'avant-dernier alinéa du I.

Le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission administrative paritaire compétente, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper.

L'agent territorial non titulaire qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit, après avis de la commission consultative paritaire compétente, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités ;

2° La répartition des fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires transférés par les communes en application du deuxième alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée est décidée d'un commun accord par convention conclue entre l'établissement public et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités techniques placés auprès de l'établissement public de coopération intercommunale et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés, après avis, selon le cas, des commissions consultatives paritaires ou des commissions administratives paritaires compétentes.

A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'Etat dans le département fixe cette répartition par arrêté.

Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires concernés sont transférés aux communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ;

3° Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires mentionnés à la première phrase de l'avant-dernier alinéa du I ou recrutés par l'établissement public de coopération intercommunale et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

V. - Le coefficient de mutualisation des services d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est égal au rapport entre :

1° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels employés par l'établissement public, y compris les fonctionnaires et agents transférés ou mis à sa disposition en application des I à III ;

2° La rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent V.

Article L5211-4-2 En savoir plus sur cet article...
Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 72

En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets 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 présent code prend en compte cette imputation.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

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, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargé du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

La convention prévue au présent article détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

Le maire ou le président de l'établissement public 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.

Article L5211-4-3 En savoir plus sur cet article...
Créé par LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 66

Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale.

NOTE D'ANALYSE | FEVRIER 2016

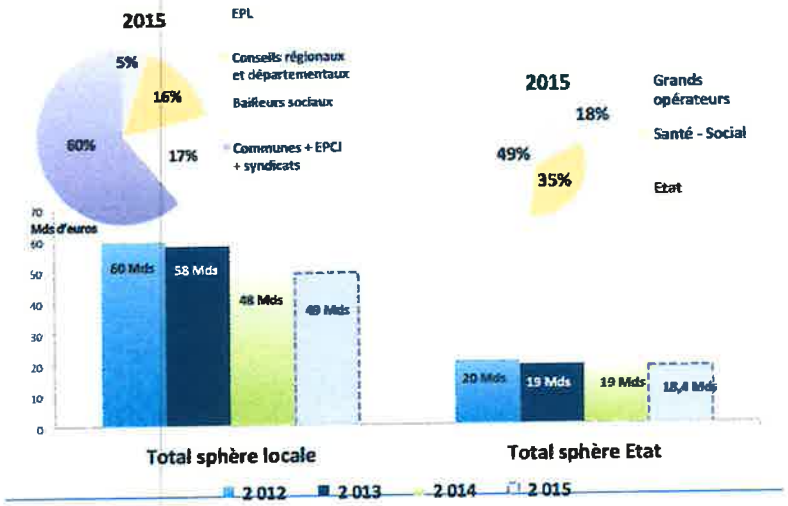
2012-2015 : Observatoire de l'évolution de la commande publique (extrait)

Les donneurs d'ordre

L'analyse AdCF / CDC de la commande publique met en lumière l'identité des « donneurs d'ordre » et leur évolution de leur comportement d'achat depuis 2012. Sans surprise, les collectivités locales et leurs opérateurs (EPL, bailleurs sociaux...) portent l'essentiel de la commande (74% en moyenne entre 2012 et 2015). Au sein de cette « sphère » des administrations publiques locales (APUL), le bloc communal (communes + communautés + syndicats) est de loin le principal donneur d'ordre. A lui seul, il contribue pour près de la moitié du montant total de la commande publique, avec plus de 30 milliards d'€ en 2015 sans comptabiliser la commande propre de leurs opérateurs tels que les entreprises publiques locales (EPL) et les bailleurs sociaux ; ceux-ci pouvant être rattachés à différents niveaux de collectivités.

Le baromètre de la commande publique mis en place par l'AdCF et la CDC permet d'observer le « prescripteur » de la commande, c'est-à-dire l'autorité adjudicatrice. Ceci offre un regard différent sur les rôles des pouvoirs publics. Une analyse du poids des différents acteurs dans le financement de la commande publique serait différent puisque beaucoup de projets font l'objet de co-financements ou de subventions (cf. agences, fonds européens...).

Au sein des administrations publiques locales, le secteur communal domine très largement lorsque l'on regarde le nombre des marchés passés et les volumes monétaires afférents (74%).



Une forte concentration

L'analyse de la commande publique des collectivités des « blocs intercommunaux » (communes, communautés, syndicats) illustre un double phénomène : un éparpillement des marchés publics pour de faibles montants sur de petites entités souvent communales et une concentration des volumes sur les grands territoires urbains. Ainsi, les communes, notamment en raison de l'importance de leur nombre, concentrent 71% (22 milliards d'euros) des marchés des « blocs intercommunaux », dont près de la moitié est le fait de communes de moins de 10 000 habitants. Leur niveau de commande moyens est faible, 217 000 euros en moyenne, tandis que le montant annuel moyen des marchés conclus par les communes de plus de 50 000 habitants s'élève à 28,5 millions d'euros. En revanche le phénomène ne se retrouve pas pour les communautés : les petites communautés de moins de 3 500 habitants globalisent un volume de commande publique très faible, tandis que les communautés plus importantes (supérieure à 50 000 habitants par exemple) concentrent 60 % de la commande publique des groupements. A l'échelle des ensembles intercommunaux, ce phénomène de concentration de la commande publique est plus vif encore : 176 ensembles intercommunaux concentrent 50 % des marchés passés à cette échelle.

Le poids des communes

L'analyse consolidée de la commande publique confirme le poids important des communes, très attentives à l'impact de leurs achats sur l'économie locale et favorisant les circuits courts. Ce poids pourrait d'ailleurs être plus important, les achats de faible montant (moins de 15 000 euros) échappant au radar du baromètre AdCF-CDC alimenté par le marchés déclarés. Cette strate se révèle néanmoins assez fragile, et accuse avec le durcissement des contraintes financières une baisse importante sur la période suivie, passant de 7,8 milliards d'euros de commande publique en 2012 à 4,5 milliards d'euros en 2014. Sur cette période de trois ans, les communes de moins de 10 000 habitants concentrent près du tiers de la baisse enregistrée sur l'ensemble du secteur local en matière de commande publique

Sur un montant moyen de commande publique de 475 euros/habitant, les communes sont concernées par les deux tiers des marchés passés, tandis que les groupements sont donneurs d'ordre à hauteur d'un tiers, progression qui tend à augmenter au cours des trois années observées. On note toutefois une très grande diversité de situations sur le territoire national selon les compétences transférées au niveau intercommunal, le degré d'intégration des communes, l'ancienneté du groupement : dans un quart des territoires communautaires, la commande publique est essentiellement pilotée par la communauté.

Place importante des bailleurs sociaux

La destination de la dépense selon le donneur d'ordre commune ou communauté apporte un éclairage sur leur répartition des rôles en matière d'investissement. Les communes sont encore très présentes sur les travaux neufs et les travaux d'entretien et de renouvellement. En revanche, en matière d'achat de prestations de services et surtout dans le domaine de l'ingénierie, le poids des communautés progresse, illustrant à la fois leur rôle de pilotage, mais aussi de mise à disposition de services au bénéfice des communes.
Enfin les bailleurs sociaux, avec un volume de marché de 8,3 milliards, occupent une place importante en matière de commande publique au sein de la sphère locale. La crise que traverse le secteur du BTP imprime depuis 2013 une lente érosion du volume global des marchés passés.

Du côté de la sphère Etat, on recense les marchés passés par l'Etat (l'action civile) pour un volume moyen de 9,3 milliards d'euros et ses grands opérateurs (3,5 Mds d'euros), les agences par exemple (de l'eau, de la rénovation urbaine, de l'habitat ...) ainsi que le secteur de la santé (hôpitaux publics) et du social à hauteur de 6,5 Mds d'euros.

La commande publique cartographiée à l'échelle des bassins de vie

La territorialisation des données recueillies en matière d'analyse de la commande publique permet de proposer également une analyse agrégée à l'échelle des bassins de vie intercommunaux. Il est possible d'observer à al fois l'ensemble de la commande publique (tous donneurs d'ordre confondus) mais aussi l'effort respectif des communes et communautés.

La carte des dépenses consolidées des communautés et de leurs communes membres en matière de commande publique offre plusieurs niveaux d'analyse. Dans un premier temps, la répartition des niveaux de commande par « ensemble intercommunal », approchée en valeur absolue, dessine une France marquée par le poids des grands centres urbains. On y retrouve la force d'investissement ou de commande des métropoles et grandes agglomérations. Les 100 premiers « ensembles intercommunaux », principalement urbains, concentrent à eux seuls 40 % de la commande publique du bloc communal.

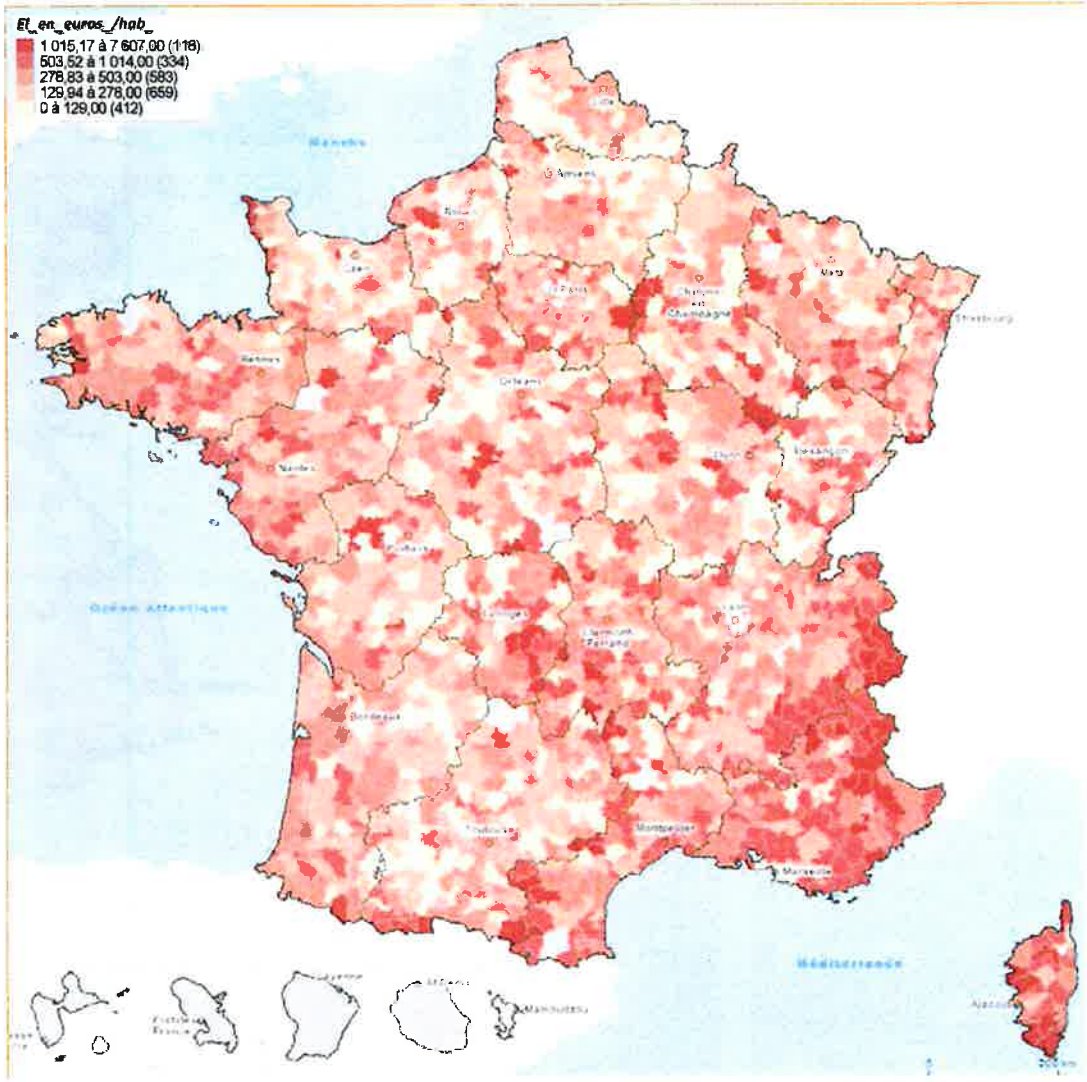
Second niveau de lecture, une approche agrégée de la commande publique des « ensembles intercommunaux » mais rapportée en euros par habitant. La carte devient très différente et recouvre celle des « pouvoirs d'achat » des collectivités. Elle se rapproche logiquement de la carte des potentiels financiers intercommunaux agrégés (PFIA), utilisé dans le cadre du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Certains espaces de faible densité, notamment dans les massifs de montagne, disposent de ressources importantes mais aussi de charges saisonnières élevées. Rapportées à leur nombre d'habitants, leurs dépenses d'équipement sont les plus élevées de France.

En creux de cette carte de l'investissement, figurent des territoires dont le niveau de commande publique est très faible, voire atone, depuis 2012. Près de 300 « ensembles intercommunaux » connaissent un niveau de commande publique inférieur à 200 euros par habitant sur la moyenne des trois dernières années. Il s'agit de territoires ruraux pauvres, faiblement peuplés, et de territoires en déprise économique et démographique.

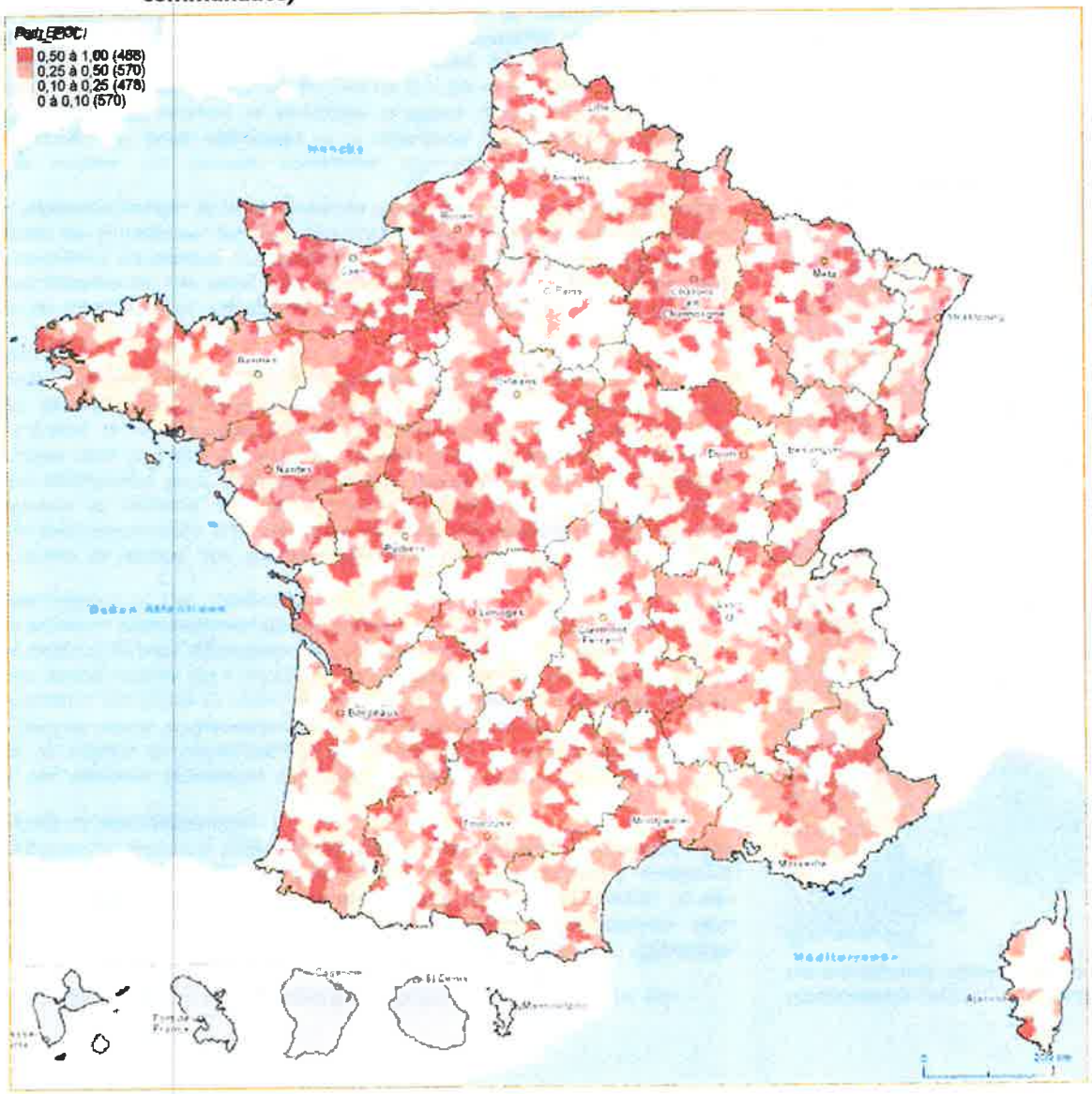
Enfin, les analyses des données permettent d'évaluer, au sein des ensembles intercommunaux, les parts respectives de la commande assurées par les communes d'un côté et l'intercommunalité ou métropole de l'autre. Le degré de mutualisation de la commande publique est encore marqué par de très fortes disparités et varie d'une année l'autre, en fonction de cycles. **Il reste que pour plus de 150 « ensembles intercommunaux » la commande publique apparaît quasi-intégralement mutualisée** soit via les transferts de compétences et les mutualisations administratives soit les groupements de commande qui se développent.

Dans d'autres situations, la part communautaire de la commande publique reste marginale. Sans réelle surprise, une forte correspondance se dégage entre la carte des mutualisations de la commande publique et la carte des coefficients d'intégration fiscale (CIF).

Commande publique à l'échelle des « bassins de vie » (communes + communauté) en euros/hab – Données en moyenne annuelle 2012 - 2015



Commande publique à l'échelle des « bassins de vie » (communes + communauté) : Poids des communautés en %



AdCF [redacted] Joubert 75009 Paris

DOCUMENT 9

la gazette des communes • des départements • des régions

Cahier détaché n° 2 – 17/2267 – 27 avril 2015

LES MUTUALISATIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL (extrait)

Rapport établi par Pierre Hanotaux, Pierre Hausswalt, David Krieff,
Morgane Weill, Sylvie Escande-Vilbois, Aline Dépernet, Chrystelle Naudan-Carastro
Décembre 2014

2. Les mutualisations mises en œuvre au sein du bloc communal favorisent l'extension de l'offre de services plus que des économies nettes

2.1. Les mutualisations n'ont pas été jusqu'à présent principalement motivées par la recherche d'économies budgétaires

2.1.1. Les dépenses du bloc communal restent dynamiques entre 2006 et 2013 malgré le développement des processus de mutualisation

Les ressources en provenance de l'État amorcent une réduction significative et inédite et, dans le même temps, la mutualisation est fréquemment présentée comme un outil de réduction des dépenses nettes. Partant de ce constat, la mission a mené un travail de présentation de l'évolution des dépenses des budgets principaux et des budgets annexes des communes et EPCI qui permet de replacer la question des mutualisations dans son contexte financier.

Les mutualisations se sont fortement développées depuis les années 2000 (cf. infra) sans pour autant que les dépenses ne soient maîtrisées. Sans aborder les questions de périmètres de la dépense, largement évoquées dans plusieurs rapports [15], une analyse des évolutions tendancielles des dépenses des collectivités montre que, jusqu'ici, les mutualisations n'ont pas été le facteur de réduction de dépenses attendu.

Ainsi, les dépenses des EPCI ont connu une forte croissancede 2006 à 2013, de l'ordre de 5% par an hors inflation en fonctionnement et de 3% par an en investissement. Le rythme d'investissement s'accélère par ailleurs dans la mesure où les dépenses d'équipement progressent en moyenne de 3% par an de 2006 à 2013 mais de 6% par an sur la période 2010-2013. Cette augmentation s'est par ailleurs traduite par un recours croissant à l'emprunt par les EPCI (l'encours de dette progresse de 6% annuellement entre 2006 et 2013, avec peu de variation d'une année sur l'autre).

Sur la même période, les dépenses totales des communes ont augmenté de 1% par an entre 2006 et 2013 hors inflation, soit un rythme plus maîtrisé qu'au sein des EPCI. Comme pour les EPCI, les dépenses d'investissement ont connu une accélération dans la mesure où le taux de croissance annuel moyen de celles-ci est de 1% entre 2006 et 2013 mais de 5% entre 2010 et 2013. Ceci peut néanmoins s'expliquer par le rôle du cycle électoral. Il convient également de relever que les dépenses de personnel des communes ont été stables sur la période, à l'instar des autres composantes.

Ces évolutions budgétaires se traduisent par le fait que la part des dépenses assurées par les EPCI au sein du bloc communal est en croissance pour les dépenses de fonctionnement et stable pour les dépenses d'investissement. Ainsi, la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal est passée de 25% à 29% de 2006 à 2013, cette évolution étant due à la hausse des dépenses de fonctionnement. Deux postes expliquent plus des deux tiers de la croissance des dépenses de fonctionnement des EPCI entre 2010 et 2013:

– les dépenses d'achats de prestations extérieures (35% de la hausse pour 23% des dépenses);

– les dépenses de personnel (33% de la hausse pour 26% des dépenses).

Enfin, la structure des dépenses des EPCI se distingue de celle des communes par un moindre poids des dépenses de personnel (18% dans les EPCI et 36% dans les communes) et par une part supérieure des prestations extérieures (16% pour les EPCI et 7% dans les communes).

En conclusion, les dépenses du bloc communal sont dynamiques entre 2006 et 2013.

– en fonctionnement, cette croissance est nettement plus marqué pour les EPCI que pour les communes, notamment en raison de l'évolution des dépenses de personnel et d'achats de prestations extérieures;

– en investissement, l'évolution est plus marquée entre 2010 et 2013 qu'entre 2006 et 2010 pour les EPCI et pour les communes, les dépenses évoluant à un rythme similaire à chacun des niveaux administratifs. Pour les communes, on observe toutefois une cyclicité qui peut s'expliquer par le cycle électoral, à la différence des EPCI.

2.1.2. Les analyses statistiques au niveau national indiquent que le poids de l'EPCI dans l'investissement et le niveau de dépenses du bloc communal sont corrélés

L'analyse a été complétée par une étude des corrélations pouvant exister entre d'une part le niveau de dépenses des blocs communaux en fonctionnement et en investissement par habitant et d'autre part une batterie d'indicateurs:

• des indicateurs de degré de mutualisation:

– le coefficient d'intégration fiscale (CIF);

– la part des dépenses d'investissement du bloc communal réalisée par l'EPCI;

– la part des dépenses de fonctionnement du bloc communal réalisée par l'EPCI;

• des indicateurs de la situation financière du bloc communal:

– le coefficient d'effort fiscal;

– le coefficient d'autofinancement courant (CAC) de l'ensemble des communes du bloc communal; le coefficient d'autofinancement courant, lorsqu'il augmente, traduit une dégradation de la situation financière;

– le coefficient d'autofinancement courant de l'EPCI.

Les travaux menés par la mission font apparaître que seuls le CAC des communes et la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissements sont corrélés avec les niveaux de dépenses en fonctionnement et investissement par habitant du bloc communal.

Sens des corrélations entre les variables

Variable	Dépenses de fonctionnement par habitant dans le bloc communal	Dépenses d'investissement par habitant dans le bloc communal
Coefficient d'autofinancement courant des communes	Varient dans le même sens	Varient en sens inverse
Part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement	Varient dans le même sens	Varient dans le même sens

Source: Mission.

Aucune autre variable ne présente de corrélation significative aux dépenses, ce qui signifie que ni le CAC de l'EPCI, ni le coefficient d'effort fiscal du bloc, ni le CIF, ni la part des dépenses de fonctionnement assurées par l'EPCI, n'ont d'influence notable sur le montant des dépenses.

Ceci tend à montrer en premier lieu que la part des dépenses de fonctionnement de l'EPCI n'étant pas corrélée au niveau de dépense moyen par habitant, l'intégration n'est pas, en l'état actuel de son fonctionnement, une méthode efficace pour maîtriser les coûts. L'EPCI est donc essentiellement une structure d'investissement complémentaire qui assure des opérations moins rigides que les investissements communaux (conclusions de la corrélation N°1 et N°2).

L'EPCI n'est ainsi pas identifié comme une structure permettant de réduire le poids des dépenses de fonctionnement pour les communes mais très probablement comme un vecteur d'investissement complémentaire (corrélation N°2).

Ceci confirme les analyses de l'échantillon choisi par la mission indiquant que l'EPCI n'a pas, à ce stade, été un vecteur de maîtrise de la dépense.

Les entretiens menés par la mission tendent à confirmer cette hypothèse en précisant que les EPCI ont été le support d'une amélioration de la qualité de service sans réduction parallèle de la dimension de l'action des communes. Ceci peut d'ailleurs également se refléter dans une des interprétations du schéma ci-dessus: les dépenses de fonctionnement des EPCI sont dynamiques (corrélation 3).

Analyse des corrélations

	Interprétation possibles
Corrélation 1 **Les dépenses d'investissement du bloc par habitant et la tension financière de la commune sont corrélées négativement**	• La tension financière réduit les investissements qui sont plus élastiques • La tension financière conduit les communes à transférer leurs dépenses de fonctionnement à l'EPCI, qui réduit son investissement
Corrélation 2 **Les dépenses de fonctionnement du bloc par habitant et la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement sont corrélées positivement**	• La hausse des dépenses de fonctionnement conduit les communes à transférer aux EPCI les charges d'investissement pour équilibrer leur budget • Le territoire de l'EPCI est en croissance économique et il porte les nouveaux investissements • La prise en charge d'investissements par l'EPCI est accompagnée des dépenses de fonctionnement afférentes. Les investissements des EPCI sont dynamiques et/ou génèrent plus de dépenses de fonctionnement • Le transfert des investissements à l'EPCI n'est pas accompagné d'une réduction des dépenses de fonctionnement des communes • La tension financière réduit les dépenses de fonctionnement qui s'accompagne d'une baisse des investissement de l'EPCI, plus élastiques
Corrélation 3 **Les dépenses d'investissement du bloc par habitant et la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement sont corrélés positivement**	• L'EPCI assure des investissements aux coûts plus dynamiques que les communes. Les compétences transférées aux EPCI nécessitent proportionnellement plus d'investissement • Le transfert ou la mutualisation portée par l'EPCI est associée à une amélioration de la qualité de service (extension du périmètre, amélioration du niveau de service ou de la diversité de l'offre) • Limite : l'EPCI peut intervenir financièrement en investissement par fonds de concours ou coinvestir dans les communes.

Source : Mission.

2.1.3. De 2006 à 2013, l'intégration d'une commune à un EPCI n'a pas eu d'effet sur sa trajectoire de dépense, en dépit de la réduction de son périmètre d'intervention

Les dépenses des communes, qui sont stables en fonctionnement et dynamiques en investissement comme indiquées au point 2.1.1, ne diminuent pas lorsqu'une commune adhère à un EPCI alors que celui-ci assure une part significative des dépenses du bloc (29% en 2013).

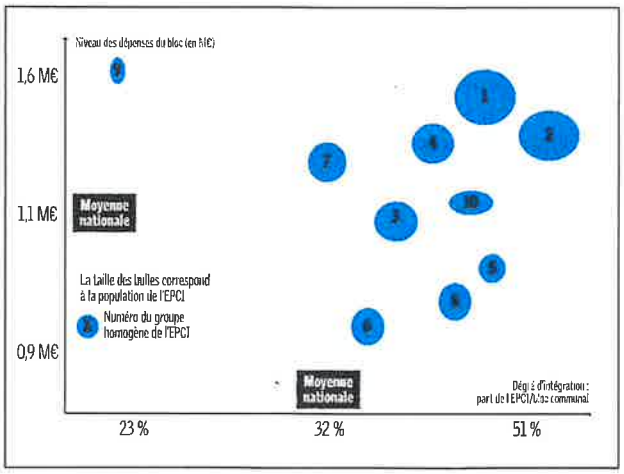
Lorsqu'elle rejoint un EPCI, une commune lui transfère les compétences prévues par les statuts de l'EPCI ainsi que les agents nécessaires à leur exercice (art. L5211-4-1 du CGCT). Ainsi, l'adhésion à un EPCI d'une commune isolée, c'est-à-dire non membre d'un EPCI antérieurement, devrait en théorie se traduire par une réduction significative des dépenses.

La mission a comparé la trajectoire d'évolution des dépenses de 3 120 communes isolées en 2006 qui ont été intégrées à un EPCI entre 2006 et 2013 (un groupe l'ayant été entre 2006 et 2010, l'autre de 2010 à 2013). Les trajectoires de dépenses ne sont pas significativement affectées par l'intégration à un EPCI : l'intégration d'une commune isolée à un EPCI ne se traduit pas par une réduction des dépenses de la commune.

2.1.4. L'analyse de l'échantillon ne met pas en évidence une relation stricte entre le degré d'intégration et le niveau de dépenses

L'analyse des dépenses des dix groupes d'intercommunalités met en évidence que le degré d'intégration, mesuré par la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc, n'est pas déterminant sur le niveau des dépenses locales. Une analyse croisée groupe/niveau de dépense par habitant, telle qu'elle est présentée dans le graphique ci-dessous, montre qu'il n'existe pas de corrélation entre les deux variables. Ainsi, des EPCI appartenant à un même groupe et présentant des degrés d'intégration proches peuvent être caractérisés par des niveaux de dépense par habitant significativement divergents. À l'inverse, des groupes d'EPCI partageant des niveaux de dépense par habitant du même ordre de grandeur peuvent présenter des degrés d'intégration extrêmement variables.

Répartition des EPCI étudiés par la mission selon le niveau de dépenses du bloc communal, leur population et leur degré d'intégration



Source : Mission.

Pour chacun des dix groupes homogènes analysés par la mission ont été étudiés le degré et la nature des mutualisations, quelle que soit leur forme, en lien avec le niveau de dépense des blocs communaux correspondants.

Les résultats de cette analyse ne permettent pas de disposer d'une vision univoque des effets de la mutualisation sur le niveau de dépense.

2.2. L'extension des services qui accompagne souvent les mutualisations est susceptible d'expliquer la hausse des dépenses

La mutualisation est comprise et mise en œuvre par les communes et les EPCI comme un outil d'extension des péri-

mètres d'action et de génération de nouveaux services pour les usagers. Cette perception de la mutualisation est généralisée: les conclusions de l'ensemble des entretiens de la mission convergent et 68% des 442 communes ayant répondu au questionnaire en ligne attendent une amélioration du service rendu.

Ainsi, les mutualisations sont associées à plusieurs objectifs:

– un objectif de couverture territoriale: étendre la qualité de service de la commune la plus avancée aux autres qui participent à la mutualisation;

– un objectif de diversification des services: diversifier la gamme de services proposés dans le cadre de la mutualisation;

– un objectif de conformité: répondre de manière commune, parce que plus économique, à une exigence nouvelle issue de la loi;

– un objectif de mise en cohérence de l'action publique: renforcer la cohérence des interventions des acteurs du bloc communal.

Les entretiens de terrain ont permis de constater que l'extension de la couverture territoriale constitue non seulement un objectif parfois poursuivi par les mutualisations, mais aussi qu'elle est la conséquence politique naturelle de la prise en charge d'une mission par l'EPCI.

En effet, lorsqu'un EPCI assure une nouvelle activité, deux mécanismes sont généralement constatés qui se conjuguent pour exercer une pression inflationniste sur les dépenses du bloc communal:

– l'EPCI évite que certains usagers ne subissent de dégradation relative de la qualité du service;

– à court ou moyen terme, l'EPCI cherche à assurer l'équité de traitement entre tous les habitants de son territoire en harmonisant géographiquement la qualité du service.

Ainsi, transférer une activité à l'échelon communautaire aboutit régulièrement à l'alignement par le haut du niveau de service proposé, que cet objectif ait été recherché lors de la décision de mutualisation ou non.

2.2.1. Les mutualisations permettent de répondre à la complexité croissante du service public, notamment dans les petites communes

Enfin, les communes et EPCI s'engagent dans la mutualisation dans une optique de mise en conformité. Celle-ci peut prendre trois formes:

• en matière de services fonctionnels, la construction d'un environnement garantissant la sécurité juridique des structures locales par le développement de l'expertise en matière de droit (principalement en matière de commande publique) et de gestion des ressources humaines;

• en matière de services opérationnels, l'obligation de se conformer aux évolutions législatives:

– il s'agit par exemple de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires qui accroît l'intérêt de mutualiser les services scolaires (gestion des nouvelles activités périscolaires – NAP);

– de même, la loi ALUR met fin au 1er juillet 2015 à la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes d'EPCI de plus de 10 000 habitants. Ainsi, sauf à créer un service d'instruction par commune, les communes sont incitées à mutualiser leurs services sur le territoire pertinent (EPCI voire le SCOT). Une étude conjointe de l'AMF et de l'AdCF estime ainsi qu'environ 350 services mutualisés devraient être créés.

Les constats effectués sur place sont corroborés par les résultats de l'exploitation du questionnaire en ligne. On peut noter que 15% des communes ayant répondu envisagent de nouvelles mises à disposition ascendantes et 50% des mises à disposition descendantes. Tendanciellement, les mutualisations hors transferts semblent donc devoir majoritairement se développer dans le sens descendant, mais une part non négligeable des communes opte pour la solution ascendante.

En ce qui concerne le sens descendant en matière de services fonctionnels, les projections de mutualisations ont trait principalement aux marchés publics, aux achats et aux affaires juridiques, domaines où les communes expriment un fort besoin de mise en conformité. Pour les activités opérationnelles, la conclusion est encore plus claire: les projets de mise à disposition concernent l'autorisation de droit des sols, l'aménagement urbain et foncier et les activités périscolaires[17], trois domaines largement touchés par un besoin d'adaptation suite à des évolutions du cadre juridique.

2.2.2. La mutualisation est synonyme d'extension des périmètres d'action et de la gamme de services, ce qui est propice à la hausse des dépenses

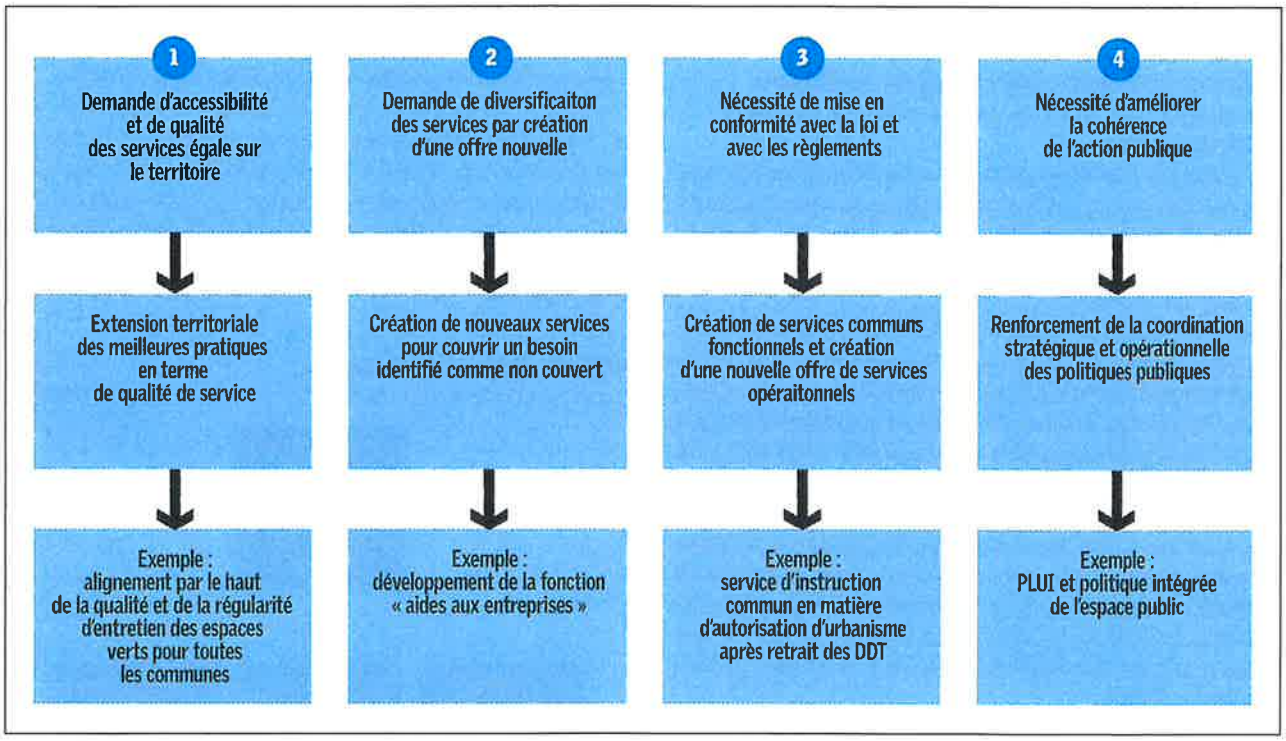
L'adhésion des communes à une démarche de mutualisation est suscitée par le gain qu'elles peuvent y trouver par l'extension territoriale des meilleures pratiques en termes de qualité de service rendu, que ce soit en matière de services fonctionnels ou opérationnels.

La mutualisation, qu'elle emprunte la voie du transfert complet de compétence, de mutualisation ascendante ou descendante ou d'autres méthodes, est une réponse à un besoin des communes. Dans ce cas, il n'y a pas forcément création de nouveaux services mais extension des services existants, souvent dans la commune-centre. L'exemple type de ce phénomène peut être trouvé dans le domaine de la voirie avec une amélioration de la fréquence de l'entretien des routes par les équipes de l'EPCI en cas de transfert de compétence.

Outre l'extension des services, la mutualisation est étroitement associée à la diversification des services proposés et donc la création de nouveaux services.

Elle est fréquemment accompagnée d'une démarche communautaire (ou, le cas échéant, infra-communautaire) d'identification de besoins non couverts. Ainsi, 72,4% des EPCI repèrent des besoins non couverts auxquels la mutualisation pourrait être une réponse[18]. À titre d'exemple, une communauté de communes peut créer une maison médicale ou une crèche.

La mutualisation est un mode d'extension géographique et de diversification des services proposés par les collectivités territoriales - synthèse



Source : Mission.

2.2.3. Dans un contexte de croissance de la contrainte budgétaire, les mutualisations sont désormais mieux perçues comme des outils de maîtrise des dépenses

Les attentes vis-à-vis des mutualisations sont à mettre en rapport avec la réduction des ressources issues de l'État au profit des collectivités territoriale. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012 prévoyait une baisse du plafond des dotations en 2014 (- 1,5 Md€ et 2015. La LPFP pour les années 2014-2019 réduit le plafond des dotations de 3,7 Md€ en 2015, 2016 et 2017, traduisant un renforcement de la contrainte [19].

La LPFP 2014-2019 institue parallèlement un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale, exprimée en pourcentage d'évolution annuelle en valeur et à périmètre constant, enregistré en comptabilité générale.

Cette innovation a pour objectif d'éviter que la réduction des concours financiers de l'Etat ne se traduise mécaniquement par une hausse des impôts locaux ou de l'endettement. La contrainte reste malgré tout indirecte car elle ne constitue qu'un objectif afin de respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Si les mutualisations ont jusqu'ici été principalement mises en œuvre en poursuivant un objectif d'homogénéisation voire d'amélioration du service rendu aux usagers, la contrainte financière a fait évoluer les perceptions. 62% des communes ayant répondu au questionnaire en ligne indiquent ainsi attendre des baisses des coûts des services mutualisés. Parmi cellesci, 38% considèrent que les mutualisations doivent générer des réductions de dépenses de personnel mais 62% d'entre elles attendent des réductions de dépenses de fonctionnement hors personnel.

2.3. Si des gains financiers sont possibles, ils demeurent mal évalués et doivent être appréciés à l'aune des coûts induits

2.3.1. Si l'offre de services a pu augmenter, l'efficacité de la dépense ne fait pas l'objet d'évaluations approfondies

Le fait que la mutualisation soit un outil d'extension du périmètre du service public et d'homogénéisation de sa qualité, la plupart du temps par le haut, ne signifie pas pour autant qu'il présente des gains d'efficience (i.e. l'efficacité de chaque euro dépensé). La mission n'a pas été en mesure d'établir une analyse circonstanciée, et fondée sur des données fiables, de l'efficience du service public après mutualisation. Les données restent excessivement parcellaires en la matière et ne peuvent constituer une assise fiable pour mener une analyse de l'efficience.

En toute hypothèse, les mutualisations permettent de réduire les coûts de coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques et autorisent la construction d'une vision

plus stratégique de celles-ci. Ces éléments ne sont pas chiffrés en tant que tels et ne font pas l'objet d'un travail d'évaluation approfondi, perturbant ainsi la construction d'une vision claire des gains et coûts associés.

2.3.2. Les rares évaluations des gains financiers nets ne sont pas fondées sur une méthode commune aux collectivités

Le chiffrage des économies liées aux mutualisations est rare. Il est nécessaire pour comparer les dépenses avant/après de disposer d'un budget de référence consolidant les dépenses des entités mutualisées, ce que les collectivités ne mettent pas toujours en place.

La mission a étudié en détail 35 EPCI et a effectué des recherches de littérature qui n'ont permis d'identifier qu'un nombre limité de démarches d'évaluation des gains. La majorité d'entre elles restent d'ailleurs cantonnées à un périmètre très spécifique comme la mutualisation des achats ou des marchés d'assurance.

Dans un certain nombre de collectivités, la mutualisation s'est faite pas à pas, convention après convention. Compte-tenu de la faible part de la mutualisation dans l'ensemble de l'activité, un suivi n'a que rarement été mis en place au départ pour évaluer les économies. Ce constat est encore plus flagrant pour les administrations qui ont mutualisé leur service dès le départ.

L'établissement d'un calcul de gains nets nécessite de prendre en compte trois facteurs. D'abord, un grand nombre d'EPCI ont connu des changements de périmètres : adhésion de nouvelles communes, fusion d'EPCI, transferts de nouvelles compétences ou redéfinition de l'intérêt communautaire, sans compter les décisions relatives au mode de gestion. Toute comparaison des budgets et dépenses doit donc « neutraliser » ces effets. Ensuite, les dépenses des collectivités augmentent sous l'effet de différents facteurs, sans lien avec la mutualisation. Bon nombre de marchés publics sont indexés sur l'inflation ou un indice d'évolution. La masse salariale évolue en fonction du point d'indice, des grilles indiciaires, des charges, de l'effet « noria », du volume de remplacements et de renforts ponctuels. Enfin, un service peut augmenter ou diminuer son activité et faire varier sa qualité. La simple comparaison des dépenses avant-après ne permet pas de distinguer ces différents facteurs.

2.3.3. La méthode « avant/après » est celle qui présente le moins d'écueils méthodologiques

L'appréciation des économies associés à la mutualisation nécessite d'effectuer un raisonnement en quatre étapes, correspondant à une méthode avant/après souvent privilégiée par les collectivités locales qui ont tenté une évaluation des gains dans une optique de maîtrise de la dépense :

– identifier le périmètre des centres de coûts qui seront mutualisés ;

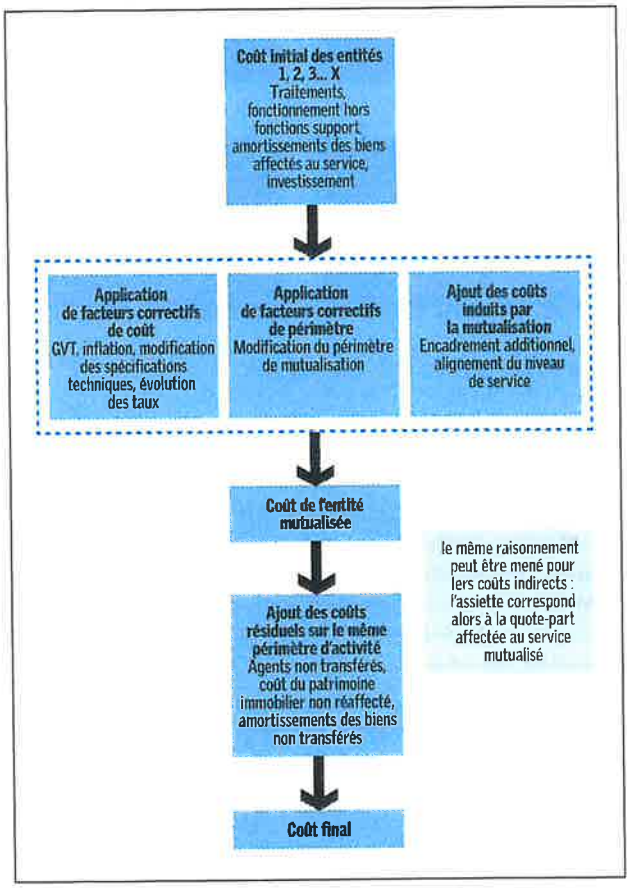
– estimer les facteurs d'évolution des coûts hors mutualisation (glissement vieillesse technicité - GVT, inflation, modification des spécifications par exemple) et du périmètre des services (par exemple, internalisation de la gestion de la restauration ou des transports ou mutualisation des services supports du centre communal d'action sociale - CCAS) afin de les neutraliser dans le calcul ;

– détecter les coûts additionnels dus à la mutualisation ;

– réintégrer dans le calcul des éventuels coûts résiduels, notamment le traitement des agents non transférés (s'ils étaient dans le périmètre initial) et des biens immobiliers restants.

La démarche d'évaluation des gains en quatre temps devrait être mise en œuvre en intégrant de façon pragmatique les coûts indirects (dépenses d'encadrement et fonctions support).

Méthode d'appréciation des gains



Source : Mission, à partir de Contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

Dans cette méthode, il est particulièrement nécessaire de tenir compte, lors de l'évaluation des coûts « après », de l'évolution du périmètre, notamment géographique, du service mutualisé. À défaut de comptabilité analytique, la prise en compte des coûts indirects peut se faire de façon forfaitaire. Les résultats issus de cette méthode doivent en outre être complétés par les non-dépenses résultant du processus de mutualisation.

2.3.4. Les constats de terrain montrent que les économies sont possibles sous certaines conditions

Les lacunes de la comptabilité des collectivités territoriales, la variabilité des méthodes d'évaluation et, surtout, la réutilisation des économies dégagées à d'autres fins que la baisse nette des dépenses (cf. infra) rendent peu pertinente la présentation d'un chiffrage des économies réalisables par les mutualisations.

Ceci ne signifie toutefois pas qu'elles soient impossibles. Les méthodes analysées par la mission permettent d'identifier plusieurs types d'économies: des réductions nettes de dépenses et des non-dépenses.

• Les réductions nettes de dépenses

Les économies de masse salariale sont limitées dans un premier temps à la diminution des postes de direction et à la disparition, plus longue à produire des effets, ensuite des postes devenus vacants du fait de la suppression de doublons.

Les frais généraux (logistique, automobile, contrats d'approvisionnement en flux, téléphonie, entretien de l'immobilier) permettent de réaliser des économies dès la première année, mais en revanche les montants se stabilisent assez vite. La mutualisation permet rapidement des économies sur des dépenses doublonnées, comme celles de fournitures, d'abonnements, de matériels et de prestations externes (communication).

Les gains permis par la mutualisation des achats

Les gains associés à la mutualisation des achats sont qualitatifs par l'apport d'ingénierie et quantitatifs d'autre part par la baisse des coûts permise par la massification des achats.

L'apport d'ingénierie d'achats, la prise en charge de processus administratifs souvent lourds (passation de commande, groupements de commande sont porteurs de valeur ajoutée pour les communes. Les gains sont d'autant plus importants qu'il existe une politique d'achats concertée et définie avec clarté, afin d'assurer que la totalité des achats sur un segment d'achat identifié en commun soit passée collectivement. La professionnalisation de la fonction achats peut générer des gains, sans que la mesure de ceux-ci ait pu être réalisée dans le cadre de la présente mission.

La massification d'achats est réalisée au travers des groupements de commande qui permettent des gains. En termes de segments d'achats les gains les plus importants se rencontrent dans les systèmes d'information et de communication, les fournitures courantes et les services (maintenance, entretien, gardiennage).

La mutualisation des achats apparaît plus opportune dans le cadre d'une démarche «descendante», c'est-à-dire lorsque la fonction achats est assurée par les services de l'EPCI au bénéfice des communes membres, permettant la professionnalisation de la fonction, même si dans tous les cas les véhicules juridiques restent complexes et contraints (groupement de commande).

Le calcul des gains liés à la massification des achats reste complexe. La mission a relevé des gains de l'ordre de 15% sur des dépenses récurrentes du type abonnement, mais celles-ci peuvent tout simplement provenir d'une réduction des prix de marché.

L'observation des pratiques dans le secteur privé réalisée par la mission indique que les mutualisations en matière d'achats dans le secteur privé dépassent rarement 4% ou 5% sur le périmètre mutualisé.

Source: Mission, à partir de Contribution thématique aux travaux de la mission d'évaluation IGA/IGF – SGMAP – E&Y.

• Les non dépenses: des économies à apprécier par rapport à une prévision de trajectoire de dépenses

La mutualisation des services, quelle que soit sa forme, permet d'éviter de recruter à l'avenir dans les services. À dépenses constantes, un EPCI peut faire face à un transfert de compétences. La qualité de service (extension du périmètre, diversification de l'offre, amélioration de la qualité de la prestation existante) peut également être assurée à coût constant.

• La mutualisation est une opportunité de réorganisation en vue d'améliorer l'efficience et la pertinence de l'action publique

La mutualisation est l'occasion de repenser l'organisation des structures, de les mettre en capacité d'interroger la nature des services proposés et de prioriser les investissements. Elle incite à effectuer une revue des activités et à entamer une démarche de rationalisation.

2.3.5. Les coûts associés à la mutualisation réduisent le gain net et doivent être pris en compte lors de l'évaluation des gains attendus

Les processus de mutualisation génèrent des coûts qui viennent réduire les économies. Ces coûts sont de différentes natures et ont des effets de durées variables.

En matière de régime indemnitaire, en cas de transfert d'agents des communes vers l'EPCI (transfert de compétences ou services communs), si le régime indemnitaire de l'EPCI est supérieur à celui des communes, la rémunération des agents augmente automatiquement dans la mesure où le CGCT précise qu'ils ne conservent leur régime indemnitaire d'origine que s'ils y ont intérêt. Ce coût, qui dépend du nombre d'agents concernés et de l'ampleur du différentiel, est immédiat et pérenne. Si le régime indemnitaire des communes est supérieur à celui de l'EPCI, la cœxistence au sein d'un même service d'agents ayant des rémunérations différentes a conduit la plupart des EPCI à négocier un alignement à la hausse par souci d'harmonisation. En outre, l'action sociale, l'aide à la restauration et la participation à la protection sociale font également l'objet de comparaison et d'harmonisation. Ces surcoûts ne sont pas obligatoires mais sont pérennes, d'autant qu'ils s'appliquent à tous les agents. À court terme, notamment dans les communautés de com-

munes, la mutualisation peut se traduire, notamment dans les communautés de communes, par une augmentation du taux d'encadrement. Des agents autonomes répartis sur tout le territoire de l'EPCI sont rassemblées dans une structure encadrée par un supérieur hiérarchique. Ceci est régulièrement le cas pour les activités à forte composante de main d'œuvre et où la proximité reste nécessaire (entretien des espaces verts, activités pluridisciplinaires d'entretien des espaces communaux, entretien de la voirie). Ce surcoût est direct et génère des effets immédiats, qui perdurent à long terme du fait de l'embauche de cadres.

Enfin, la mutualisation peut être accompagnée de coûts ponctuels d'accompagnement de la transition. Il s'agit des coûts liés à un déménagement et/ou aux travaux réalisés dans les locaux et de coûts de transition en matière de systèmes d'information (mise à niveau des logiciels et des serveurs).

(...)

DOCUMENT 10

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

NOR: EINM1506103R
Version consolidée au 20 avril 2016

Titre II : PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS
Chapitre Ier : Dispositions générales
Section 1 : Achats centralisés et groupés

Sous-section 1 : Centrales d'achat
Article 26

I. - Une centrale d'achat est un acheteur soumis à la présente ordonnance qui a pour objet d'exercer des activités d'achat centralisées qui sont :
1° L'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs ;
2° La passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.
II. - Les acheteurs qui recourent à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou l'acquisition de fournitures ou de services sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence.
Toutefois, ils demeurent responsables du respect des dispositions de la présente ordonnance pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont ils se chargent eux-mêmes.
III. - Les acheteurs qui recourent à une centrale d'achat pour une activité d'achat centralisée peuvent également lui confier, sans appliquer les procédures de passation prévues par la présente ordonnance, des activités d'achat auxiliaires.
Les activités d'achat auxiliaires consistent à fournir une assistance à la passation des marchés publics, notamment sous les formes suivantes :
1° Mise à disposition d'infrastructures techniques permettant aux acheteurs de conclure des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services ;
2° Conseil sur le déroulement ou la conception des procédures de passation de marchés publics ;
3° Préparation et gestion des procédures de passation de marchés publics au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.
IV. - Les acheteurs peuvent recourir à une centrale d'achat située dans un autre Etat membre de l'Union européenne, à condition que ce choix n'ait pas été fait dans le but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public. La loi alors applicable au marché public est la loi de l'Etat membre dans lequel est située la centrale d'achat.

Article 27

I. - Pour les besoins qui relèvent des marchés publics de défense et de sécurité, une centrale d'achat est un acheteur ou un organisme public de l'Union européenne qui :
1° Acquiert des fournitures ou des services de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs ;
2° Passe des marchés publics de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs.
II. - Les acheteurs qui recourent à une centrale d'achat mentionnée au I sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, pour autant que cette centrale d'achat respecte les dispositions de la présente ordonnance ou celles de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 susvisée et que les marchés publics attribués puissent faire l'objet de recours efficaces.

Sous-section 2 : Groupements de commandes
Article 28

I. - Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.
Un groupement de commandes peut également être constitué, aux mêmes fins, entre un ou plusieurs acheteurs et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs soumis à la

présente ordonnance, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par la présente ordonnance.
II. - La convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres.
III. - Lorsque la passation et l'exécution d'un marché public sont menées conjointement dans leur intégralité au nom et pour le compte de tous les acheteurs concernés, ceux-ci sont solidairement responsables de l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de la présente ordonnance.
Lorsque la passation et l'exécution d'un marché public ne sont pas menées dans leur intégralité au nom et pour le compte des acheteurs concernés, ceux-ci ne sont solidairement responsables que des opérations de passation ou d'exécution du marché public qui sont menées conjointement. Chaque acheteur est seul responsable de l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu de la convention constitutive pour les opérations dont il se charge en son nom propre et pour son propre compte.
IV. - Un groupement de commandes peut être constitué avec des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices d'autres Etats membres de l'Union européenne, à condition que ce choix n'ait pas été fait dans le but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.
Nonobstant le III, et sous réserve des stipulations d'accords internationaux, y compris d'arrangements administratifs, entre les Etats membres dont ils relèvent, les membres du groupement s'accordent sur la répartition des responsabilités ainsi que sur le droit applicable au marché public, choisi parmi les droits des Etats membres dont ils relèvent.

Sous-section 3 : Entités communes transnationales
Article 29

Lorsque des acheteurs ont adhéré à une entité commune transnationale, constituée notamment sous la forme d'un groupement européen de coopération territoriale, les statuts ou une décision de l'organe compétent de cette entité déterminent les règles applicables aux marchés publics de cette entité, lesquelles sont :
1° Soit la loi de l'Etat dans lequel se trouve son siège ;
2° Soit la loi de l'Etat dans lequel elle exerce ses activités.
Le choix de la loi applicable ne peut avoir pour but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.