

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL**

Nombre de Conseillers

en exercice : 33

Présents : 27

Votants : 33

Procurations : 6

Délibération rendue exécutoire le :

29 MAI 2015

Convocation du Conseil Municipal en date
du : 11/05/2015

Affichage en date du : 11/05/2015

Publication de la présente en date du :

29 MAI 2015

Réception en préfecture : **28 MAI 2015**

N° 2015-05-02

L'an deux mille quinze
le dix huit mai

Le Conseil Municipal de la Commune de PLOUZANÉ dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire, à la Mairie, sous la présidence de M. Bernard RIOUAL, Maire.

Conformément à l'article L 2121-17 du Code Général des Collectivités Territoriales, tous les membres du Conseil Municipal en exercice sont présents, à l'exception de tous les membres du Conseil Municipal en exercice sont présents, à l'exception de M. Laurent ABERNOT ayant donné procuration à M. Damien DESCHAMPS, Mme Karine BERNOLLIN à Mme Martine BIZIEN, Mme Virginie GOURVENNEC à M. Robert THOMAS, Mme Sandrine JEFFROY à M. Jacky LE BRIS, M. Francis LE BIAN à M. Yves DU BUIT, Mme Yvonne THOMAS à Mme Françoise GUENEUGUES.

Secrétaire de Séance : Mme Martine BIZIEN

Objet : Avis sur le schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles (2015-2020).

Rapporteur : M. Damien DESCHAMPS.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit à l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales l'obligation d'établissement d'un rapport relatif aux mutualisations de services à l'initiative du Président de la métropole. Ce rapport doit comporter un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre sur la durée du mandat.

Dans le cadre de la méthode d'élaboration concertée du schéma avec les communes membres, Brest métropole a élargi le champ de ce schéma aux coopérations conventionnelles et retenu l'appellation de « schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles ». Le périmètre du schéma intègre ainsi :

- Les services communs fonctionnels et opérationnels,
- Les services mis à disposition pour l'exercice des compétences municipales,
- Les groupements de commande,
- Les prestations de services,
- Les mises en commun de moyens et d'équipements.

Le projet de schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles fixe le cadre de référence de mobilisation de ces outils juridiques. Il articule ce cadre de référence,

exprimé sous la forme d'orientations stratégiques, avec des axes de travail pour la période 2015-2020.

Le projet de schéma tient compte des mutualisations de services et coopérations conventionnelles déjà engagées entre Brest métropole et les communes membres, particulièrement avec la ville de Brest. Son élaboration consolide le modèle brestois de mutualisation des services dont la spécificité repose sur la mise en œuvre d'une gestion unifiée du personnel impliquant notamment :

- 10 services mis à disposition par Brest métropole à la ville de Brest pour l'exercice de ses compétences municipales,
- 16 services communs à Brest métropole et à la ville de Brest, assurant des missions fonctionnelles et opérationnelles.

L'avancement de la mise en œuvre du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles fait l'objet d'une communication annuelle du Président de la métropole au moment du débat d'orientation budgétaire ou, au plus tard, lors du vote du budget. De manière complémentaire, une gouvernance spécifique entre la métropole et les communes membres est mise en place afin d'assurer la mise en œuvre du schéma.

Le Conseil municipal, après avis des commissions compétentes, donne un avis favorable, à l'unanimité, au projet de schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles de Brest métropole.

Pour extrait conforme,
Plouzané, le 26 mai 2015

Bernard RIOUAL

Maire de PLOUZANE





Schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles

2015-2020

Elaboré pour la période 2015-2020, le schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles est le premier document relatif aux mutualisations de services et aux outils contractuels de coopération entre Brest métropole et les communes. Il intervient dans la confortation d'un modèle brestois de mutualisation et de coopération progressivement mis en place depuis 1999.

Reprenant le cadre fixé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de janvier 2014, le schéma met en cohérence les différentes solutions juridiques offertes en la matière pour fédérer la métropole et les communes autour d'une intercommunalité de projets.

Qu'il s'agisse de l'établissement de services communs, de la mise en place de procédures d'achat groupé et de mutualisation de moyens techniques, ce schéma s'articule autour d'orientations stratégiques soutenant le projet métropolitain « Brest 2025 ».

Il allie à l'identification et à la hiérarchisation des enjeux, des axes de travail permettant de proposer des politiques publiques mises en œuvre de façon efficiente sur le territoire.

Ce schéma intervient dans un contexte marqué par la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort de redressement des comptes publics et l'exigence renforcée de qualité des services publics pour promouvoir l'attractivité et la cohésion du territoire.

Etabli sur la base d'un diagnostic partagé, le schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles est le fruit d'une concertation étroite avec les communes de la métropole. Cette méthode reposant sur le « faire ensemble » permettra d'engager des coopérations souples et adaptées aux besoins du territoire.

Marc COATANEA, Vice-Président aux Ressources Humaines

➤ Présentation du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit à l'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales l'obligation d'établissement d'un rapport relatif aux mutualisations de services à l'initiative du Président de la Métropole.

Ce rapport relatif aux mutualisations de services doit comporter un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre sur la durée du mandat.

L'objet du schéma de mutualisation des services est de constituer le cadre de référence des mutualisations de services existantes ou à venir. Document de planification stratégique, il doit ensuite se décliner de manière opérationnelle par le recours à des conventions de mise à disposition de services ou d'établissement de services communs.

Dans le cadre de leurs déclinaisons techniques et opérationnelles, les mutualisations de services envisagées feront l'objet d'une évaluation d'impact sur les effectifs du groupement et de ses communes membres ainsi que sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport et son projet de schéma de mutualisation des services doivent être approuvés par délibération du Conseil de la Métropole dans l'année qui suit le renouvellement des exécutifs municipaux et communautaires.

Le législateur a prévu des garanties de concertation entre la Métropole et les communes concernées : le schéma de mutualisation des services doit faire l'objet d'un avis rendu par les Conseils municipaux dans les 3 mois qui suivent son adoption en Conseil de la Métropole.

Les modalités d'information du Conseil de la Métropole concernant la mise en œuvre du schéma sont réglées par une communication annuelle spécifique. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) et au plus tard, lors du vote du budget, le Président de la Métropole réalise une communication sur la mise en œuvre du schéma et les axes de travail qui seront approfondis au cours du nouvel exercice budgétaire.

L'articulation du schéma de mutualisation des services avec le modèle brestois d'organisation des services

La ville de Brest et Brest métropole se sont engagées dans un modèle original de mutualisation des services, leurs initiatives en la matière étant bien souvent antérieures au processus législatif et réglementaire introduisant les mutualisations de services dans le droit des collectivités territoriales.

Le modèle brestois de mutualisation des services se distingue par le haut niveau d'intégration atteint entre Brest métropole et la ville de Brest.

Du point de vue de l'organisation des services, ce modèle traduit la volonté politique d'une gestion unifiée du personnel. Ce principe d'un employeur territorial unique, réaffirmé en juin 2014, permet de gagner en cohérence de gestion et participe au soutien d'un sentiment d'appartenance des agents sur le plan managérial.

L'organisation des services entre la ville de Brest et Brest métropole repose ainsi sur :

- l'existence de 10 services mis à disposition de la ville de Brest pour l'exercice de ses compétences exclusives ou partagées avec la Métropole.
- l'établissement de 16 services communs entre la ville de Brest et Brest métropole qui assurent des missions fonctionnelles ou opérationnelles analogues pour le compte des deux entités.

L'élaboration et la mise en œuvre du schéma de mutualisation des services de Brest métropole doit tenir compte de plusieurs facteurs contextuels:

- La volonté de pérenniser le modèle de mutualisation de services entre la ville de Brest et Brest Métropole, avec le souci d'y apporter des aménagements ponctuels ou plus structurels.
- L'élaboration d'un schéma de mutualisation des services renouvelle le questionnement politique sur l'extension des mutualisations de services auprès des communes membres. Cette étape nouvelle s'inscrit dans le souci d'une lisibilité des différents périmètres d'organisation des services mutualisés et de la bonne gestion de leurs incidences financières (notamment du point de vue des modalités de refacturation).

Un schéma de mutualisation des services élargi aux coopérations conventionnelles

Le terme de « mutualisation » ne fait pas l'objet d'une définition précise : aussi, les pratiques de mutualisation peuvent prendre des formes juridiques variées qu'il importe de prendre en compte pour la période 2015-2020.

De manière complémentaire aux mutualisations de services, des formes conventionnelles de coopération sont mobilisables entre Brest métropole et les communes membres. Le schéma propose

ainsi un cadre stratégique et des axes de travail pour la période 2015-2020 sur un périmètre intéressant :

- Les mises à disposition de services par Brest métropole pour l'exercice des compétences municipales
- L'établissement de services communs entre les communes intéressées et la métropole
- Le recours à l'achat groupé par la mobilisation de groupements de commande
- La réalisation de prestations de services par la métropole
- La mise en commun de moyens et équipements au service de projets de coopération communs

L'obligation juridique d'élaboration d'un schéma de mutualisation des services doit être comprise comme adressant directement la question de l'articulation entre les dispositifs de mutualisations des services et les outils conventionnels de coopération précités.

Ces différentes pratiques de mutualisation peuvent s'analyser comme proposant des degrés de coopération plus ou moins étroite entre la métropole et les communes membres. A ce titre, l'appellation retenue pour le schéma de Brest métropole est « schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles ».

Le schéma comme opportunité de mise en place d'un cadre stratégique des mutualisations de services et coopérations conventionnelles

L'élaboration du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles offre l'opportunité de se doter d'un cadre stratégique dans lequel s'inscriront le recours aux différentes formes de mutualisation.

Ce cadre stratégique est mis en relation avec le sens de cette démarche d'intégration politique et administrative pour Brest Métropole et les communes membres et expose des principes relatifs aux modalités des mutualisations.

La concertation comme méthode d'élaboration du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles

Conformément à la méthode d'élaboration validée par la Conférence des Présidents de commissions de Brest Métropole, le schéma est l'aboutissement d'un travail de concertation étroite engagé avec les communes membres.

L'élaboration du schéma s'est déroulée en 4 grandes étapes :

- La présentation d'un diagnostic des mutualisations et coopérations existantes afin d'aboutir à un état des lieux partagé par l'ensemble des parties prenantes à la démarche.
- La proposition d'un cadre stratégique des mutualisations de services et des outils de coopération conventionnelles se déclinant en orientations permettant de répondre aux objectifs définis par la métropole et les communes membres en la matière.
- La formalisation, sur la base des besoins identifiés auprès des communes membres, d'axes de travail à approfondir sur la période 2015-2020
- La présentation du projet de schéma à l'ensemble des communes de la métropole préalablement à son adoption définitive en Conseil de la Métropole.

Deux instances dédiées ont été mises en place pour l'élaboration du schéma :

➤ **Un Comité de Pilotage**

Présidé par Marc COATANEA, le Comité de Pilotage a eu pour rôle :

- d'informer sur le système actuel d'organisation des services entre Brest métropole océane et la ville de Brest.
- de valider le cadre stratégique des mutualisations de services et des coopérations conventionnelles.
- de valider les axes de travail identifiés comme devant faire l'objet d'un approfondissement sur la durée du mandat.
- de proposer un projet de schéma à soumettre au Conseil de la métropole.

Ce Comité de Pilotage était composé :

Pour Brest Métropole :

Marc COATANEA	Vice-Président Ressources Humaines
Alain MASSON	1 ^{er} Vice-président Grands Projets, Energie, Déplacements
Jean-Luc POLARD	Vice-président Services à la population, Commerce et Artisanat

Pour la ville de Brest :

Bernadette ABIVEN	1 ^{ère} Adjointe Finances et Administration Générale
Isabelle MONTANARI	7 ^{ème} Adjointe Action Sociale

D'un représentant de chaque commune de la métropole. Y ont participé :

Armel GOURVIL, Chantal CHICAULT	Ville de Bohars
Stéphane ROUDAUT	Ville de Gouesnou
Pierre OGOR	Ville de Guilers
Nadine GRIMAL, Bernard KERLEGUER, Agnès ROUDAUT	Ville de Guipavas
Dominique CAP, Bernard NICOLAS	Ville de Plougastel-Daoulas
Bernard RIOUAL, Damien DESCHAMPS	Ville de Plouzané
Renaud SARABEZOLLES	Ville du Relecq-Kerhuon

➤ **Un Comité Technique**

Rassemblant l'ensemble des Directeurs Généraux des Services de la métropole et des communes membres, le Comité Technique a permis :

- d'élaborer un état des lieux partagé sur les mutualisations de services et les coopérations conventionnelles existantes.
- de recenser au sein de chaque commune de la métropole les besoins et de les positionner sur les différents supports juridiques possibles.

- de proposer des axes de travail pour la période 2015-2020 conformément aux orientations stratégiques validées par le Comité de Pilotage.
- de proposer un projet de schéma au Comité de Pilotage.

Les grandes étapes et caractéristiques de la mutualisation des services engagée

La création des services communs est à rapprocher de la forte intégration engagée entre Brest métropole et les communes : elle peut s'analyser comme une suite logique d'un projet politique d'intégration renforcée entre les communes membres et l'EPCI. Cette motivation est présente dès les délibérations-cadre de 1999¹ prises sur le fondement de l'article L5215-27 du CGCT relatif aux prestations de services des communautés urbaines.

- **Les créations de services communs entre 1999 et 2006**

L'établissement de services communs a été la réponse juridique apportée pour permettre à la ville de Brest et à la communauté urbaine Brest métropole océane de disposer de services pouvant intervenir indifféremment pour leur compte.

Leur logique commune d'établissement procède de l'opportunité de mutualiser des activités qui concernent l'ensemble des services du groupement et de la ville de Brest.

Le périmètre des services communs s'est formé par strates successives entre 1999 et 2006. Il intègre aujourd'hui 16 services ou directions :



¹ Délibération n° D99.03.155 du Conseil de communauté du 29 mars 1999 et délibération n°99.03.48 du Conseil municipal du 26 mars 1999.

- **La mise en place d'une gestion unifiée du personnel en 2008**

La mise en place d'une gestion unifiée du personnel (GUP) en 2008 marque une seconde étape de la mutualisation des services entre Brest métropole océane et la ville de Brest. La convention signée entre les deux entités a pour effet de procéder à l'unification de la gestion des personnels à travers le positionnement de Brest métropole océane en tant qu'employeur territorial unique.

L'ensemble des personnels de la ville de Brest ont fait l'objet d'un transfert à la communauté urbaine, l'employeur unique gérant dès lors trois catégories de personnels :

- Les agents communautaires intervenant au titre de compétences totalement transférées au groupement ou qui font l'objet d'une définition d'un intérêt communautaire ;
- Les agents communautaires qui interviennent en tout ou partie pour les services communautaires et municipaux (services communs) ;
- Les agents communautaires qui sont mis à disposition de la ville de Brest pour l'exercice de ses compétences.



Cette modalité novatrice d'exercice par la ville de Brest de ses compétences vise à **gagner en cohérence de gestion** dans le prolongement du haut niveau de mutualisation atteint par la constitution de services communs.

Sur le plan managérial, la gestion unifiée du personnel est **source de sentiment d'appartenance et d'adhésion à un projet institutionnel** englobant la ville de Brest et Brest métropole océane.

- **Une mutualisation des services renouvelée et confortée en 2014**

Les lois successives ont conforté le modèle brestois en fournissant un cadre juridique en faveur d'une mutualisation renforcée des services.

La loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue préciser le cadre juridique des mutualisations de services en distinguant les services mis à disposition sur le fondement de l'article L 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales et les services communs établis sur la base de l'article L 5211-4-2.

La loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014 élargit le domaine fonctionnel des services communs en prévoyant qu'ils peuvent être des services fonctionnels comme opérationnels.

Le régime juridique des mutualisations de services conforte l'existence de deux méthodes distinctes de remboursement selon qu'il s'agisse de services mis à disposition (facturation à l'euro-l'euro des masses salariales) ou de services communs (facturation au coût complet intégrant un périmètre de charges plus large).

Dans l'attente de l'intervention du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles, la ville de Brest et Brest métropole océane ont fait le choix de renouveler la convention de gestion unifiée des personnels par délibérations concordantes des Conseils².

Prenant acte de la disparition de l'expression de « *gestion unifiée du personnel* » de la rédaction de l'article L 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales, le renouvellement de la convention relative à la gestion unifiée du personnel en juin 2014 relève d'une réaffirmation politique du principe d'un employeur territorial unique permettant une unification de la gestion de l'ensemble des personnels et un renforcement de l'intégration du pilotage des deux entités par une direction générale des services unifiée.

Organisation des services de Brest Métropole dans le cadre d'une Gestion Unifiée du Personnel
(Juin 2014)

Exercice direct d'une compétence exclusive ou partagée

Hors compétences transférées

Services communautaires

Services mis à disposition de la
ville de Brest

Services communs

² Conseil de communauté du 24 juin 2014, délibération n° C 2014-06-152 et Conseil municipal du 20 juin 2014, délibération n° C 2014-06-090.

Les coopérations conventionnelles existantes entre Brest métropole et les communes membres

A l'occasion du renouvellement des mandats municipaux et communautaires de mars 2014, les conventions constitutives de groupements de commandes entre Brest métropole et les communes membres ont fait l'objet d'un renouvellement pour la période 2014-2020.

Les **groupements de commandes** constitués pour des besoins récurrents comprennent :

Intitulé du groupement de commande	Communes concernées
Véhicules et matériels divers	Brest, Le Relecq-Kerhuon
Articles et prestations de services pour la maintenance du parc de véhicules	Brest, Le Relecq-Kerhuon
Articles pour le magasin général	Brest
Fourniture de carburants et de combustibles de chauffage	Brest
Marchés généraux de travaux, services et fournitures, tous corps d'états, dans les bâtiments	Brest, Le Relecq-Kerhuon
Affranchissement postal	Brest
Acquisition de mobilier	Brest, Le Relecq-Kerhuon
Fournitures de bureau	Brest
Nettoyage de locaux	Brest
Tirage de plans	Brest
Achat de fournitures et de services dans le domaine de l'informatique et des télécommunications	Brest, Le Relecq-Kerhuon, Gouesnou, Bohars
Achat de formations	Brest

Prestations d'insertion professionnelle	Brest
Travaux, fournitures et services en matière d'espaces verts	Brest
Communication et graphisme	Brest
Achat de mobilier urbain	Brest
Numérisation de documents	Brest
Conseil et études dans le domaine financier et fiscal	Brest

Les **prestations de services** rendues par Brest métropole au bénéfice des communes membres concernent :

Prestations de services rendues	Communes concernées
Prestations de maintenance informatique	Guipavas, Gouesnou, Bohars
Prestation d'instruction des autorisations d'urbanisme	Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Plougastel-Daoulas, Gouesnou, Guilers, Bohars
Prestation d'entretien des espaces verts communaux	Brest, Bohars

Une **mise en commun de moyens** a été engagée entre Brest métropole et les communes membres :

Mise en commun de moyens	Communes concernées
Système d'information et de gestion des bibliothèques et portail web de lecture publique	Brest, Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Gouesnou, Guilers

➤ Le sens des mutualisations de services et des coopérations conventionnelles

Brest métropole et les communes membres portent des valeurs et des politiques publiques telles qu'exposées dans le projet métropolitain « Brest 2025 ».

Le sens profond du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles est de mettre au service de cette ambition politique collective des solutions organisationnelles et contractuelles.

A ce titre, l'intégration et la coopération administratives entre la métropole et les communes membres vient soutenir une dynamique d'intégration politique favorisée par la recherche d'une cohérence et d'une articulation des interventions métropolitaines et municipales.

Les pratiques de mutualisations s'inscrivent ainsi au-delà d'une relation client-fournisseur en ce qu'elles visent à organiser la collaboration réciproque de la métropole et des communes membres.

Le recours aux différentes formes de mutualisations de services et aux outils contractuels de coopération doit permettre de soutenir un argumentaire relatif à ses effets leviers sur :

Les politiques publiques	La performance de gestion
<ul style="list-style-type: none">• l'offre et le niveau de services rendus• la cohérence entre les interventions métropolitaines et communales• la recherche du territoire pertinent de coopération	<ul style="list-style-type: none">• l'optimisation de la gestion des moyens déployés• l'harmonisation des procédures et des méthodes• la consolidation des expertises et la sécurisation des interventions• le développement des parcours professionnels

Les politiques publiques

- **l'offre et le niveau de services rendus** : la mutualisation de services et les outils contractuels de coopération contribuent directement à l'amélioration des services rendus aux usagers. Au-delà du support juridique conféré aux collaborations entre la métropole et les communes membres, la mutualisation permet de bénéficier d'un alignement sur le meilleur niveau de service existant et donne à voir aux usagers une administration qui se modernise.

- **la cohérence entre les interventions métropolitaines et communales** : la mutualisation de services et les coopérations conventionnelles constituent des moyens d'articulation entre des interventions portées par différentes autorités administratives. En ce sens, elles remplissent un rôle de couverture territoriale des politiques publiques et soutiennent un enjeu d'égalité de traitement sur le territoire.
- **la recherche du territoire pertinent de coopération** : les pratiques de mutualisation sont le vecteur d'accroissement du potentiel de coopération sur un territoire élargi, au niveau du bloc communal comme du Pôle métropolitain du Pays de Brest ou dans le cadre d'autres coopérations de la Métropole avec d'autres EPCI. Elles interrogent directement l'échelle territoriale à laquelle il convient de répondre aux besoins sociaux identifiés.

La performance de gestion

- **L'optimisation de la gestion des moyens déployés** : les pratiques de mutualisation sont au cœur d'une recherche d'efficience se distinguant de la seule réalisation d'économies d'échelle. La recherche d'une plus grande efficience implique de s'interroger sur les deux éléments qui constituent le rapport d'efficience : les moyens de toute nature mis en œuvre et le niveau de service rendu sur un territoire. Autrement dit, les pratiques de mutualisations contribuent à la maximisation de l'utilisation des moyens mis en œuvre au regard de l'ambition fixée en termes de résultats obtenus, avec le souci constant de leur correct calibrage.

Les gains de la mutualisation méritent d'être resitués dans un cadre de moyen terme : les mutualisations peuvent entraîner d'éventuels coûts de mise en place (alignement des systèmes d'information, incidences sur les régimes indemnitaires, etc.). Toutefois, les communes membres peuvent trouver dans le cadre du modèle de mutualisation des services porté par Brest métropole, une opportunité pour diminuer les dépenses d'honoraires relatives à des conseils et prestations intellectuelles diverses (juridique, commande publique, informatique, etc.).

- **L'harmonisation des procédures et des méthodes** : sur le plan du fonctionnement des organisations, les pratiques de mutualisation permettent d'harmoniser et de renforcer les processus de travail, notamment par la diffusion des meilleures pratiques (gestion électronique de documents, dématérialisation, circuit d'instruction et de validation, etc.).
- **La consolidation des expertises et la sécurisation des interventions** : les formes de mutualisations offrent des réponses communes à l'enjeu saillant de la sécurité juridique des

interventions des collectivités et de leurs groupements. Elles participent de la construction d'un environnement d'intervention reposant sur des expertises juridiques et de gestion consolidées en lien avec les évolutions législatives et réglementaires.

- **Le développement des parcours professionnels :** la mutualisation est source de développement des compétences des agents, de partage de leurs expertises et d'attribution de nouvelles missions. Elle permet de surcroît une plus grande mobilité des agents entre les différentes entités impliquées et un déroulement de parcours professionnels. Elle constitue enfin un socle utile au développement de cultures managériales communes.

➤ **Les objectifs poursuivis par Brest Métropole et les communes membres**

La démarche concertée d'élaboration du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles a permis l'expression d'objectifs partagés entre Brest métropole et les communes membres.

5 objectifs généraux ont été formulés pour la période 2015-2020 :

- **Développer le potentiel de modernisation des services rendus à la population**
- **Promouvoir l'efficience des services mutualisés**
- **Réaliser des gains économiques par un achat groupé animé et optimisé**
- **Consolider l'ingénierie et les expertises mobilisées**
- **Porter des équipements et des services aux échelles territoriales pertinentes**

➤ Panorama des outils de mutualisation de services et de coopération conventionnelle

Le schéma de Brest métropole distingue deux grands ensembles au sein des pratiques de mutualisation : les mutualisations de services et les coopérations conventionnelles.

Les **mutualisations de services**, définies comme des modalités organisationnelles de coopération entre Brest métropole et les communes membres. Elles consistent en des regroupements de moyens humains, financiers et techniques au sein d'un même service et peuvent prendre la forme de services mis à disposition par Brest métropole ou de l'établissement de services communs à la métropole et à d'autres communes membres.

Les services communs peuvent être établis lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- Le regroupement de moyens humains, financiers et techniques au sein d'un service commun se fait **à support de Brest métropole**. Compte tenu de la gestion unifiée du personnel actuellement en vigueur, il n'est pas envisagé de créer de services communs dont la collectivité support serait une commune de la métropole.
- Un service commun intervient en dehors de l'hypothèse de compétences transférées partiellement ou totalement : à ce titre, il **ne contribue pas directement à l'exercice d'une compétence pas plus qu'il n'est une modalité de transfert de compétence**. Ces services remplissent des missions fonctionnelles ou opérationnelles « *en dehors des compétences transférées* » (RH, finances, juridiques, commande publique, etc.).
- Un service est dit commun lorsqu'il **rend des prestations analogues à la Métropole et aux communes** avec lesquelles il est établi. A titre d'exemple, la gestion d'un agent par la DRH ou la gestion d'un budget sont des prestations rendues de manière analogue indépendamment de la collectivité bénéficiaire. Ce critère vise à sécuriser les procédures et méthodes de travail et à renforcer les expertises dont disposent les services communs. C'est donc la nature des prestations qui est prise en compte et non le volume de prestation respectivement réalisé pour chaque collectivité.

Les services mis à disposition à raison d'un transfert partiel ou complet de compétence :

- Dans le cadre « *d'une bonne organisation des services* » telle que reflétée à travers la gestion unifiée du personnel, Brest métropole met à la disposition des communes intéressés les services nécessaires à l'exercice de compétences demeurant totalement ou partiellement de leur responsabilité.

- Les services mis à disposition par Brest métropole **participent ainsi directement à l'exercice des compétences communales** (ex : Direction éducation enfance socio-culturel mise à la disposition de la ville de Brest).

Les **coopérations conventionnelles** sont des formes contractuelles de coopération n'entraînant pas de modifications organisationnelles particulières, en l'absence de transfert ou de mise à disposition de personnels. Parmi ces formes contractuelles prévues par les textes, le schéma retient les groupements de commandes, les prestations de services et les mises en commun de moyens techniques et équipements.

Synthèse des différentes mutualisations de services et outils de coopérations conventionnelles

Références juridiques : article L.5211-4-1 alinéa III / article L.5211-4-2 / article L.5211-4-3 / article L.5215-27 du Code général des collectivités territoriales et article 8 du Code des marchés publics

	Objet	Conditions de refacturation
Mise à disposition de services descendante	Mettre à la disposition des communes un service pour l'exercice de compétences municipales	Remboursement des masses salariales à l'euro-l'euro
Services communs	Constituer un service commun entre Brest métropole et une/des commune(s)	Remboursement du coût complet du service
Mise en commun de moyens	Faire acquérir par Brest métropole des biens dont l'utilisation peut être partagée avec une/des commune(s)	Partage des coûts d'acquisition
Prestations de services	Assurer la création ou la gestion d'équipements ou de services par la métropole pour le compte d'une/des commune(s)	Remboursement sur la base de tarifs reflétant le coût réel de production des prestations
Groupements de commandes	Mettre en œuvre une procédure d'achat groupé	Refacturation des coûts de constitution des groupements

➤ **Le cadre stratégique pour le développement des mutualisations de services et des coopérations conventionnelles**

Un ensemble de 6 orientations stratégiques a été retenu comme devant former le cadre dans lequel les mutualisations de services et les coopérations conventionnelles devront s'inscrire pour la période 2015-2020.

Orientation n°1 : Afin de promouvoir une efficacité durable, Brest métropole privilégie le recours à la mutualisation de services avec les communes.

Orientation n°2 : Les mutualisations de services sont ouvertes pour l'établissement de services communs fonctionnels et dans le cadre de la mise à disposition de services pour l'exercice de compétences communales.

Orientation n°3 : L'achat groupé est d'abord mis en œuvre dans le cadre des groupements de commande existants. Des critères d'appréciation peuvent toutefois guider l'opportunité de constituer de nouveaux groupements :

- L'existence d'un intérêt conjoint entre Brest métropole et les communes ;
- Le caractère certain et pérenne du volume global de commandes sur la durée du mandat ;
- Les possibilités réelles d'harmonisation et de rationalisation des besoins ;
- L'exécution des marchés par le coordonnateur du groupement et prioritairement réservée aux projets de coopération ;
- L'opportunité de création d'un groupement est examinée au regard d'autres moyens de massification de l'achat (UGAP, autres centrales d'achat et recours à des opérateurs dédiés).

Orientation n°4 : Sous réserves des coopérations entre communes, Brest métropole étudie les possibilités de mise en commun de moyens dès lors que l'achat groupé est envisagé.

Orientation n°5 : A titre expérimental et sur la base de critères d'appréciation, Brest métropole peut réaliser des prestations de services pour le compte des communes :

- Les communes prennent un engagement sur la durée du mandat ;
- Le volume de prestations fourni est compatible avec l'organisation et le fonctionnement actuels du service fournisseur ;
- Le périmètre des prestations rendues est circonscrit par rapport à l'ensemble des activités du service fournisseur ;
- Lorsque les conventions de prestation de services intéressent plusieurs communes, les prestations rendues et leurs conditions financières sont définies selon des modalités contractuelles identiques.

Orientation n°6 : Pour des besoins analogues, Brest métropole et les communes s'entendent sur une modalité juridique unique de mise en œuvre.

➤ **Axes de travail pour la période 2015-2020**

Dans le cadre de l'élaboration concertée du projet de schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles, Brest métropole et les communes membres ont défini des axes de travail à étudier techniquement pour la période 2015-2020.

- **Axes de travail relatifs aux mutualisations de services :**

Services communs	Communes intéressées
Division des affaires juridiques	Plouzané, Guipavas, Guilers, Bohars
Direction des systèmes d'informations et des télécommunications	Gouesnou, Guilers, Bohars, Le Relecq-Kerhuon
Direction des sports et du nautisme – service maintenance	Brest, Gouesnou

Services mis à disposition	Commune intéressée
Service des bibliothèques	Bohars

• **Axes de travail relatifs aux coopérations conventionnelles :**

Élargissement de groupements de commandes existants	Communes intéressées
Acquisition de mobilier	Plouzané, le Relecq-Kerhuon
Fournitures de bureau	Plouzané, Le Relecq-Kerhuon, Guilers, Bohars
Véhicules et matériels divers Articles et prestations de services pour la maintenance du parc de véhicules	Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Gouesnou, Guilers
Articles pour le magasin général	Gouesnou, Guilers, Bohars
Achat de fournitures et de services dans le domaine de l'informatique et des télécommunications	Plouzané, Le Relecq-Kerhuon, Guilers, Gouesnou, Bohars
Fourniture de carburants et combustibles de chauffage	Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Guilers
Marchés généraux de travaux, services et fournitures, tous corps d'états dans les bâtiments	Guipavas, Le Relecq-Kerhuon,
Nettoyage de locaux	Guipavas
Communication et graphisme	Guilers

Création de groupements de commandes	Communes intéressées et concernées
Services d'assurances multirisques	Plouzané, Gouesnou
Achat d'énergies : - gaz naturel - électricité	Plouzané, Le Relecq-Kerhuon, Guilers

Prestations de services maintenues selon les termes contractuels existants	Communes concernées
Instruction des autorisations d'urbanisme	Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Plougastel-Daoulas, Gouesnou, Guilers, Bohars
Entretien des espaces verts communaux	Bohars

Prestations de services nouvelles	Communes intéressées et concernées
Prestation de contrôle des aires de jeux et installations sportives	Guilers, Bohars
Prestation de suivi des dossiers liés à la salubrité	Guilers, Bohars
Services informatiques dans le cadre du projet de coopération SIGB/portail web de lecture publique	Plouzané, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Guilers, Gouesnou, Bohars

➤ **La gouvernance pour la mise en œuvre du schéma**

L'article L.5211-39-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit une obligation de communication annuelle à l'initiative du Président de la métropole sur la mise en œuvre du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles. Cette communication a lieu lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) ou, au plus tard, lors du vote du budget.

Allant au-delà de cette obligation, Brest métropole et les communes membres entendent mettre en place une gouvernance renforcée de la mise en œuvre du schéma. L'exercice d'un contrôle politique efficace sur la mise en œuvre du schéma repose sur une information claire à destination des élus, au titre des arbitrages politiques à rendre sur les mutualisations et coopérations conventionnelles envisagées sur la période 2015-2020. Cette information vaut particulièrement s'agissant des modalités financières respectives des différents montages envisagés.

À cet effet, des instances de suivi politique et technique seront mises en place pour la période 2015-2020 :

- **La gouvernance politique : le comité de pilotage**

Le comité de pilotage constitué pour l'élaboration du schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles est maintenu dans sa composition au-delà de l'achèvement des formalités juridiques d'adoption du schéma.

Se réunissant au moins une fois par an, préalablement à la communication annuelle du Président de la métropole sur la mise en œuvre du schéma, cette instance politique poursuit un triple objectif:

- Constater l'avancée de la mise en œuvre du schéma ;
- Actualiser le schéma en tant que de besoin ;
- Définir les axes du travail technique à réaliser pour l'année à venir.

- **La coordination stratégique : la réunion thématique des Directeurs Généraux des Services**

La tenue au moins annuelle d'une réunion des DGS de la métropole et des communes membres a pour objectif d'assurer une fonction de coordination stratégique dans la mise en œuvre du schéma.

Cette réunion thématique doit permettre de préparer le comité de pilotage annuel:

- en lui fournissant un état des lieux de la mise en œuvre du schéma précisant les réalisations écoulées ainsi que les points de satisfaction et de progrès identifiés
- en proposant les axes de travail à mettre en œuvre pour l'année à venir et en les inscrivant dans un calendrier de travail technique.

- **Les temps de travail technique entre les services métropolitains et les communes membres**

L'opportunité d'une mutualisation de service ou d'une coopération conventionnelle relève d'une décision politique éclairée sur la base d'un argumentaire d'aide à la décision à destination des élus de Brest métropole et des communes concernées.

L'approfondissement des axes de travail validés par le comité de pilotage annuel implique de les inscrire dans le cadre de temps de travail technique entre les services métropolitains et les communes membres.

Ces temps de travail devront associer l'ensemble des services intéressés aux mutualisations de services et coopérations conventionnelles, parmi lesquels :

- la Direction des Ressources Humaines
- la Direction des Finances
- la Direction de la Commande Publique
- la Direction du Conseil et de l'Appui au Pilotage de Gestion
- les Directions métiers concernées

Ces temps de travail ont pour objet de parvenir à la production des études préalables nécessaires à la mise en place de services mutualisés ou de coopérations conventionnelles.

Ces études préalables traitent notamment des impacts de toute nature à envisager et proposent des scénarios adaptés de mise en œuvre. Autant que possible, la mise en évidence de l'amélioration du service rendu sera privilégiée.

Parmi les impacts à envisager particulièrement dans le cas des mutualisations de services figurent :

- **la gestion des impacts sur l'organisation et le fonctionnement des services** : l'engagement dans une démarche de mutualisation de service est l'occasion de repenser les procédures de travail des services concernés dans une optique d'harmonisation. L'étude préalable doit s'attacher à mettre en évidence les impacts sur le fonctionnement et l'organisation des services dont la mutualisation est envisagée, dans le souci d'une correcte appréciation de leur capacité réelle à exercer les missions attendues par l'ensemble des collectivités bénéficiaires, dans les délais impartis.

Il convient de relever que les impacts sur l'organisation et le fonctionnement envisagés peuvent entraîner d'éventuels coûts de mise en place d'une mutualisation de service. A titre d'exemple, il peut être envisagé un alignement ou une mise à niveau des systèmes d'information.

- **la gestion des impacts en termes de ressources humaines** : les mutualisations de services peuvent se traduire par des impacts sur la situation des agents concernés, selon le cas en raison d'un transfert à la métropole ou d'une mise à disposition de plein droit sans limitation de durée. Ces impacts en termes de ressources humaines doivent être traités en respectant la consultation des comités techniques intéressés. Par ailleurs, il convient d'envisager dans les études préalables les méthodes permettant d'aboutir à une lecture consolidée de l'évolution de la masse salariale de la collectivité support.

- **La gestion de la refacturation du service mutualisé** : l'établissement de services communs comme la mise disposition de services emportent l'obligation d'une refacturation de leurs coûts aux entités bénéficiaires. Brest métropole et les communes membres ont fait le choix d'une facturation au réel des coûts. Aussi, Il convient d'interroger le périmètre des coûts à prendre en considération dans la refacturation ainsi que la façon dont ces coûts doivent être supportés par les différents bénéficiaires (clés de répartition).

Les études préalables d'impact doivent permettre de définir les conditions des mutualisations de services et des coopérations conventionnelles entre les parties intéressées. Ces conditions servent ensuite de base à la rédaction des pièces juridiques nécessaires :

- Les conventions de mutualisation de services
- les conventions constitutives de groupements de commande
- les conventions de prestation de services
- les conventions de mise en commun de moyens et les règlements de mise à disposition

S'agissant des conventions de mutualisation de services, dont la durée est calée sur le mandat, une vigilance particulière sera apportée afin de pouvoir encadrer une éventuelle rupture anticipée des conventions avant la fin du mandat. Un mécanisme de sortie d'une mutualisation de services sera prévu et encadré par des délais permettant à la collectivité support du service de s'organiser.

- **Le contrôle politique exercé sur les coûts des services mutualisés**

Le contrôle politique exercé sur le compte rendu financier des mutualisations de services est placé sous l'égide d'une Commission Mixte Permanente de Contrôle (CMPC)³.

Composée de manière paritaire, la CMPC rassemble des élus de la ville de Brest et de Brest métropole. Dans l'hypothèse d'une extension des services communs constitués, comme de la mise à disposition de services auprès d'autres communes membres, la composition de cette commission serait élargie.

La CMPC a pour objet de :

- Fixer le cadre général de la méthode de facturation des services communs,
- Suivre l'évolution des coûts des services communs et des services mis à disposition de la ville de Brest

³ Délibération n° C2014-06-152 du Conseil de communauté du 24 juin 2014 et délibération n° C2014-06-090 du Conseil municipal du 20 juin 2014

La CMPC du 13 novembre 2014 a validé le projet global d'évolution de la facturation des services communs en vue d'en faciliter l'appréhension par les élus concernés et les communes qui seraient amenées à mutualiser certains de leurs services avec Brest métropole.

Cette évolution de la méthode de facturation des services communs sera mise en œuvre à compter de la facturation CA 2015, qui sera arrêtée en 2016. Elle participe de :

- la facilitation du contrôle politique sur les coûts des services communs par une méthode de facturation plus lisible et compréhensible.
- la fiabilisation des prévisions budgétaires sur l'évolution des coûts des services communs dans une perspective pluriannuelle.
- la stabilisation de la répartition des charges entre les entités bénéficiaires des services communs (clés de répartition moins volatiles).
- la simplification de la gestion de la facturation dans le cadre de l'intervention du schéma de mutualisation des services (nouvelles mutualisations possibles avec d'autres communes de la Métropole).