

**EXAMEN PROFESSIONNEL D'ACCES AU GRADE
D'ADJOINT ADMINISTRATIF TERRITORIAL DE 1ère CLASSE
PAR VOIE D'AVANCEMENT DE GRADE
(SESSION 2017)**

Mardi 14 mars 2017

EPREUVE ECRITE

Épreuve écrite à caractère professionnel portant sur les missions incombant aux membres du cadre d'emplois. Cette épreuve consiste, à partir de documents succincts remis aux candidats, en trois à cinq questions appelant des réponses brèves ou sous forme de tableaux et destinées à vérifier les capacités de compréhension du candidat et son aptitude à retranscrire les idées principales des documents.

Durée : 1 heure 30 - coefficient : 2

LES CONSIGNES :

Les candidats doivent reporter le numéro de la question sur la copie.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas acceptées.

Le candidat ne doit faire apparaître aucun signe distinctif dans sa copie ou sur l'intercalaire, ni son nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.

Seul l'usage d'un stylo à encre noire ou bleue est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur. L'utilisation du blanc correcteur est autorisée.

L'usage d'une calculatrice de fonctionnement autonome et sans imprimante est autorisé.

Le présent document est composé de 14 pages y compris la page de garde.

**EXAMEN PROFESSIONNEL D'ACCES AU GRADE D'ADJOINT ADMINISTRATIF
TERRITORIAL DE 1ère CLASSE PAR VOIE D'AVANCEMENT DE GRADE
(SESSION 2017)**

Mardi 14 mars 2017

LISTE DES DOCUMENTS JOINTS :

- **Document n°1** : Extrait du rapport : « Le cadre juridique de la mutualisation des services. Du schéma de mutualisation aux conventions de mise en œuvre ». Fédération Nationale des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale - Assemblée des Communautés de France - Septembre 2015 (pages 6 à 10).

- **Document n°2** : « Le Grand Autunois Morvan organise la mutualisation sur le principe de la subsidiarité » - Victor Rainaldi pour la rubrique Expériences des sites www.mairieconseils.net et www.localtis.info - 19 janvier 2015 (pages 11 à 12).

- **Document n°3** : « La mutualisation des services financiers, une stratégie payante. » Françoise Larpin, associée et directrice nationale chez KPMG secteur public - La Gazette des communes - 11 juillet 2016 (page 13).

- **Document n°4** : Tableau de synthèse des documents d'urbanisme instruits en 2016 par le service mutualisé « instruction du droit des sols » (IDS) de la communauté de communes (page 14).

SUJET

Répondez aux questions suivantes en prenant soin de préciser le numéro de la question sur votre copie avant d'y répondre.

Vous répondrez à la question 3 – a) en complétant le tableau qui figure sur le document n°4 et vous l'agraferez à votre copie.

QUESTION 1 :

(7 points)

A partir des éléments contenus dans le document n°1, répondez aux questions suivantes :

- a) Proposez une définition de la mutualisation des services. (0,5 point)
- b) Pourquoi la mutualisation des services s'est-elle progressivement imposée dans le paysage local (6 lignes maximum) ? (1 point)
- c) Donnez la définition et expliquez brièvement les trois formes de mutualisation suivantes : (1,5 point)
- la mutualisation horizontale,
 - la mutualisation ascendante,
 - la mutualisation descendante.
- d) Classez par ordre croissant les formes de mutualisation suivantes en fonction de leur niveau d'intégration (en numérotant de 1 à 3 chacune des formes de mutualisation suivantes, 3 étant la forme de mutualisation la plus intégrée). (1,5 point)
- transferts de compétences,
 - groupements de commandes,
 - créations de services communs.
- e) Dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation, quel est le rôle des conseils municipaux ? (1 point)
- f) Expliquez le texte suivant : « D'autres formes de mutualisation existent. **Les prestations de services en sont la forme la moins intégrée.** » (1,5 point)

QUESTION 2 :

(9 points)

- a) Expliquez les expressions suivantes qui figurent dans le document n°2 : (2 points)
- « Le principe de subsidiarité » (1 point)
 - « Pour éviter les doublons » (0,5 point)
 - « Alignement par le haut de leur statut » (0,5 point)
- b) Donnez deux synonymes des mots suivants : (1,5 point)
- « regrouper »,
 - « un diagnostic ».

Donnez un antonyme du mot « améliorer »

- c) A partir du document n°2, citez trois exemples de services opérationnels et trois exemples de services supports. (1,5 point)
- d) A l'aide du document n°2 et de vos connaissances, citez quatre effets positifs attendus de la mutualisation des services ? (2 points)
- e) En vous appuyant sur les documents n°2 et n°3, expliquez en quoi les mutualisations constituent des sources d'opportunités professionnelles pour les agents territoriaux ? (2 points)

QUESTION 3 :

(4 points)

A partir des éléments suivants :

Tableau de synthèse des documents d'urbanisme instruits en 2016 par le service mutualisé « instruction du droit des sols » (IDS) de la communauté de communes.

COMMUNE	Permis de construire	Déclaration Préalable	Certificat d'urbanisme informatif	Certificat d'urbanisme opérationnel	Total des actes d'urbanisme en 2016
Joliville	8	6	6	0	20
Décoville	12	6	2	1	21
Lumiville	6	2	1	1	10

Fixés par délibération du conseil communautaire, les tarifs unitaires des actes d'urbanisme s'établissent de la manière suivante :

- 150 € pour un permis de construire,
- 110 € pour une déclaration préalable,
- 20 € pour un certificat d'urbanisme informatif,
- 50 € pour un certificat d'urbanisme opérationnel.

Des frais sont appliqués au montant total facturé par la communauté de communes aux communes pour tenir compte des charges de structure : ces frais s'élèvent à 7,5 %.

- a) Complétez le tableau de synthèse des actes d'urbanisme facturés aux communes par le service commun de la communauté de communes. (1,5 point)

Vous répondrez à cette question en complétant le tableau qui figure sur le document n°4 et vous l'agraferez à votre copie.

- b) Suite à l'envoi de la facture par la communauté de communes, le service financier de la commune Décoville conteste le montant facturé. Il précise dans son courrier de réclamation que deux permis de construire ont été transmis à la commune hors délai. La communauté de communes accepte de traiter la réclamation et ne facturera pas les deux permis instruits hors délai.

Quel sera le montant total rectifié de la nouvelle facture adressée par la communauté de communes à la commune Décoville ? (0,5 point)

- c) Le service commun d'instruction du droit des sols de la communauté de communes est déficitaire en 2016. Formulez deux propositions pour tendre vers l'équilibre financier du service. (2 points)

DOCUMENT N°1 :

Extrait du rapport : « Le cadre juridique de la mutualisation des services. Du schéma de mutualisation aux conventions de mise en œuvre ».

**Fédération Nationale des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale
Assemblée des Communautés de France - Septembre 2015.**

La mutualisation des services est une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté. Toutefois, elle ne bénéficie d'aucune définition juridique précise.

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régissent les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents (*CAA Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726*).

La mutualisation des services est apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La mutualisation par la mise à disposition de services était prévue initialement par la loi du 27 février 2002.

Cependant, ce texte imposait que le service concerné soit économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres.

Le législateur a tenu par la loi du 13 août 2004 à simplifier ce cadre juridique en autorisant les mutualisations dans tous les cas où elles constituent une bonne organisation de services.

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime de la mutualisation des services entre communes et communautés.

L'ancien article L. 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1 du CGCT) et, la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2 du CGCT).

D'autres formes de mutualisation existent. Les prestations de services en sont la forme la moins intégrée: elles consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement.

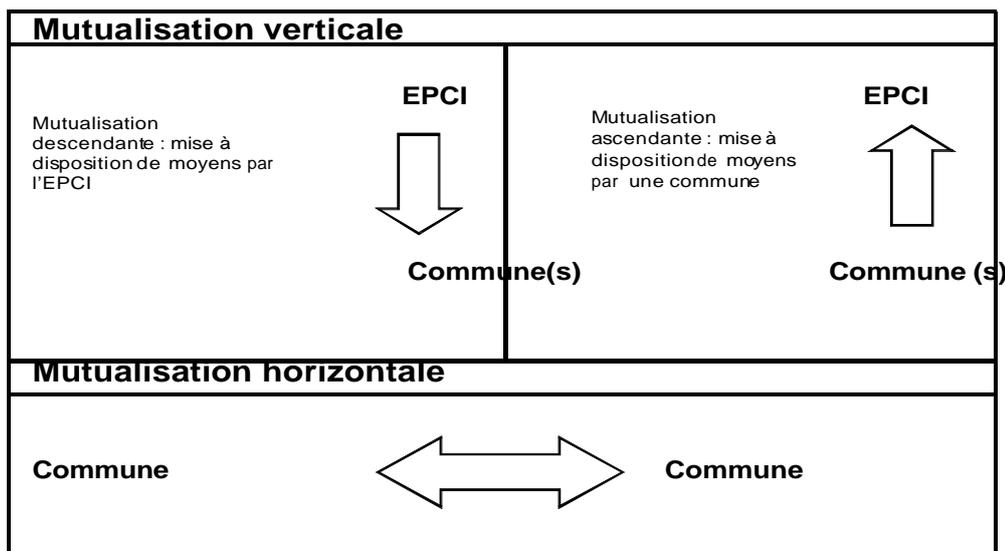
Certains dispositifs de mutualisation ne concernent pas nécessairement le personnel des communes et des communautés, comme les groupements de commandes, le partage de matériels ou bien encore les ententes.

L'AdCF, l'ADGCF et Mairie-conseils ont publié en janvier 2015 un panorama des pratiques de mutualisation au sein du bloc local. Environ 73% des communautés ayant répondu à cette enquête déclarent avoir mutualisé au moins un de leurs services fonctionnels, que ce soit avec la ville-centre, plusieurs communes membres ou l'ensemble d'entre elles. La mutualisation de ces services supports est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics, de moyens généraux (Gestion des Ressources Humaines, Direction générale, finances) et de communication.

Le poids de la mutualisation entre communauté et ville-centre est encore prépondérant même si ce constat est de plus en plus à nuancer : 80% des communautés mutualisent un ou plusieurs de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre, alors qu'elles sont un peu plus de 60% à étendre le périmètre de la mutualisation à plusieurs communes membres. Une moindre proportion de communautés a mutualisé au moins une partie de leurs services fonctionnels avec toutes leurs communes membres : cela représente 23% des groupements. Pour nuancer ces propos, il convient de préciser qu'en terme de nombre de services concernés le constat est sans appel : une communauté mutualise en moyenne 4,4 services supports avec la ville-centre, et seulement 1,7 services fonctionnels avec plusieurs communes.

En ce qui concerne les services opérationnels, il ressort d'une autre enquête menée par l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et l'Inspection Générale des Finances (IGF) en septembre 2014 que :

- 57 % des communes pratiquent des mutualisations descendantes (de l'EPCI vers la commune), contre 13% qui opèrent des mutualisations ascendantes (communes vers l'EPCI).
- 93 % des mutualisations ascendantes et 53 % des mutualisations descendantes concernent les services opérationnels (action sociale, espaces verts, déchets, assainissement, développement économique, activités péri-scolaires, voirie, crèches et garderies, culture...).



Source : IGA-IGF. Les mutualisations au sein du bloc communal. Décembre 2014, www.amf.asso.fr

Le schéma de mutualisation

Article L. 5211-39-1 du CGCT

« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

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

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

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

L'élaboration du schéma : le diagnostic territorial :

Il s'agit de reprendre l'état des mutualisations existantes et plus largement des coopérations locales déjà engagées, ainsi que le résultat du travail d'identification des fonctions ou services qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation des services.

Ainsi, le diagnostic peut faire état :

- Des compétences et services respectifs des communes et de l'EPCI
- des principales ressources dont dispose le territoire (financières, matérielles ou en termes de services...)
- de l'évaluation des moyens disponibles au regard d'éventuelles mutualisations
- des éventuelles mutualisations existant sur le territoire.

• Les effectifs

Dans une démarche de mutualisation, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, l'analyse des évolutions et des besoins de personnel, l'optimisation des organisations, le redéploiement des postes et la mobilité professionnelle des agents deviennent des enjeux majeurs.

L'objectif d'une cartographie est d'identifier les emplois d'une collectivité et d'en établir un référentiel dans la perspective d'une politique globale de gestion des ressources humaines.

Concernant les effectifs de la communauté et des communes membres, l'état des lieux général peut être complété par une analyse des personnels des services fonctionnels et des agents mutualisés ou au contraire dans les plus grandes communautés, le recensement peut se concentrer sur les services fonctionnels.

Les données recensées permettent de présenter pour chacun des agents permanents :

- le statut
- la situation juridique des agents non titulaires et des emplois aidés
- le sexe
- la date de naissance
- le grade
- le temps de travail
- le service d'affectation
- l'intitulé de l'activité et du poste
- les fonctions d'encadrement exercées
- les autres fonctions
- les diplômes détenus.

Bien que souvent considéré comme un recensement d'intentions, le schéma de mutualisation est précédé d'un diagnostic territorial plus ou moins avancé.

Les cartographies réalisées dans certaines intercommunalités peuvent également mettre en évidence des éléments particuliers tels que des focus sur les effectifs déjà mutualisés, les agents des services polyvalents en milieu rural, la gestion des âges, les formations suivies, les rémunérations...

Sont souvent mis en évidence les lacunes organisationnelles au sein de chacune des communes et plus spécifiquement des communes ayant le plus de personnels et définies, le cas échéant, les redondances entre les différentes collectivités étudiées.

Par ailleurs, est déterminée la part des agents en fonction de leur affectation sur les services au niveau des communes et de l'intercommunalité.

L'analyse organisationnelle (étude de l'organigramme, des missions et compétences, recueil et analyses des procédures existantes, des outils managériaux, du document unique, du règlement intérieur, cotation des postes, recueil, auprès de l'autorité territoriale de chacune des collectivités concernées, de la vision stratégique et des perspectives en matière d'évolution de ses services et des compétences exercées) ainsi que l'état des lieux relatif aux moyens humains permettront de dresser une cartographie des métiers exercés.

Concernant l'organigramme de la communauté, l'analyse sera faite au regard de la croissance de ses effectifs et de ses compétences. Il s'agira de mettre en avant les axes d'amélioration possibles au regard de l'actuelle organisation et proposer les ajustements nécessaires à périmètre constant une fois les orientations du schéma arrêtées.

• les moyens matériels et financiers

La présentation des moyens matériels peut reprendre les éléments suivants :

- parc technique : engins et matériels de travaux, petits matériels d'entretiens : nature, location, amortissement, vétusté, taux d'utilisation...
- parc informatique : parc informatique et logiciels, logiciels spécialisés : nombre de postes, renouvellement, nombre de licences, compatibilité et mise en réseau...
- patrimoine : bâtiments publics : nature (bureaux, locaux associatifs, logements, salles des sports, plateaux sportifs, campings...), taux d'occupation, niveau et programme d'entretien, mise aux normes, projets d'investissement...

Pour les prestations techniques, il est opportun de recenser et de classer par commune les types d'interventions techniques mises en œuvre ainsi que les prestations externalisées.

L'état des lieux des moyens matériels doit également distinguer :

- ce qui pourrait être partagé dans le cadre du projet de territoire
- ce qui pourrait être partagé dans le cadre des mutualisations comme par exemple les moyens informatiques ou patrimoniaux.

Doivent figurer au diagnostic aussi certains éléments financiers :

- l'équilibre financier de chaque collectivité territoriale
- l'étude des charges de personnel
- les modalités actuelles de remboursement des mises à disposition de personnels.

DOCUMENT N°2 :

« Le Grand Autunois Morvan organise la mutualisation sur le principe de la subsidiarité » - Victor Rainaldi pour la rubrique Expériences des sites www.mairieconseils.net et www.localtis.info -19 janvier 2015.

Les mutualisations engagées depuis de nombreuses années, au sein de la Communauté de communes du Grand Autunois Morvan vont se poursuivre au moins jusqu'en 2016. Organisées selon des règles inscrites dans une charte, elles se fondent sur le principe de subsidiarité qui laisse aux communes tout ce qu'elles font mieux seules.

Dès la création de la Communauté de communes du Grand Autunois Morvan (43 communes, 35.000 habitants), les élus ont engagé les premières réflexions sur la mise en commun des moyens. "Pour rassurer les petites communes, la ville centre d'Autun ne dispose que d'un tiers des sièges au Conseil communautaire, alors qu'elle compte près de la moitié des habitants du territoire, indique le Président de la communauté de communes, Rémy Rebeyrotte. Parallèlement, nous avons aussi décidé très tôt que tous les transferts de compétences s'accompagneraient du transfert des personnels afin d'éviter les doublons". En 2005, ce sont les services techniques de la ville centre et ceux de la communauté qui sont mutualisés au sein de la direction des services techniques de l'Autunois. Ce service communautaire ainsi renforcé apporte aide et conseil aux 43 communes pour les travaux de voirie, l'environnement et le patrimoine immobilier. Auparavant, le cadre de la mutualisation avait été clairement fixé.

Charte pour la gouvernance de la mutualisation

Une charte, rédigée en 2001, fixe des règles claires de gouvernance de la mutualisation.

Les élus se sont notamment mis d'accord pour ne mutualiser que des services qui ont une dimension communautaire. Autrement dit, ces services doivent bénéficier au moment de leur mutualisation à au moins un tiers des habitants résidant en dehors de la ville centre. Par exemple, 40% des usagers du conservatoire de musique d'Autun habitaient dans d'autres communes avant sa mutualisation. La charte précise, en outre, que les équipements ou services sont remis à niveau avant leur mutualisation. Tous leurs paramètres de fonctionnement - coûts, recettes, dépenses - doivent également être connus et maîtrisés.

Mutualisations compatibles avec le maintien de services de proximité

"Nous appliquons à la mutualisation le principe de subsidiarité : tout ce qui fonctionne avec davantage d'efficacité sous la direction des communes reste communal, précise le Président de la Communauté de communes. La mutualisation ne doit pas conduire à éloigner les services des habitants ni à se substituer au travail des élus municipaux. Même dans le cadre de services mutualisés, rien ne se fait dans une commune sans en informer le maire." Les actions qui relèvent de la politique de la ville, et bien sûr l'état civil, restent de la compétence communale.

Les mutualisations, sources d'opportunités professionnelles pour les agents

Certes pour éviter les doublons, tous les départs à la retraite ne seront pas remplacés, mais le regroupement des moyens permet d'améliorer des services existants ou d'en mettre en place des nouveaux.

Ainsi alors qu'auparavant deux personnes s'occupaient de gestion du patrimoine dans deux structures regroupées par mutualisation, aujourd'hui l'une d'elle peut être formée à un autre métier pour prendre en charge un nouveau service.

Les mutualisations du Grand Autunois Morvan s'accompagnent donc d'actions de formation et de promotion du personnel. "Cette approche, doublée de l'alignement par le haut de leur statut, a fait prendre conscience aux agents que les opportunités professionnelles et leur avenir se jouent dans le cadre intercommunal", souligne l'élu.

Plus de la moitié des services rendus à la population déjà mutualisés

Le Grand Autunois Morvan a un coefficient d'intégration fiscal de 0,493. Fin 2014, environ 60% des services rendus à la population étaient communautaires : services techniques, écoles, restauration scolaires, action sociale, une grande partie de la culture...

Récemment la gestion des équipements informatiques des communes a été mutualisée, de même que la communication et la gestion technique des salles à vocation culturelle. En 2015, un service financier commun se chargera notamment des marchés publics, des achats et du contrôle de gestion. En 2016, ce sera le tour des ressources humaines, avec notamment la création d'un service de paye commun.

L'ensemble de ces réalisations et projets va permettre à la communauté de communes du Grand Autunois de rédiger son schéma de mutualisation sans difficulté. En revanche, la difficulté consistera à trancher la question suivante : faut-il aller plus loin dans la mutualisation ?

DOCUMENT N°3 :

« La mutualisation des services financiers, une stratégie payante » - Françoise Larpin, associée et directrice nationale chez KPMG secteur public – La Gazette des communes- Publié le 11 juillet 2016.

Les transformations que vit le bloc communal modifient les besoins d'expertises financières et fiscales. L'administration locale ne peut se passer des compétences internes pour accompagner les élus dans l'établissement des priorités au regard de la performance des politiques publiques et des dispositifs mis en œuvre. L'enjeu est le développement de nouvelles pratiques comme la mesure du coût des services publics, le contrôle des satellites et des délégations de service public, l'amélioration du rendement de la fiscalité ou encore le dialogue de gestion et l'évaluation des politiques publiques pour optimiser l'allocation des moyens.

Ces expertises sont coûteuses en ressources humaines et certaines collectivités, trop petites ou pas assez attractives, ne peuvent pas s'en doter. La mutualisation est une solution parce qu'elle permet à plusieurs collectivités de faire ensemble ce qu'elles ne pouvaient faire seules. C'est le cas en matière de services à la population, et c'est aussi le cas pour les fonctions support.

La mutualisation est une source de gains

Notre ouvrage consacré à la mutualisation des services financiers au sein du bloc communal, confirme que la mutualisation est une source de gains significatifs : gains de productivité des services, tout d'abord, grâce à une meilleure gestion des effectifs et des temps ; gains financiers, ensuite, grâce aux nouveaux outils déployés (observatoire fiscal, plan pluriannuel d'investissement, gestion dynamique de la dette...) et gains pour les agents, enfin, en termes de formation, d'opportunité de carrière et de mobilité.

Alors que la France est engagée dans une rationalisation de son organisation territoriale, les regroupements feront atteindre aux collectivités une taille critique permettant la réalisation de projets politiques plus ambitieux nécessitant ce type de compétences – devenues cruciales avec les transferts de compétences dont les impacts peuvent se révéler très complexes.

Certification des comptes des collectivités

La mutualisation est un investissement organisationnel. Plus ou moins coûteuse au début, elle peut aussi entraîner une certaine désorganisation des services ainsi qu'une perte de productivité, dans un premier temps. Ses effets positifs sont néanmoins réels et s'observent de façon progressive, à partir du moment où l'unité mutualisée a été rendue opérationnelle. Cet investissement, s'il peut paraître coûteux et risqué, est néanmoins indispensable pour outiller le bloc communal devant deux enjeux financiers majeurs à venir : la consolidation des comptes des communes et de leurs groupements, et la préparation à la certification des comptes, qui pourrait, à terme, devenir obligatoire.

La mutualisation des services financiers n'est donc possible qu'avec un fort portage politique. Plus qu'un effet de mode, la mutualisation est au service d'une vision stratégique de long terme. Dans le paysage intercommunal, la constitution d'un socle de services supports mutualisés à haut niveau d'expertise est l'une des pierres à poser pour ériger une administration unique au service d'un projet de territoire cohérent porté par les différentes collectivités qui le composent.

DOCUMENT N°4 :

Document à agraffer à la copie d'examen

Tableau de synthèse des documents d'urbanisme instruits en 2016

par le service mutualisé « instruction du droit des sols » (IDS) de la communauté de communes.

COMMUNE	Facturation des permis de construire en euros	Facturation des déclarations préalables en euros	Facturation des certificats d'urbanisme informatifs en euros	Facturation des certificats d'urbanisme opérationnels en euros	Coût total en 2016 en euros	Total avec les charges de structure en euros
Joliville						
Décoville						
Lumiville						