

# Les mutualisations au sein du bloc communal

DÉCEMBRE 2014

Pierre **HANOTAUX** • Pierre **HAUSSWALT** •  
David **KRIEFF** • Morgane **WEILL** •  
Sylvie **ESCANDE-VILBOIS** • Aline **DÉPERNET** •  
Chrystelle **NAUDAN-CARASTRO**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES







Inspection générale des finances

N° 2014-M-058-02

Inspection générale de l'administration

N° 14125-14078-01

## **RAPPORT**

# **LES MUTUALISATIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL**

Établi par

**PIERRE HANOTAUX**  
INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES

**PIERRE HAUSSWALT**  
INSPECTEUR DES FINANCES

**DAVID KRIEFF**  
INSPECTEUR DES FINANCES

**MORGANE WEILL**  
INSPECTRICE DES FINANCES

AVEC LE CONCOURS DE  
**NICOLAS LE RU**  
INSPECTEUR DES FINANCES ADJOINT

**SYLVIE ESCANDE-VILBOIS**  
INSPECTRICE GENERALE DE L'ADMINISTRATION

**ALINE DEPERNET**  
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

**CHRISTELLE NAUDAN-CARASTRO**  
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

- DÉCEMBRE 2014 -



## SYNTHESE

Ce rapport présente les résultats des travaux de la première mission d'évaluation réalisée à la demande conjointe de la ministre de la décentralisation et du président de l'association des maires de France et portant sur les mutualisations au sein du bloc communal. Les conclusions sont nourries autant par l'exploitation de données nationales que par de très nombreux entretiens avec les responsables élus et administratifs des collectivités territoriales, à l'occasion de déplacements, groupes de travail, ateliers, complétés par un questionnaire en ligne. L'ensemble de ces travaux a pu être réalisé avec le concours des associations d'élus et de collectivités territoriales.

Les mutualisations au sein du bloc communal correspondent à des mises en commun de moyens entre les EPCI à fiscalité propre (dits EPCI) et les communes, ainsi que leurs établissements publics (syndicats par exemple). Elles sont entendues au sens large dans le cadre du présent rapport. La mutualisation la plus aboutie correspond à un transfert de compétences des communes vers l'EPCI, mais bien d'autres formes existent. Ainsi, deux structures peuvent décider de réaliser conjointement une opération (achat groupé) ou une structure peut confier à une autre le soin de réaliser une mission pour elle, elle peut aussi créer en son sein un service qui intervient pour plusieurs partenaires.

Les mutualisations au sein du bloc communal varient par conséquent selon leurs modalités pratiques et juridiques mais également en fonction de leur degré d'intensité (volume des ressources mutualisées). La mission a constaté une diversité particulièrement marquée des mutualisations au sein du bloc communal. Le mode de mutualisation, c'est-à-dire le type d'organisation retenu peut être influencé par des caractéristiques locales. Ainsi, une tendance de fond consiste à voir l'EPCI mutualiser tendanciellement avec la ville-centre. En revanche, il n'existe aucun lien établi entre les caractéristiques locales (économiques, sociales, démographiques, géographiques) et le degré de mutualisation au sein du bloc communal. Le succès d'une démarche de mutualisation résulte donc avant tout d'une volonté politique locale déterminée, le plus souvent assise sur une démarche de construction d'un projet de territoire cohérent et partagé.

L'analyse des pratiques met en évidence des organisations en décalage avec le cadre juridique. Par ailleurs, le droit français a favorisé l'intégration intercommunale par deux voies : d'une part, une approche favorable à la mutualisation de l'EPCI au profit des communes plutôt que dans le sens inverse et, d'autre part, une limitation des possibilités de mutualisations entre communes qui excluraient l'EPCI. Des constats et analyses menés par la mission, il ressort qu'aucun argument ne vient démontrer qu'un sens de mutualisation est plus efficient qu'un autre à court terme et que de nombreuses opportunités de coopération intercommunale sans l'EPCI ne sont pas exploitées, faute de cadre juridique adéquat. Il existe par conséquent une opportunité d'ouverture et d'assouplissement du cadre juridique, à la faveur notamment de l'évolution du droit européen en matière de commande publique.

Les mutualisations sont fréquemment associées à l'idée de maîtrise, voire de réduction des dépenses des collectivités territoriales. Elles apparaissent comme un outil de gestion à même de contribuer au redressement des finances publiques. Par le croisement de données nationales et d'une démarche d'exploitation des éléments retirés de l'analyse approfondie de 35 EPCI (visites de terrain, entretiens), la mission conclut que les mutualisations ont principalement été associées à une extension des services proposés aux habitants, plutôt qu'à la génération d'économies budgétaires nettes. Ceci a eu lieu dans un contexte de croissance des dépenses du bloc communal, principalement porté par les EPCI. La mutualisation a pu toutefois générer des gains financiers ponctuels, mais ceux-ci ont été réutilisés 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 (rythmes scolaires, instruction des autorisations d'urbanisme par exemple). La mission souligne par ailleurs que les gains associés aux mutualisations sont rarement évalués et que l'État est encore mal outillé pour suivre l'évolution des pratiques, des gains associés et de leur devenir.

La hausse de la contrainte financière, notamment par la réduction des concours financiers de l'État, conduit les exécutifs locaux à associer de manière croissante mutualisation et rationalisation de la gestion publique en vue de générer des gains nets.

Tirant les conclusions du contexte de l'intercommunalité désormais généralisée sur l'ensemble du territoire, de l'impact renforcé de la contrainte budgétaire et de l'évolution du droit européen, le rapport propose un scénario d'évolution fondé sur une simplification et une ouverture des possibilités de mutualisation au niveau local tout en conservant comme objectif de moyen et de long termes le renforcement de l'intercommunalité par le transfert de compétence :celles-ci correspondent aux mutualisations les plus abouties.

Les assouplissements du cadre juridique concerneraient à la fois les projets entre communes, à une échelle infra-communautaire, et ceux qui excèdent le périmètre de la communauté. Afin de garantir la cohérence avec l'objectif d'intégration intercommunale, ces projets devraient se réaliser en lien avec l'EPCI auquel appartiennent les communes concernées. Enfin, certaines formes de mutualisations ascendantes, mettant les moyens de communes au service de la communauté, devraient être autorisées. L'incitation à l'intercommunalité pourrait prendre la forme d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) venant remplacer le coefficient de mutualisation prévu par la loi MAPTAM. Ce dernier présente des difficultés majeures de calcul et peut potentiellement générer des effets non souhaités. Le nouveau CIM pourrait s'appliquer à la dotation globale de fonctionnement actuelle mais également à une future dotation globale de fonctionnement territoriale. En tout état de cause, l'introduction du CIM devrait se faire à enveloppe de DGF décroissante, comme prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Le rapport souligne la nécessaire mobilisation des ressources humaines pour contribuer aux réussites des mutualisations et formule des propositions visant à promouvoir un dialogue social global et maîtrisé.

Enfin, les propositions de la mission sont accompagnées de recommandations permettant, d'une part, de valoriser les bonnes pratiques de gouvernance, de faire des schémas de mutualisation des outils plus efficaces et, d'autre part, de mieux diffuser l'information financière et les bonnes pratiques au sein du bloc communal.

En conclusion, à partir d'un constat de la diversité marquée des pratiques, de la dynamique des dépenses et d'un cadre juridique complexe, la mission retient un scénario alliant amélioration de la liberté d'organisation et incitation financière à la mutualisation dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LES MUTUALISATIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL SONT VARIEES, TANT PAR LEURS FORMES QUE PAR LEURS PERIMETRES, ET SONT LE FRUIT DE LA VOLONTE POLITIQUE DES ACTEURS PLUS QUE DE CIRCONSTANCES EXOGENES.....</b>	<b>3</b>
1.1. À défaut de définition juridique, la mission a retenu une acception large du terme « mutualisation ».....	3
1.2. L'État étant mal outillé pour disposer d'une vision consolidée des mutualisations à l'œuvre au sein du bloc communal, la mission a développé une méthode d'analyse par échantillon statistique.....	4
1.2.1. <i>L'État ne dispose pas d'une vision consolidée des mutualisations.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La mission a développé une méthode d'analyse fondée sur un échantillon d'intercommunalités représentatives.....</i>	<i>5</i>
1.3. Conçu comme un moyen de sécurisation juridique et de consolidation de l'intercommunalité, le cadre légal s'avère en décalage avec les pratiques.....	6
1.3.1. <i>Le législateur a encouragé le développement de l'intercommunalité au moyen d'incitations financières.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Précédé par les pratiques, le législateur a cherché à sécuriser les mutualisations au regard du droit communautaire en les encadrant.....</i>	<i>8</i>
1.3.3. <i>Le cadre juridique se caractérise par la multiplication de dispositifs de mutualisation, qui restent peu lisibles pour les collectivités.....</i>	<i>9</i>
1.3.4. <i>Un décalage persiste entre les pratiques et le droit.....</i>	<i>11</i>
1.3.5. <i>Les transferts de compétences sont inégalement mis en œuvre et les transferts partiels conduisent à de nombreuses mutualisations.....</i>	<i>13</i>
1.4. Les pratiques observées sur le terrain sont hétérogènes, tant en termes d'intensité que de mode de mutualisation choisi, même si plusieurs tendances se dégagent.....	14
1.4.1. <i>Les caractéristiques des territoires n'influencent pas le degré d'intégration, l'intensité ni le mode de la mutualisation.....</i>	<i>14</i>
1.4.2. <i>Malgré la diversité des modes de mutualisation, plusieurs tendances se dégagent, notamment entre la ville-centre et l'intercommunalité.....</i>	<i>16</i>
<b>2. LES MUTUALISATIONS MISES EN ŒUVRE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL FAVORISENT L'EXTENSION DE L'OFFRE DE SERVICES PLUS QUE DES ECONOMIES NETTES.....</b>	<b>17</b>
2.1. Les mutualisations n'ont pas été jusqu'à présent principalement motivées par la recherche d'économies budgétaires.....	17
2.1.1. <i>Les dépenses du bloc communal restent dynamiques entre 2006 et 2013 malgré le développement des processus de mutualisation.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>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.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>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.....</i>	<i>20</i>
2.1.4. <i>L'analyse de l'échantillon ne met pas en évidence une relation stricte entre le degré d'intégration et le niveau de dépenses.....</i>	<i>21</i>

2.2.	L'extension des services qui accompagne souvent les mutualisations est susceptible d'expliquer la hausse des dépenses .....	22
2.2.1.	<i>Les mutualisations permettent de répondre à la complexité croissante du service public, notamment dans les petites communes.....</i>	22
2.2.2.	<i>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.....</i>	23
2.2.3.	<i>Dans un contexte de croissance de la contrainte budgétaire, les mutualisations sont désormais mieux perçues comme des outils de maîtrise des dépenses .....</i>	24
2.3.	Si des gains financiers sont possibles, ils demeurent mal évalués et doivent être appréciés à l'aune des coûts induits.....	25
2.3.1.	<i>Si l'offre de services a pu augmenter, l'efficacité de la dépense ne fait pas l'objet d'évaluations approfondies.....</i>	25
2.3.2.	<i>Les rares évaluations des gains financiers nets ne sont pas fondées sur une méthode commune aux collectivités.....</i>	25
2.3.3.	<i>La méthode « avant/après » est celle qui présente le moins d'écueils méthodologiques.....</i>	26
2.3.4.	<i>Les constats de terrain montrent que les économies sont possibles sous certaines conditions.....</i>	27
2.3.5.	<i>Les coûts associés à la mutualisation réduisent le gain net et doivent être pris en compte lors de l'évaluation des gains attendus .....</i>	28
<b>3.</b>	<b>LE SCENARIO DE REFORME PROPOSE ALLIE INCITATION FINANCIERE ET SIMPLIFICATION, AU SERVICE DE L'HORIZON INTERCOMMUNAL ET DU RESPECT DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE.....</b>	<b>30</b>
3.1.	Les mutualisations à l'échelle de l'intercommunalité pourront être favorisées par un dispositif de modulation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF)....	31
3.1.1.	<i>La mission propose de rénover l'incitation financière avec un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) à même d'encourager les transferts et la rationalisation de la carte syndicale.....</i>	31
3.1.2.	<i>Le coefficient proposé pourrait venir moduler la dotation d'intercommunalité et ultérieurement une DGF territoriale.....</i>	32
3.2.	Face à la contrainte budgétaire, le recours à l'endettement ne doit pas se substituer à la recherche d'économies <i>via</i> les mutualisations.....	33
3.3.	Des assouplissements juridiques sont désormais possibles et doivent faciliter les mutualisations tout en contribuant à l'intégration intercommunale et à la création de communes nouvelles.....	33
3.3.1.	<i>Assurer et accompagner la transposition des nouvelles directives européennes .....</i>	34
3.3.2.	<i>Étendre les possibilités de mutualisation entre acteurs locaux, en lien avec l'intercommunalité .....</i>	34
3.4.	La réussite des mutualisations nécessite un dialogue social soutenu et maîtrisé à l'échelle intercommunale.....	38
3.4.1.	<i>Dans un souci d'équité et d'efficacité, le dialogue social doit être global, continu et maîtrisé.....</i>	38
3.4.2.	<i>Des outils doivent permettre de renforcer une gestion des ressources humaines à l'échelle intercommunale .....</i>	39
3.5.	Des bonnes pratiques identifiées sur le terrain peuvent utilement accompagner le scénario de réforme .....	40
3.5.1.	<i>L'élaboration des schémas doit être l'occasion d'une revue des fonctions et des compétences dans le double contexte de la rationalisation de la carte intercommunale et de la promotion des communes nouvelles .....</i>	40



3.5.2.	<i>La gouvernance doit permettre de fixer les objectifs de la mutualisation et de les articuler avec le projet communautaire .....</i>	<b>43</b>
3.5.3.	<i>Les EPCI pourraient être incités à des transferts plus complets et de nouvelles compétences optionnelles pourraient être envisagées.....</i>	<b>44</b>
3.5.4.	<i>Les outils de suivi et de connaissance des mutualisations doivent participer à renforcer la solidarité et la transparence et diffuser les bonnes pratiques.....</i>	<b>46</b>
<b>CONCLUSION.....</b>		<b>48</b>



## INTRODUCTION

L'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) ont été saisies par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et par le président de l'association des maires de France (AMF) d'une mission relative aux mutualisations au sein du bloc communal<sup>1</sup>. Conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et copilotée par le directeur général des collectivités locales (DGCL) et par le directeur général de l'AMF, la mission a respecté deux principes organisationnels : une association large des parties prenantes au niveau national et une observation directe des pratiques locales.

La mission remercie à cette occasion l'ensemble des associations, composées d'élus ou de responsables administratifs, qui ont apporté un soutien précieux aux travaux : l'AdCF, l'ACUF, l'AMGVF, Villes de France, la FVM, l'AMRF, l'APVF, l'AATF et l'ADGCF<sup>2</sup>. Elle tient également à remercier l'ensemble des élus et cadres territoriaux qui ont reçu les membres de la mission lors des déplacements dans les territoires<sup>3</sup> ou qui se sont associés aux ateliers thématiques. Elle adresse également ses remerciements aux équipes des services de l'État en administration centrale ou déconcentrée et particulièrement aux équipes du SGMAP ainsi qu'aux services de la DGCL et de l'AMF, copilotes de la mission.

### **Encadré 1 : Principaux travaux réalisés par la mission en partenariat avec les acteurs locaux et centraux**

- Déplacements dans 11 départements de 5 régions et étude d'un échantillon représentant 35 EPCI, 674 communes et 4,34 M d'habitants
- Groupes de travail et entretiens avec des élus locaux et nationaux et des représentants de toutes les associations du COFIL ainsi que l'AATF, l'ADGCF, le SNDGCT
- Entretiens avec tous les syndicats de la fonction publique territoriale représentés au conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- Groupes de travail thématiques associant des représentants de quinze collectivités, avec l'appui de l'AMF, de l'AdCF, du SGMAP et d'un cabinet de conseil
- Questionnaire en ligne à destination de toutes les communes et EPCI (élus et directeurs) ayant recueilli 576 réponses
- Entretiens avec des experts
- Collectes de données et entretiens : DGCL, DGFIP, CGET, INSEE, DB, DGT <sup>4</sup>
- Analyses statistiques avec l'appui d'un statisticien de l'IGF

<sup>1</sup> Voir lettre de mission en annexe VIII.

<sup>2</sup> Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des communautés urbaines de France (ACUF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Fédération des villes moyennes (FVM), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des petites villes de France (APVF), Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF).

<sup>3</sup> Voir en annexe IX la liste des personnes rencontrées ou associées aux travaux.

<sup>4</sup> Direction générale des collectivités locales, Direction générale des finances publiques, Conseil général à l'égalité des territoires, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction du budget, Direction générale du Trésor.

## Rapport

Le présent rapport de synthèse expose les principaux constats de la mission et propose un scénario d'évolution permettant aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de conduire des mutualisations génératrices de gains dans un contexte financier exigeant. Il sera complété par des fiches pratiques à destination des acteurs locaux afin de faciliter les démarches de mutualisations et de valoriser les bonnes pratiques constatées sur le terrain.

Adoptant une définition large des mutualisations au sein du bloc communal allant de la coopération informelle au transfert de compétences entre une commune et son EPCI, la mission a établi un panorama des pratiques et du cadre juridique des mutualisations. Les pratiques sont éminemment diverses par leur forme et leurs périmètres et sont le résultat d'une volonté politique plus que de circonstances exogènes locales. La mission a également conduit une analyse budgétaire des mutualisations (partie 1).

Les mutualisations ont principalement généré une extension du service rendu aux populations. Sans que la mission soit en mesure de se prononcer sur l'efficacité des politiques publiques ainsi menées, force est de constater que les mutualisations n'ont pas conduit à ce stade à une réduction des dépenses, en l'absence de contrainte financière. Les gains associés aux mutualisations restent par ailleurs généralement peu évalués et incertains (partie 2).

La mission identifie ensuite plusieurs orientations qui devraient guider la réforme relative aux mutualisations en conservant l'horizon de l'intégration intercommunale fixé par le législateur. La mission en déduit plusieurs propositions de nature juridique et financière ainsi qu'une série de bonnes pratiques à destination de l'État et des collectivités locales (partie 3).

## 1. Les mutualisations au sein du bloc communal sont variées, tant par leurs formes que par leurs périmètres, et sont le fruit de la volonté politique des acteurs plus que de circonstances exogènes

### 1.1. À défaut de définition juridique, la mission a retenu une acception large du terme « mutualisation »

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ne comporte pas de définition juridique des mutualisations. La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures. La mission a étendu cette acception aux transferts de compétences. Au sein du bloc communal, la mutualisation peut concerner les communes entre elles, les communes et leurs établissements.

La mission n'a pas étudié le périmètre du Grand Paris et des métropoles marseillaise et lyonnaise, conformément à la commande.

#### Encadré 2 : Chiffres clés du bloc communal

Les acteurs de la mutualisation sont nombreux : 36 767 communes<sup>5</sup>, 2 145 EPCI à fiscalité propre, 13 402 syndicats<sup>6</sup> au 1er janvier 2014 auxquels s'ajoutent d'autres établissements publics communaux<sup>7</sup>.

Les dépenses du bloc communal s'élèvent en 2013 à 132,5 Md€, soit 56,7 % de l'ensemble des dépenses des collectivités. Elles ont connu entre 2012 et 2013 une hausse de 4,5 %. En 2012, les effectifs des communes et de leurs groupements<sup>8</sup> représentent 73,9 % des effectifs des collectivités territoriales : 1,19 million d'agents employés dans les communes et établissements communaux et 264 000 dans les organismes intercommunaux dont 195 000 dans les EPCI à fiscalité propre.

*Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2014 et collectivités locales en chiffres 2014 - DGCL.*

De manière schématique, la mutualisation peut prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants :

- ◆ **une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune** (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;
- ◆ **un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui** (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;
- ◆ **un partenaire met ses moyens au service des autres** (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;
- ◆ **un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants** (création de service commun) ;
- ◆ **les partenaires (communes) transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un autre (EPCI)** qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

Ces cinq formes de mise en commun de moyens constituent pour la mission la définition de la mutualisation. Les travaux présentés dans la suite de ce rapport se réfèrent donc à cette acception. Pour cette raison, le terme « mutualisation hors transfert » est employé lorsque l'analyse de la mutualisation exclut les transferts de compétence.

<sup>5</sup> Dont 36 552 communes de métropole.

<sup>6</sup> Dont 8 971 SIVU, 1 235 SIVOM ; 3 187 syndicats mixtes et 9 pôles métropolitains.

<sup>7</sup> Les spécificités des centres communaux d'action sociale n'ont pas été traitées.

<sup>8</sup> Effectifs physiques de la FPT de fin d'année 2012 - France hors Mayotte.

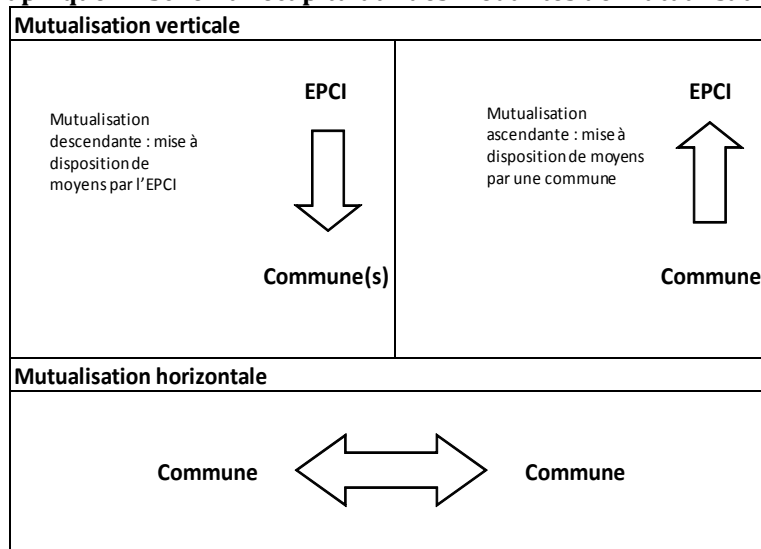
## Rapport

Le terme EPCI utilisé dans le rapport correspond aux EPCI à fiscalité propre (communautés de communes (CC), communautés d'agglomération (CA), communautés urbaines (CU), métropoles et syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)).

Afin de rendre compte des différentes modalités de mutualisation, il est nécessaire de distinguer :

- ◆ **la mutualisation verticale** qui associe l'EPCI et ses communes membres, elle est dite :
  - **ascendante** lorsqu'une commune réalise des services pour l'intercommunalité ;
  - **descendante** lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs de ses communes membres ;
- ◆ **la mutualisation horizontale** qui concerne plusieurs collectivités territoriales, en l'occurrence, plusieurs communes.

**Graphique 1 : Schéma récapitulatif des modalités de mutualisation<sup>9</sup>**



*Source : Mission.*

## 1.2. L'État étant mal outillé pour disposer d'une vision consolidée des mutualisations à l'œuvre au sein du bloc communal, la mission a développé une méthode d'analyse par échantillon statistique

### 1.2.1. L'État ne dispose pas d'une vision consolidée des mutualisations

La compréhension des mutualisations au niveau national est gênée par les limites des outils disponibles.

En premier lieu, les données issues de la base ACTES (actes transférés au contrôle de légalité préfectoral *a posteriori*) permettent de disposer d'une première approche du volume d'actes juridiques mentionnant le terme mutualisation mais n'autorisent pas une analyse systématique et quantitativement précise de ce phénomène.

<sup>9</sup> Dans le schéma, le terme « commune » inclut les établissements publics communaux rattachés (ex CCAS).

## Rapport

Les transferts de compétences, qu'ils soient complets ou partiels (*i.e.* limités par l'intérêt communautaire), sont recensés par la base BANATIC actualisée par la DGCL. Ils se traduisent également dans les comptes des EPCI et les bases de données de la DGFIP. Ces outils permettent de disposer d'une vision quantitative du poids de l'intercommunalité par rapport aux communes et du poids de la mutualisation lorsqu'elle emprunte ces canaux.

En revanche, les mutualisations peuvent aussi donner lieu à une multiplicité de flux financiers entre l'EPCI et les communes membres. Ils peuvent être ascendants lorsque la commune assure une prestation en faveur de l'EPCI ou descendants dans le cas contraire. Ils sont observables en cas de mise à disposition de service ou de personnel et d'existence de services communs.

Ces flux croisés reflètent par conséquent une partie significative des mutualisations à l'œuvre au sein du bloc communal. Ils sont retracés, en théorie, sur des comptes spécifiques des plans comptables applicables aux EPCI et aux communes. La DGFIP a engagé un travail de fiabilisation de ces flux croisés, qui permettrait d'identifier la nature et les volumes de flux concernés.

Néanmoins, **deux limites fondamentales** remettent en cause la fiabilité des données à ce stade, malgré l'effort de certaines structures locales à se référer au guide de la DGFIP mis en place à cet effet :

- ◆ certaines actions mutualisées peuvent ne pas donner lieu à une refacturation : il s'agit de prestations informelles, souvent de conseil (juridique, financier) ou des activités de pilotage stratégique ;
- ◆ surtout, l'inscription des montants correspondants aux flux croisés dans les comptes dédiés correspondant aux activités mutualisées n'est pas obligatoire.

L'information disponible pour l'administration centrale reste par conséquent lacunaire et ne peut être utilisée en tant que telle pour refléter de manière fiable l'entière réalité des mutualisations. La meilleure approche possible de la mutualisation consiste, de fait, à étudier le ratio de dépenses de l'EPCI sur les dépenses du bloc. Toute autre analyse doit donc consister à rassembler des données locales qui, agrégées, peuvent être interprétées : c'est l'objet de la démarche de recueil de données locales de la mission, présentée *infra*.

### 1.2.2. La mission a développé une méthode d'analyse fondée sur un échantillon d'intercommunalités représentatives

La mission a constaté qu'était régulièrement avancé un argument selon lequel le degré de mutualisation, qu'il prenne la forme de transfert de compétences ou de mutualisation hors transfert intégral, dépendait étroitement de conditions exogènes à l'EPCI (géographie, économie, sociologie, histoire). Elle a cherché à déterminer si l'intensité des mutualisations était corrélée aux caractéristiques du territoire.

Compte tenu de l'hétérogénéité des 2 145 intercommunalités françaises, une typologie permettant de neutraliser l'influence d'une série de 26 variables exogènes (variables INSEE) a été construite. Cette méthode permet de déterminer dix groupes homogènes d'EPCI qui constituent autant d'objets d'analyse pertinents pour comparer leurs pratiques de mutualisation et d'intégration, leurs résultats et les modalités de mises en œuvre.

Afin de disposer d'une compréhension plus précise de cette diversité, la mission a analysé de manière approfondie 35 EPCI répartis en 10 groupes homogènes. Ils représentent une diversité de situations choisies en fonction d'une analyse multicritère (*cf.* annexe relative à l'analyse des pratiques de mutualisation). Une telle analyse par échantillon est la seule voie d'étude possible en l'absence de système structuré d'exploitation des données relatives aux mutualisations au niveau national.

**Encadré 3 : Présentation de la méthodologie d'analyse des territoires**

L'analyse des pratiques de mutualisation entre EPCI et communes suppose de comparer, pour une ou plusieurs compétences, le coût du service par habitant, ainsi que la qualité du service public rendu.

Toutefois, la comparaison de tous les EPCI entre eux peut potentiellement fausser l'analyse, du fait des disparités géographiques, démographiques et économiques, ainsi que des différences de gouvernance.

Compte tenu de l'hétérogénéité des 2 145 EPCI français, une typologie permettant de neutraliser les caractéristiques exogènes des intercommunalités a été conçue par la mission. Elle a identifié dix EPCI à partir des entretiens réalisés avec les associations d'élus et de collectivités, en s'attachant à respecter la diversité des territoires. À chacun de ces 10 EPCI, ont été associés 100 territoires témoins en fonction de leur position dans la base d'analyse territoriale de l'INSEE qui présente pour chaque EPCI une batterie de 26 critères objectifs (démographie, économie, géographie...). Chacun des dix groupes a ensuite été analysé pour identifier des territoires types en leur sein, support de déplacements et d'entretiens téléphoniques.

La mission a également choisi six indicateurs pour présenter les singularités de chacun de ces groupes :

- la population, pour estimer la taille du bloc communal ;
- la forme juridique des intercommunalités, qui influence le nombre de transferts ;
- la part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc, afin d'estimer le degré d'intégration ;
- les dépenses pour 1 000 habitants de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission en raison de leur niveau et de leur variabilité d'un EPCI à l'autre ;
- la part de l'EPCI dans les dépenses pour ces six postes de comptabilité par nature.

L'analyse des différentiels de performance en matière de mutualisation au sein de chaque groupe homogène permet alors d'identifier précisément si, dans une situation géographique, démographique et économique comparable, certaines intercommunalités sont parvenues, au moyen de mutualisations, à rationaliser le service public rendu.

La construction de cette typologie permet également, dans un deuxième temps, d'identifier, pour chaque intercommunalité visitée par la mission, des territoires comparables, dits « témoins », qui sont étudiés de façon plus approfondie et permettent une analyse comparée des territoires entre eux.

**1.3. Conçu comme un moyen de sécurisation juridique et de consolidation de l'intercommunalité, le cadre légal s'avère en décalage avec les pratiques**

**1.3.1. Le législateur a encouragé le développement de l'intercommunalité au moyen d'incitations financières**

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le vecteur de l'incitation en faveur de l'intégration communautaire souhaitée par le législateur. Pour favoriser le développement effectif de l'intercommunalité, la DGF est modulée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le CIF est le rapport entre le produit des recettes fiscales perçues par l'EPCI et celui perçu par l'ensemble du bloc communal, c'est-à-dire par l'EPCI et ses communes membres, ainsi que par les syndicats intercommunaux.

Le CIF ne s'applique pas à la DGF des communes mais à celle des intercommunalités. La DGF des EPCI est constituée d'une dotation de compensation, non affectée par le CIF et d'une dotation d'intercommunalité, dont seule une partie est concernée par cet outil. Ainsi, le CIF s'applique à 30 % de la dotation d'intercommunalité (dotation de base). Le CIF n'est pas appliqué aux communautés urbaines et métropoles.

- ◆ **Le CIF ne reflète pas de manière optimale la réalité des mutualisations**

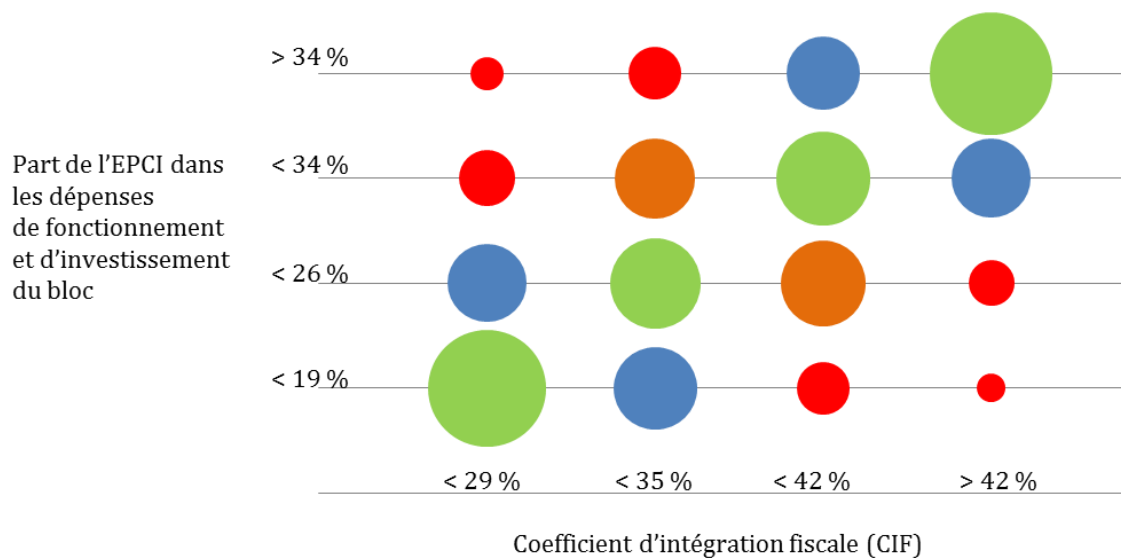


## Rapport

Les évolutions législatives récentes, en particulier le coefficient de mutualisation créé par la loi MAPTAM, laissent à penser que le CIF donne une image incomplète des mutualisations au sein du bloc communal. La mission a cherché à mesurer son adéquation avec la réalité des mutualisations.

La mission a ainsi comparé la position de chaque EPCI au vu de son CIF et d'un éventuel coefficient de mutualisation calculé comme un coefficient d'intégration et de mutualisation (dépenses de l'EPCI sur dépenses du bloc communal). Les travaux ont conduit à affecter chaque EPCI de deux résultats : leur CIF et le coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM). *A priori*, il serait cohérent de s'attendre à ce qu'un EPCI à CIF élevé soit caractérisé par un CIM élevé, et inversement. Les résultats de l'analyse sont présentés dans le graphique ci-dessous.

**Graphique 2 : Répartition des EPCI par quartile de CIF et de part de dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal**



*Source* : DGCL, DGFIP, calculs mission.

Note de lecture : la diagonale partant d'en bas à gauche du graphe pour aller en haut à droite représente une bonne correspondance entre CIF et coefficient en dépenses. Plus un bloc communal est éloigné de cette diagonale, plus la mesure de la mutualisation par le CIF s'éloigne de la mesure de la mutualisation par le coefficient en dépense.

Seulement 48 % des EPCI se situent dans le même quartile en termes de CIF que de CIM. Il apparaît que le CIF et le CIM ont des niveaux divergents, ce qui peut sembler contre-intuitif. Cette situation s'explique par des différences d'assiette : le CIF couvre environ 40 % des recettes des EPCI tandis que le CIM engloberait, dans les calculs de la mission, 84 % des dépenses.<sup>10</sup> Il n'y a en effet aucune raison *a priori* pour qu'un indicateur du poids de l'EPCI portant sur 40 % des recettes donne un résultat cohérent avec celui tiré d'un indicateur portant sur 84 % des dépenses.

- ◆ **Si le principe d'un coefficient d'intégration et de mutualisation est valide, le coefficient de mutualisation tel qu'inscrit dans le CGCT aujourd'hui présente des difficultés**

<sup>10</sup> Ces 84 % correspondent en fait à 100 % des dépenses réelles, retraités pour éviter les doubles comptes.

## Rapport

Le principe d'un coefficient d'intégration et de mutualisation assis sur une assiette large représente plus fidèlement la réalité de l'action des EPCI. La loi MAPTAM a créé un coefficient de mutualisation défini comme le rapport, au sein des EPCI à fiscalité propre, entre les rémunérations des personnels affectés au sein de services fonctionnels et la masse salariale totale du bloc communal. La mission, spécifiquement mandatée, a expertisé la faisabilité et la pertinence de ce coefficient et propose un nouveau mode de calcul dans la partie 3. du présent rapport.

- ◆ **Si le principe d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) a démontré sa pertinence, le coefficient de mutualisation tel qu'il est inscrit dans le CGCT aujourd'hui n'est pas satisfaisant**

Le coefficient de mutualisation n'a pas encore été traduit dans les faits par des décrets d'application.

En l'état actuel du droit, la mission considère que le coefficient de mutualisation ne peut être calculé de manière fiable et peut inciter à recourir à des modes de gestion non optimaux.

Techniquement, deux raisons expliquent cette impossibilité. D'abord, les éléments de comptabilité disponibles pouvant être rapprochés de la notion de service fonctionnel sont lacunaires et peu fiables. La tenue d'une comptabilité fonctionnelle n'est en effet pas obligatoire pour toutes les communes et reste déclarative. La mission a pu expertiser la qualité du renseignement pour celles qui l'ont fait et constate que sa fiabilité est particulièrement variable. Ensuite, il apparaît qu'une fiabilisation des données, nécessaire en théorie, représenterait une charge d'activité particulièrement forte pour un résultat très incertain.

Le principe du coefficient de mutualisation tel qu'il est codifié en l'état actuel dans le CGCT n'est pas non plus sans poser de difficultés. Premièrement, les pratiques observées par la mission dépassent largement les services fonctionnels. Deuxièmement, les marges de manœuvre en matière de mutualisation de services opérationnels restent significatives dans la mesure où ils représentent une part des dépenses très supérieure aux services fonctionnels.

### **1.3.2. Précédé par les pratiques, le législateur a cherché à sécuriser les mutualisations au regard du droit communautaire en les encadrant**

Le droit a longtemps privilégié la création de structures juridiques *ad hoc* pour porter les mutualisations. L'un des outils les plus anciens est le syndicat intercommunal, les syndicats à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) étant créés depuis la loi du 22 mars 1890. Ils permettent de gérer des compétences (ordures ménagères, gestion de l'eau...) mais aussi des fonctions supports (syndicats informatiques par exemple). Les syndicats de gestion de personnel sont devenus quant à eux des centres de gestion lors de la décentralisation de 1982. En tant qu'établissement public local, ils sont une forme de mutualisation. De même, l'agence départementale est créée par la loi du 21 février 1996.

Des outils souples de mise en commun ponctuelle existent également entre communes depuis longtemps : l'entente, le groupement de commande, le mandat de maîtrise d'ouvrage notamment.

## Rapport

Lorsque le législateur, par la loi 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a relancé la construction intercommunale, il n'a pas prévu la mutualisation de services. Les objectifs étaient autres : inciter – notamment par le levier d'un bonus financier via la dotation globale de fonctionnement (DGF) – au regroupement intercommunal, couvrir le territoire français et développer des EPCI à fiscalité propre pour éviter une concurrence fiscale entre territoires. Le respect du principe de spécialité avait comme corolaire une séparation stricte des administrations des communes et des intercommunalités.

Les premières initiatives locales de mutualisation (le cas le plus connu est celui développé par la communauté urbaine de Strasbourg dont les services sont entièrement communs avec ceux de la ville de Strasbourg) se sont donc réalisées en dehors de toute législation, ce qui a suscité des remarques des chambres régionales des comptes.

L'application du droit communautaire de la commande publique<sup>11</sup> aux conventions de mutualisation est apparue, pendant de nombreuses années, comme un obstacle majeur au développement de ces pratiques entre les collectivités et leurs établissements publics. La commission européenne a même lancé une procédure d'infraction contre la France<sup>12</sup>.

Le législateur est donc intervenu, notamment avec la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 pour sécuriser les pratiques en les encadrant et mettre fin à cette procédure d'infraction (cf. annexe relative aux outils juridiques).

### **1.3.3. Le cadre juridique se caractérise par la multiplication de dispositifs de mutualisation, qui restent peu lisibles pour les collectivités**

Le législateur a construit progressivement des outils de mutualisation, notamment dans les lois du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités locales et du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM). Les différents outils ont été certes progressivement améliorés, mais ils se sont aussi accumulés.

Pour inciter les acteurs à mutualiser et renforcer leur appropriation des outils, l'article 67 de la loi du 16 décembre 2010 a institué<sup>13</sup> l'obligation pour le président d'un EPCI à fiscalité propre d'établir « *un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI 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.* ».

---

<sup>11</sup> Le Conseil d'État a jugé que la convention par laquelle une communauté de communes confiait, à un syndicat mixte dont elle était membre, la gestion de son service des eaux et d'assainissement moyennant le versement d'une rémunération, constituait un marché public soumis à publicité et mise en concurrence (CE, 20 mai 1998, Communauté de communes de Piémont de Barr, n° 188239, JurisData n° 1998-050152 ; Rec. CE 1998, p. 201 ; JCP E 1998, n° 25, p. 968).

<sup>12</sup> Par un avis motivé du 27 juin 2007 elle a lancé contre la France une procédure d'infraction pour non-conformité de la législation avec les règles communautaires de la commande publique. En 2005, elle avait mis en demeure la France de modifier les dispositions de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui autorisaient les communes à mettre certains de leurs services à disposition de l'EPCI dont elles étaient membres.

<sup>13</sup> Cf. l'article L5211-39-1 du CGCT.

## Rapport

Tant par son contenu que par son calendrier, le schéma de mutualisation comporte un lien explicite avec le budget de l'EPCI puisque le législateur a prévu que : « *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* ». <sup>14</sup>

Le panorama actuel des outils du bloc communal – hors création d'établissement public *ad hoc* - est complexe et détaillé dans le tableau ci-dessous :

- ◆ pour les EPCI à fiscalité propre avec leurs communes : mise à disposition de services ascendante ou descendante, services communs, mise à disposition de services techniques dans les communautés urbaines, mise en commun de moyens, convention de création ou de gestion d'équipements ou de services, délégation de compétences ;
- ◆ pour les syndicats mixtes, mise à disposition dans le cadre de leur compétence avec les collectivités ou EPCI membres ;
- ◆ pour tous (communes entre-elles et EPCI) : mandat de maîtrise d'ouvrage, groupement de commande, entente, mise à disposition individuelle d'agent ;
- ◆ entre EPCI : la prestation de service.

**Tableau 1 : Principaux outils de mutualisation**

	Objet	2 communes ou plus	un EPCI à FP et toutes ses communes	un EPCI à FP et certaines de ses communes	2 EPCI à FP ou plus	un EPCI à FP et syndicat ou EP	d'autres acteurs du bloc communal
<b>Mise à disposition individuelle (art. 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)</b>	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation	X	X	X	X	X	X
<b>Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (L. 5211-4-1 et L. 5215-30<sup>15</sup>)</b>	Mise à disposition ascendante ou descendante de service (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)	-	X	X	-	-	-
<b>Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (L. 5721-9)</b>	Mise à disposition ascendante ou descendante de service	-	-	-	-	X	X
<b>Service commun (L. 5211-4-2)</b>	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI à FP pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)	-	X	X	-	-	-
<b>Mise en commun de moyens (L. 5211-4-3)</b>	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes	-	X	X	-	-	-
<b>Création ou gestion</b>	Un partenaire confié à	-	X	X	-	-	-

<sup>14</sup> Sur le débat d'orientation budgétaire, institué dans les communes de 3 500 habitants et plus, voir L 2312-1 du CGCT modifié par [LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 93](#) qui a introduit en outre un débat sur l'endettement.

<sup>15</sup> En l'absence de précision, les articles mentionnés sont ceux du CGCT.

## Rapport

	Objet	2 communes ou plus	un EPCI à FP et toutes ses communes	un EPCI à FP et certaines de ses communes	2 EPCI à FP ou plus	un EPCI à FP et syndicat ou EP	d'autres acteurs du bloc communal
<b>d'équipements ou de services (L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)</b>	un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services						
<b>Délégation de compétence (L. 1111-8)</b>	Une entité délègue à une autre des compétences qui sont exercées par cette dernière au nom et pour le compte de l'entité délégante.	-	X	X	-	-	-
<b>Prestation de service (L. 5111-1)</b>	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services	-	-	-	X	X	X
<b>Entente (L. 5221-1 et L. 5221-2)</b>	Convention ayant pour objet de traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les participants (et compris dans leurs attributions) Possibilité d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.	X	-	-	-	-	-
<b>Groupeement de commande (art 8 du code des marchés publics)</b>	Marché public partagé	X	X	X	X	X	X

*Source : Mission.*

Plus d'une dizaine d'outils ont ainsi été répertoriés par la mission permettant des mutualisations au sein du bloc communal. Chacun a un régime juridique différent : personne morale ou compétence concernées, modalités de mise en œuvre et de remboursement, durée.

Ces différentes dispositions – dont certaines ont été fréquemment modifiées par le législateur – sont dispersées dans le CGCT. Les échanges de la mission avec les acteurs locaux montrent que la plupart appréhendent mal l'ensemble de ces outils.

Si cette complexité n'a pas empêché le développement de mutualisations, il est probable qu'elle ralentisse des projets, réduise parfois leur portée, voire aboutisse à des abandons. En outre, la mission a relevé des pratiques en décalage avec le droit.

### 1.3.4. Un décalage persiste entre les pratiques et le droit

La mission a constaté que de nombreuses pratiques locales ne correspondent pas aux canevas prévu par le législateur. À titre d'exemple, il est possible de mentionner :

- ◆ la création d'un service commun chargé de missions fonctionnelles partagé entre EPCI à fiscalité propre et ville-centre et positionné au sein de cette dernière, alors que le législateur n'autorise une telle solution que dans une métropole ou une communauté urbaine ;

## Rapport

- ◆ la constitution d'un service commun à la ville-centre et à l'EPCI à fiscalité propre composé à la fois d'agents de la commune mis à disposition de la communauté et d'agents de la communauté mis à disposition de la ville-centre ;
- ◆ des mises à dispositions (descendantes) de services de l'EPCI à fiscalité propre au profit de la ville-centre ou des communes membres pour réaliser des services fonctionnels, alors que le CGCT précise que cette formule s'applique « *dans le cadre d'un transfert de compétence des communes* » ;
- ◆ le maintien dans les effectifs des communes d'agents chargés de la mise en œuvre de compétences qui ont pourtant été entièrement transférées à la communauté ;
- ◆ des agents employés à temps non-complet à la fois dans une commune et dans un EPCI (au lieu de créer un service commun) ;
- ◆ des services mis à la disposition des communes sans convention et gratuitement.

De nombreuses conventions ne donnent pas une définition suffisamment précise des obligations réciproques des communes et des EPCI. Nombre d'entre elles prévoient un remboursement forfaitaire des mises à disposition, qu'elles soient ascendantes ou descendantes, alors que l'article D. 5211-16 du CGCT dispose que le remboursement des frais occasionnés s'effectue sur la base d'un « *coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement* ».

Enfin, la mission a constaté des pratiques de mutualisations entre communes, en dehors de l'EPCI, par convention mais sans réel support juridique : conventions conclues entre des communes pour créer ou gérer un équipement commun ou encore entre un CCAS et des communes voisines.

Les raisons des écarts entre le droit et les pratiques sont diverses. Tout d'abord, le droit a bien souvent suivi la pratique de territoires en avance qui n'ont pas revu leur organisation après la publication de nouvelles lois. Le coût de la mise en conformité avec le droit est souvent considéré comme trop important. La prise de conscience du décalage avec les normes en vigueur peut aussi ne pas surgir, dans la mesure où les mutualisations ne font pas partie des axes prioritaires du contrôle de légalité. Le risque juridique est peu identifié, ou considéré comme faible. La mission a également constaté que les EPCI pouvaient développer des mutualisations très informelles ou marginales qui ne suscitaient pas chez les acteurs de besoin d'en définir le cadre. Politiquement, la gratuité qu'impliquent certaines mutualisations fait partie du « *pacte communautaire* » implicite, qu'il est politiquement délicat de remettre en cause. Les élus peuvent également exprimer une préférence pour une approche pragmatique, considérant qu'ils sont les plus à même de définir la meilleure organisation.

Certaines pratiques en décalage avec la réalité s'expliquent également par un réflexe de saine gestion budgétaire : ainsi, il peut être décidé de placer un service commun à la ville-centre pour éviter une augmentation de la masse salariale quand le régime indemnitaire de l'EPCI est supérieur à celui de cette ville, quand bien même le CGCT prévoit que le service commun doit être placé auprès de l'EPCI.

L'analyse du panel d'outils de mutualisation montre également qu'il a été élaboré en vue de favoriser la construction intercommunale, en autorisant les mises à disposition de services dans le cadre de transferts de compétences mais aussi en privilégiant l'EPCI à fiscalité propre comme support des mutualisations et en limitant les possibilités de mutualisation horizontales entre communes.

## Rapport

La mission a également relevé que les outils de mutualisation à disposition ne répondent pas à tous les besoins identifiés au niveau local, notamment la volonté de réaliser des mutualisations ascendantes (d'une commune au profit d'un EPCI) lorsque les compétences humaines sont à la ville-centre du fait d'un manque de maturité de la construction intercommunale, ou encore le souhait de réaliser des coopérations infra-communautaires quand peu de communes sont concernées ou bien lorsque l'EPCI est considéré comme trop lointain pour s'intéresser à ces questions.

La mission relève que nombre d'élus et de responsables administratifs locaux appellent de leurs vœux la possibilité de créer des services communs auprès d'une commune (possibilité ouverte uniquement aux communautés urbaines et métropoles), la facilitation des démarches de mutualisation infra-communautaires (entre communes) et la possibilité de réaliser des mutualisations avec d'autres acteurs pour éviter de multiplier les services fonctionnels.

### 1.3.5. Les transferts de compétences sont inégalement mis en œuvre et les transferts partiels conduisent à de nombreuses mutualisations

Le CGCT prévoit à son article L. 5211-4-1 que le transfert de compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du ou des services et des parties de service(s) chargés de la mise en œuvre de la compétence transférée. Il emporte ainsi le transfert du personnel qui exerce ses missions au sein du ou des services transférés.

Malgré les transferts de compétences, les communes conservent des missions et des effectifs en lien avec ces compétences. C'est le maintien d'agents aux activités proches au niveau intercommunal et au niveau communal qui suscite le besoin de mutualisation. Plusieurs configurations peuvent aboutir à cette situation :

- ◆ la **définition de l'intérêt communautaire** : celle-ci peut laisser aux communes une partie de la compétence (en matière de voirie, de zones d'activité, d'équipements culturels et sportifs par exemple) et favoriser les situations où l'EPCI et les communes conservent des agents sur des mêmes compétences ;
- ◆ la **polyvalence des agents**, notamment dans les communautés de communes de petite taille : un agent exerçant une multiplicité de tâches différentes (entretien de la voirie, des espaces verts, missions techniques ponctuelles) dans une commune ne peut que difficilement être transféré à l'EPCI, faute de quoi les tâches restantes afférant à des compétences non transférées ne peuvent être réalisées ;
- ◆ la **répartition des tâches entre EPCI et communes** : la définition de la compétence transférée peut aboutir à des transferts très partiels. Ainsi, l'EPCI peut être en charge de missions d'animation, de coordination mais pas des équipements : une communauté de communes prend par exemple en charge l'animation du réseau de lecture publique sans transferts des médiathèques, ailleurs elle organise le temps périscolaire mais n'est pas responsable des centres de loisirs ;
- ◆ la **liaison technique entre les compétences** : certaines compétences telles qu'elles sont écrites dans la loi recouvrent en fait plusieurs missions. La compétence voirie est en lien étroit avec le mobilier urbain, les réseaux, l'éclairage public, les espaces verts.

Enfin, certaines communes souhaitent volontairement conserver des compétences, par exemple en matière de développement économique, pour rester en contact direct avec les entreprises.

## Rapport

Une partie de ces situations (intérêt communautaire, transfert partiel de compétence, compétences liées) **génère des besoins de mutualisation** et conduit bien souvent à des mises à disposition de services, afin d'éviter des doublons. Ces mutualisations ne sont toutefois pas optimales, le transfert total de la compétence permettant au contraire la constitution d'un seul service, avec un seul donneur d'ordre et sans système de conventions multiples.

En conclusion, **l'encadrement des mutualisations prévu par le législateur, qui se caractérise par une préférence pour la mutualisation descendante et une grande prudence en matière de mutualisations infra-communautaires, se heurte à une pratique qui est fréquemment en décalage avec le droit national.**

Les collectivités territoriales ont adapté leurs pratiques à la situation locale en adaptant les outils. Dès lors, il convient de relever que la contrainte juridique ne semble pas l'outil le plus efficace pour inciter à la mutualisation. La mission s'oriente donc vers une démarche d'ouverture et de flexibilisation donnant aux collectivités une liberté d'organisation plus grande.

Néanmoins, cette liberté d'organisation doit rester orientée en faveur de l'horizon intercommunal : c'est l'objet de l'actuel CIF qui pourrait être complété par un coefficient de mutualisation<sup>16</sup>. Ce dernier présente des difficultés techniques que la mission propose de lever dans la partie 3 du présent rapport.

### **1.4. Les pratiques observées sur le terrain sont hétérogènes, tant en termes d'intensité que de mode de mutualisation choisi, même si plusieurs tendances se dégagent**

L'analyse ainsi menée par la mission aborde à la fois les mutualisations hors transferts de compétences et l'intégration communautaire par transfert de compétence, qui est appréhendée par l'analyse de la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal.

De ces analyses croisant entretiens de terrain, analyse des dépenses, des formes juridiques et des pratiques de gouvernance résultent plusieurs observations :

- ◆ il n'existe pas de corrélation entre l'intensité des mutualisations et les caractéristiques du territoire (représentées par les groupes) ;
- ◆ en revanche, les caractéristiques économiques, géographiques et démographiques des intercommunalités peuvent influencer le mode de mutualisation ;
- ◆ enfin, mutualisations hors transferts et intégration communautaire (c'est-à-dire transfert de compétence, appréhendé par la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc) ne sont pas systématiquement corrélées. L'analyse par échantillon, qui est la seule méthode disponible pour l'apprécier, le démontre (voir graphique ci-dessous).

#### **1.4.1. Les caractéristiques des territoires n'influencent pas le degré d'intégration, l'intensité ni le mode de la mutualisation**

Le graphique ci-dessous présente de façon synthétique le mode de mutualisation majoritaire pratiqué par les intercommunalités interrogées (avec la ville-centre, avec toutes les communes, entre communes ou avec d'autres entités). L'analyse du graphique met en évidence qu'au sein des groupes, les modes de mutualisation, ainsi que le degré de mutualisation hors transferts apprécié par la mission, sont très hétérogènes.

---

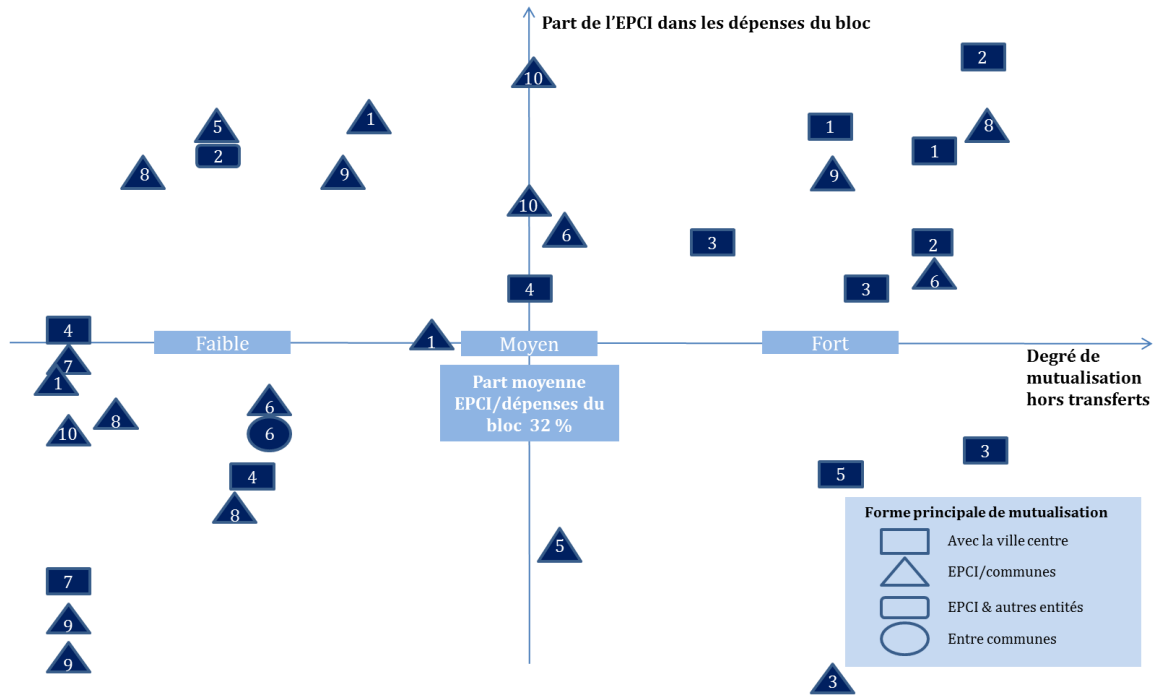
<sup>16</sup> Le rapport Malvy-Lambert développe également une analyse en ce sens.



## Rapport

À titre d'exemple, le groupe 5, qui regroupe trois communautés de communes, comprend deux intercommunalités qui mutualisent avec toutes les communes (triangles) et une qui mutualise avec la ville-centre (rectangle). Les trois communautés de communes ont une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc qui est forte ou inférieure à la moyenne. Les trois intercommunalités ont également un degré de mutualisation hors transferts variable, de faible à fort.

**Graphique 3 : Comparaison des modes de mutualisation hors transferts pour les intercommunalités membres des dix groupes étudiés par la mission**



*Source : Mission.*

**L'absence de relation stricte entre le degré d'avancement de la mutualisation et les caractéristiques du territoire démontre que la mutualisation, quelle que soit sa forme, est avant tout un projet de nature politique, qui est le résultat d'une ambition commune au niveau local.**

Cette conclusion issue d'analyses quantitatives est corroborée par les résultats du questionnaire en ligne complété par 576 communes et EPCI, pour qui les principaux obstacles à la mutualisation sont l'absence de consensus politique et la crainte de l'hégémonie de la ville centre. L'identité des appartenances politiques n'est pas une condition *sine qua non* du progrès de la mutualisation selon la majorité des responsables d'EPCI. En revanche, il apparaît qu'un maire-président d'EPCI unique est un facteur favorable.

**Les modes de mutualisation sont variés, et souvent cumulatifs au sein des territoires étudiés.**

Le mode de mutualisation des intercommunalités de chacun des 35 EPCI relevant du périmètre d'étude de la mission, et plus particulièrement les outils utilisés pour les mutualisations de moyens et des ressources humaines, ont été analysés (cf. annexe relative aux pratiques de mutualisations pour une présentation détaillée).

Les deux tableaux ci-dessous présentent de façon synthétique les modes de mutualisation majoritaire pratiqués par les intercommunalités interrogées en matière de ressources humaines et de mise en commun de moyens.

## Rapport

Les mutualisations de moyens sont hétérogènes au sein des groupes et entre les groupes. Le tableau ci-dessous met toutefois en évidence que les groupements de commandes et les mutualisations informelles sont les modes principaux de mutualisation.

**Tableau 2 : Modes de mutualisation de moyens utilisés par les groupes**

❖ Groupements de commandes	Prat. majoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire
❖ Prestations de services	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire
❖ Mise à disposition de matériel	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire
❖ Mutualisations informelles	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. majoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire

Pratique minoritaire au sein du groupe  
 Pratique majoritaire au sein du groupe  
 Pratique généralisée au sein du groupe

*Source : Mission.*

En matière de ressources humaines, aucun mode de mutualisation ne se distingue par sa fréquence d'utilisation. Toutefois, l'administration commune entre l'intercommunalité et la ville centre est plus répandue que celle qui s'opère entre l'intercommunalité et toutes les communes.

**Tableau 3 : Modes de mutualisation des ressources humaines utilisés par les groupes**

Type de mutualisation des ressources humaines	Gp 1	Gp 2	Gp 3	Gp 4	Gp 5	Gp 6	Gp 7	Gp 8	Gp 9	Gp 10
❖ Administration commune pour toutes les communes	Prat. minoritaire		Prat. minoritaire			Prat. minoritaire		Prat. minoritaire		
❖ Administration commune entre la ville centre et l'EPCI	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire	Prat. minoritaire		Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire			
❖ Mise à disposition descendante	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. majoritaire		Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire
❖ Mise à disposition ascendante				Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire			
❖ Partage d'agents entre communes			Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire	Prat. minoritaire		Prat. minoritaire	Prat. minoritaire

*Source : Mission.*

Note de lecture : Au sein du groupe 3, les groupements de commandes, les mises à disposition de matériel et les mutualisations informelles sont généralisés, tandis que les prestations de service se pratiquent dans la majorité des intercommunalités du groupe.

### 1.4.2. Malgré la diversité des modes de mutualisation, plusieurs tendances se dégagent, notamment entre la ville-centre et l'intercommunalité

Plusieurs tendances mettent en évidence que la configuration du territoire peut influencer le mode de coopération intercommunale. Ainsi, si les pratiques de mutualisation ne sont pas corrélées aux caractéristiques des territoires peu peuplés, les territoires les plus peuplés (communautés urbaines, grandes communautés d'agglomération, métropoles) ont tendance à mutualiser avec la ville-centre. La présence de deux villes ou plus de taille équivalente au sein d'une intercommunalité est quant à elle susceptible de bloquer le processus de mutualisation, qui ne peut ni s'appuyer sur la centralité, ni engager une solidarité multilatérale.

Lorsqu'elle dépasse le cadre de simples prestations de services, groupements de commande *ad hoc* ou mutualisations de matériel ponctuelles, **la mutualisation reste, dans le paysage institutionnel français, fréquemment le fait de la ville-centre et de l'EPCI.**

## Rapport

Il n'existe aucune statistique attestant de cette tendance, mais, parmi les 35 EPCI rencontrés, 34 % avaient mis en place une mutualisation entre la ville-centre et l'EPCI. Les résultats du questionnaire en ligne indiquent que 18,7 % des 134 EPCI répondants étaient dotés d'un DGS commun. Les répondants indiquent n'avoir mis en place que marginalement des mises à disposition ascendantes ou descendantes avec les communes non centres.

Le fait de porter le degré de mutualisation à un haut niveau entre la ville-centre et l'EPCI s'explique par la présence d'équipes constituées et structurées qui préexistent à la mutualisation. Les mutualisations avec la ville-centre peuvent prendre des formes ascendantes et descendantes selon que les équipes constituées antérieurement sont placées à l'EPCI ou dans les communes.

La prédominance de ce modèle emporte plusieurs conséquences : elle renforce les liens et suscite une culture commune de travail entre les équipes municipales et communautaires, traduite par la création d'un organigramme commun.<sup>17</sup>

En revanche, **elle peut contribuer à rigidifier l'organisation intercommunale dans la mesure où les autres communes membres peuvent peiner ou hésiter à rejoindre cette démarche mutualisatrice**, plus complexe dans la gestion (nécessité de refacturer). En pratique, la mutualisation avec la ville-centre est un processus qui est exclusif des autres communes. En effet, un service mutualisé agit pour deux chaînes fonctionnelles (le maire et le président de l'EPCI) et l'arrivée d'un ou plusieurs acteurs supplémentaires multiplie leur nombre, rendant le travail des agents plus complexe.

Surtout, le développement des mutualisations entre la ville-centre et l'EPCI conduit à un approfondissement de la relation entre les deux parties qui exclut les autres communes membres. Ces dernières sont exclues du processus et la mutualisation reste par conséquent circonscrite au périmètre de la ville-centre. À l'occasion de l'exploitation du questionnaire en ligne, il apparaît que la crainte des communes membres envers une ville-centre excessivement puissante est une réalité dans le paysage institutionnel français. Le développement des mutualisations entre la ville-centre et l'EPCI tend à renforcer ce sentiment et conduit dans certains cas les communes membres hors ville-centre à refuser de rejoindre la mutualisation.

## **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.

---

<sup>17</sup> Les organigrammes communs observés par la mission présentent sur un même document les services communautaires, les services municipaux de la ville centre et les services mutualisés, qui donnent lieu à refacturation dans un sens ascendant ou descendant.

## Rapport

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<sup>18</sup>, une analyse des évolutions tendanciennes 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 croissance de 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 marquée 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.

---

<sup>18</sup> Voir notamment les rapports annuels de la Cour des Comptes « Les finances publiques locales ». Pour accéder à sa dernière édition : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales2>.

## Rapport

### 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.

**Tableau 4 : 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	Varié dans le même sens	Varié en sens inverse
Part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement	Varié dans le même sens	Varié 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.

Graphique 4 : Analyse des corrélations

Interprétations possibles	
<p><b>Corrélation 1</b></p> <p>Les dépenses d'investissement du bloc par habitant et la tension financière de la commune sont corrélées négativement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tension financière réduit les investissements qui sont plus élastiques</li> <li>• La tension financière conduit les communes à transférer leurs dépenses de fonctionnement à l'EPCI, qui réduit son investissement</li> </ul>
<p><b>Corrélation 2</b></p> <p>Les dépenses de fonctionnement du bloc par habitant et la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement sont corrélées positivement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La hausse des dépenses de fonctionnement conduit les communes à transférer aux EPCI les charges d'investissement pour équilibrer leur budget</li> <li>• Le territoire de l'EPCI est en croissance économique et il porte les nouveaux investissements</li> <li>• 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</li> <li>• Le transfert des investissements à l'EPCI n'est pas accompagné d'une réduction des dépenses de fonctionnement des communes</li> <li>• La tension financière réduit les dépenses de fonctionnement qui s'accompagne d'une baisse des investissements de l'EPCI, plus élastiques</li> </ul>
<p><b>Corrélation 3</b></p> <p>Les dépenses d'investissement du bloc par habitant et la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement sont corrélés positivement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'EPCI assure des investissements aux coûts plus dynamiques que les communes. Les compétences transférées aux EPCI nécessitent proportionnellement plus d'investissement</li> <li>• 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)</li> <li>• Limite : l'EPCI peut intervenir financièrement en investissement par fonds de concours ou coinvestir dans les communes.</li> </ul>

Source : Mission.

**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).

### 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.

## Rapport

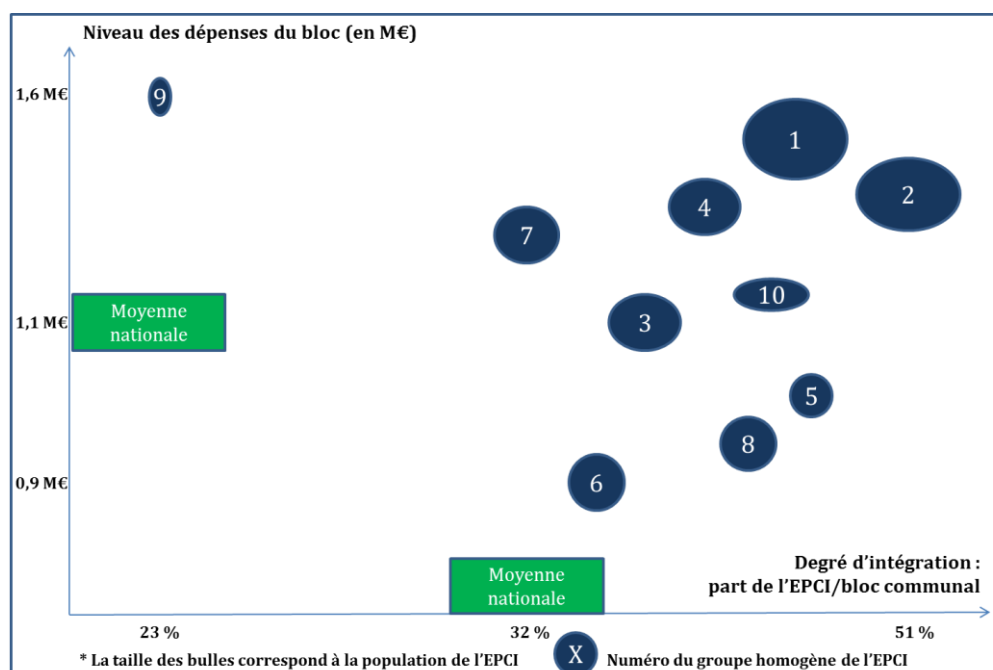
La mission a comparé la trajectoire d'évolution des dépenses de 3 120 communes isolées en 2006 qui ont été intégrées à un EPCI entre 2006 et 2013 (un groupe l'ayant été entre 2006 et 2010, l'autre de 2010 à 2013). Les trajectoires de dépenses ne sont pas significativement affectées par l'intégration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

**Graphique 5 : 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 périmètres 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) ;



## Rapport

- de même, la loi ALUR met fin au 1<sup>er</sup> 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<sup>19</sup>, 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.

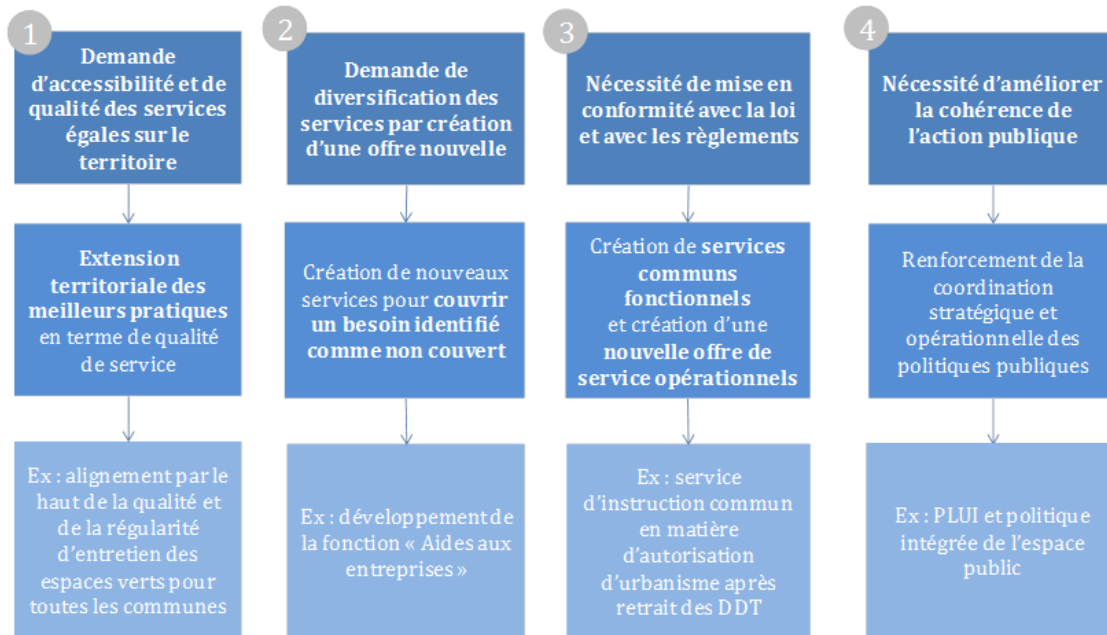
Outre l'extension des services, la mutualisation est étroitement associée à la **diversification des services** proposés et donc la création de nouveaux services. Elle est fréquemment accompagnée d'une démarche communautaire (ou, le cas échéant, infra-communautaire) d'identification de besoins non couverts. Ainsi, 72,4 % des EPCI repèrent des besoins non couverts auxquels la mutualisation pourrait être une réponse.<sup>20</sup> À titre d'exemple, une communauté de communes peut créer une maison médicale ou une crèche.

---

<sup>19</sup> À noter, la présence également d'un nombre significatif de communes qui envisagent des mises à disposition descendantes en matière de voirie, traduisant l'existence de forts besoins.

<sup>20</sup> Source : questionnaire en ligne de la mission IGA/IGF d'octobre 2014 – 134 répondants EPCI.

**Graphique 6 : 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<sup>21</sup>.

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.

<sup>21</sup> La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 fixait une limite maximale aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui ne pouvait dépasser 49,03 Md€ à périmètre constant en 2015. Le projet de LPFP pour 2014-2019 fixe cette limite à 53,20 Md€. La hausse n'est qu'apparente puisque cette différence s'explique à titre principal par les mouvements suivants : suppression de la DGD formation professionnelle (- 1,7 Md€), compensée par de la fiscalité, l'intégration dans les concours financiers du FCTVA (+ 6 Md€, mesures de périmètre), l'intégration des prélèvements sur recettes TP dans les concours (+ 4 Md€) et la réduction des dotations de 3,7 Md€.

## Rapport

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 celles-ci, 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'efficacité (*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'efficacité 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'efficacité.

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.

## Rapport

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

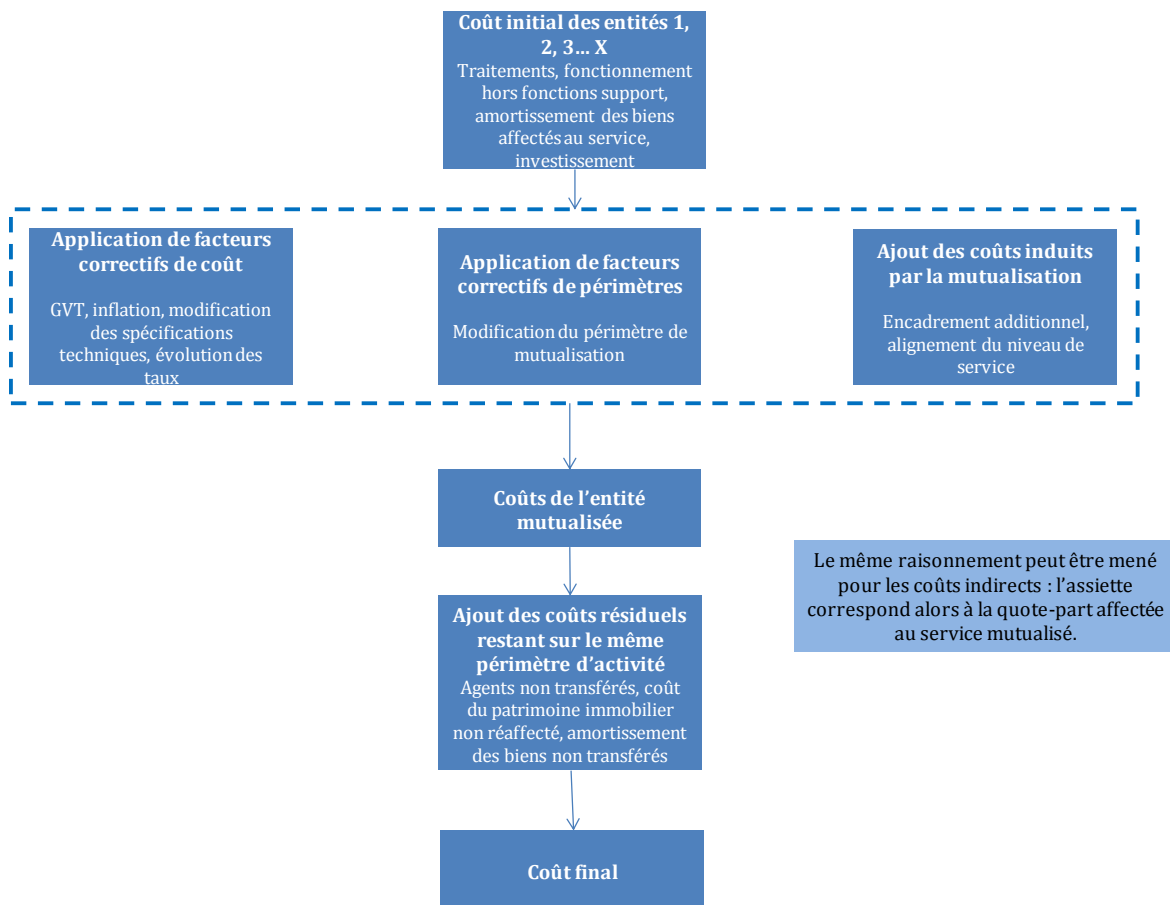
L'appréciation des économies associés à la mutualisation nécessite d'effectuer un raisonnement en quatre étapes, correspondant à une **méthode avant/après** souvent privilégiée par les collectivités locales qui ont tenté une évaluation des gains dans une optique de maîtrise de la dépense :

- ◆ 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).

## Rapport

Graphique 7 : 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.

## Rapport

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).

### Encadré 4 : 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'efficacité 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.

## Rapport

**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 coexistence 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 communes, 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 rassemblés 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).

### **3. Le scénario de réforme proposé allie incitation financière et simplification, au service de l'horizon intercommunal et du respect de la contrainte budgétaire**

L'évolution du contexte de l'intercommunalité est favorable à une réflexion approfondie sur les conditions de réussite de la mutualisation. La généralisation de l'intercommunalité, l'élargissement des périmètres envisagé d'ici 2017 et l'évolution de la démocratie locale marquent une nouvelle étape pour les ensembles communaux.

Le nouveau mode d'élection des conseillers communautaires inauguré en mars 2014 et la remise en cause du mode de composition des conseils communautaires modifient l'exercice du pouvoir au sein des intercommunalités et leur relation avec les communes. Des transferts de compétences, l'incitation à plus d'intégration et la redéfinition des services rendus par l'État confèrent aux intercommunalités des responsabilités opérationnelles nouvelles.

Enfin, les périmètres géographiques des intercommunalités qui ont fortement évolué pendant la décennie passée vont continuer de s'agrandir pour prendre de nouvelles formes (métropoles) ou pour rassembler des structures de plus faible taille ou compétence (seuil de population, rationalisation de la carte des syndicats).

De plus, l'irruption d'une contrainte financière résultant de la baisse des dotations, d'un moindre levier fiscal et de charges croissantes affecte le cadre financier des mutualisations.

La consolidation de l'intercommunalité et le nouveau contexte financier justifient une révision des outils pour permettre aux blocs communaux de dégager à court terme des économies liées à la rationalisation du service public sans risquer de porter atteinte à l'intégration intercommunale. Comme les constats effectués par la mission le montrent, les mutualisations n'ont jusqu'ici pas été utilisées exclusivement pour réduire les dépenses nettes des collectivités territoriales.

#### **La mission propose un scénario de réforme alliant incitation financière à l'intégration et simplification des modalités d'organisation, au service de l'horizon de l'intercommunalité et du respect de la contrainte budgétaire.**

Il est proposé de construire un scénario d'évolution selon un double axe de préservation des acquis de l'intercommunalité et de son objectif final d'intégration d'une part et de mise en capacité des collectivités pour faire face à la contrainte financière de court terme d'autre part. Quatre constats paraissent dès lors devoir guider la redéfinition ou l'évolution des outils de mutualisation :

- ◆ les mutualisations ne sont pas porteuses d'économies en elles-mêmes, à moins d'être conçues en ce sens, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent ;
- ◆ le renforcement des modalités actuelles de contrainte de l'organisation des mutualisations n'est pas une garantie d'intégration effective ;
- ◆ l'existence d'une contrainte sur les ressources accroît l'intérêt des collectivités locales pour les mutualisations ;
- ◆ certaines démarches observées sur le terrain sont des bonnes pratiques susceptibles d'accroître l'efficacité de la mutualisation.



### **3.1. Les mutualisations à l'échelle de l'intercommunalité pourront être favorisées par un dispositif de modulation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF)**

#### **3.1.1. La mission propose de rénover l'incitation financière avec un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) à même d'encourager les transferts et la rationalisation de la carte syndicale**

Partant du constat que le coefficient de mutualisation devrait être exclu tel qu'il est codifié aujourd'hui dans le droit, la mission propose une autre solution qui poursuit deux objectifs : encourager les transferts et rationaliser la carte syndicale. Ce ratio, ou coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) équivaut à la part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal. Les dépenses retenues sont celles de fonctionnement et d'investissement. Il peut s'appliquer à la DGF selon différentes modalités décrites *infra*.

Le CIM est ainsi conçu pour favoriser les transferts en étant plus englobant et plus aisément calculable que le CIF. Il complète et ne se substitue pas au CIF, outil perfectible mais bien installé dans le paysage institutionnel.

- ◆ **Périmètre du CIM : les dépenses de fonctionnement et d'investissement correspondant aux comptes de classe 2 et 6, dans les budgets généraux et les budgets annexes**

Retenir les dépenses comme termes du nouveau ratio proposé est justifié par le fait que le CIF est moins pertinent que la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal pour apprécier le degré de mutualisation au sein du bloc communal.

Le périmètre du CIM couvre les comptes de classes 2 (comptes d'immobilisation) et les comptes de classes 6 (comptes de charge). Il est proposé que le CIM intègre les budgets principaux et les budgets annexes par souci d'exhaustivité. Sont écartés les comptes de classe 1 (comptes de capitaux) dans la mesure où un emprunt servant à financer un investissement, la dépense correspondant à l'investissement est imputée en compte de classe 2 l'année de l'opération : intégrer les comptes de classe 1 dans le périmètre du CIM équivaldrait à un double compte. Sont exclus également les comptes de produits (classe 7) pour les mêmes raisons qui conduisent à neutraliser la Dotation de solidarité communautaire (DSC), l'Attribution de compensation (AC) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) dans le calcul du CIF.

Dès lors, le périmètre proposé correspond à 84 % des dépenses des EPCI en 2013 : le CIF, quant à lui, couvre seulement 43% des recettes. En ce sens, le CIM proposé traduit plus fidèlement la réalité des mutualisations que le CIF. Ceci explique par ailleurs que les effets du CIF et du CIM proposé puissent être différents selon les structures : seuls 48 % des EPCI se situent dans le même quartile de CIF et de CIM. Des assiettes différentes et très partiellement corrélées conduisent à des effets divergents.

- ◆ **Intégration des syndicats : déduire les dotations des EPCI et communes aux syndicats au numérateur et les conserver au dénominateur pour inciter à la réintégration dans les EPCI des syndicats infra-communautaires**

La mission a identifié un mode de calcul permettant de faire du CIM une incitation à la rationalisation des périmètres syndicaux, en l'occurrence l'intégration dans l'EPCI des syndicats infra-communautaires, au nombre de 5 800 en 2013 (environ 42 % du total des syndicats).

## Rapport

Le CIF est calculé en intégrant au dénominateur les recettes fiscales perçues sur le territoire de l'EPCI au profit du syndicat. Dans un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) tel que proposé par la mission, l'équivalent de ces recettes correspondrait aux subventions perçues par les syndicats en provenance des communes et de l'EPCI. Les recettes fiscales des syndicats représentent 8 % de leurs recettes totales et les dotations des communes et EPCI aux syndicats s'élèvent à 14 % du montant des dépenses totales des syndicats : l'introduction dans le calcul du CIM des dotations aux syndicats aurait par conséquent un impact renforcé sur ceux-ci comparativement au CIF.

La mission a étudié la question de l'intégration des dotations aux syndicats dans le coefficient et a étudié plusieurs options de calcul. La conclusion de la mission est que le CIM présente un caractère incitatif à la reprise des missions syndicales sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un retraitement fondé sur les dotations versées aux syndicats. Techniquement, ce choix présente l'avantage de la simplicité dans le calcul, de l'absence de pénalisation des EPCI qui contribuent à des syndicats supra-communautaires, nombreux, et génère une hausse du CIM certes plus faible mais du même ordre de grandeur en cas de réintégration du syndicat dans l'EPCI. En effet, une réintégration d'un syndicat au sein d'un EPCI se traduit par une hausse des dépenses communautaires égale aux dépenses totales du syndicat : c'est par ce mécanisme que le CIM peut inciter à rationaliser le périmètre des syndicats, notamment infra-communautaires.

Il convient enfin de noter que l'approche en dépense du coefficient d'intégration et de mutualisation constitue un levier de rationalisation du périmètre des syndicats particulièrement puissant en comparaison avec le CIF dans la mesure où les dépenses des syndicats sont significativement plus élevées que les recettes prises en compte dans le CIF (facteur de multiplication par sept).

**Proposition n° 1 : Instaurer un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) et l'appliquer dès 2016 à la DGF des intercommunalités.**

### 3.1.2. Le coefficient proposé pourrait venir moduler la dotation d'intercommunalité et ultérieurement une DGF territoriale

Sans préjudice d'une éventuelle refonte structurelle de la DGF, la mission a étudié plusieurs modalités d'application du CIM à la DGF.

Une option consisterait à créer une nouvelle enveloppe au sein de la dotation d'intercommunalité. Cette enveloppe serait alimentée soit par un partage de la dotation de base modulée par le CIF, soit par augmentation de la DGF par ponction sur la dotation de compensation pour la taxe professionnelle.

La question de l'application du coefficient de mutualisation à la DGF des communes, soulevée par les interlocuteurs de la mission, est pertinente et conduit à se poser la question de la DGF territoriale.

La refonte de la DGF des communes appelle une réflexion sur une réforme structurelle de cette dotation. Toutefois, la mission propose d'envisager la création d'une DGF territoriale qui serait un vecteur efficace pour porter le coefficient de mutualisation. Une DGF territoriale permettrait notamment d'intéresser directement les communes aux mutualisations à l'échelle de l'EPCI.

**Proposition n° 2 : Appliquer le coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) proposé à une future DGF territoriale, actuellement à l'étude.**

### 3.2. Face à la contrainte budgétaire, le recours à l'endettement ne doit pas se substituer à la recherche d'économies *via* les mutualisations

La réduction de la DGF peut se traduire soit en réduction des dépenses, soit en recherche de ressources supplémentaires. Ces ressources seront soit la fiscalité – ce qui relève du processus démocratique local – soit l'emprunt, qui peuvent constituer un risque pour les collectivités locales et l'État.

Sachant que la contrainte financière est un levier principal pour encourager les mutualisations, il est souhaitable d'éviter que le recours à l'endettement ne se substitue aux mutualisations pour répondre à la réduction des ressources.

Si l'État souhaite éviter la survenance de ce risque, une réflexion sur une amélioration de l'encadrement de l'endettement des collectivités pourrait contribuer à faire des mutualisations des outils de génération d'économies nettes pour faire face aux baisses de dotations. Un ratio dette/capacité d'autofinancement pourrait être un outil efficace pour répondre à cette difficulté.

**Proposition n° 3 : Étudier à partir du premier semestre 2015 l'impact de la baisse de la DGF sur l'arbitrage entre rationalisation des dépenses – notamment au travers des mutualisations - et recours à l'emprunt, et le cas échéant introduire un outil encadrant le recours à l'emprunt.**

### 3.3. Des assouplissements juridiques sont désormais possibles et doivent faciliter les mutualisations tout en contribuant à l'intégration intercommunale et à la création de communes nouvelles

Comme le montre l'analyse détaillée en annexe II, le cadre juridique des mutualisations a été renforcé, notamment dans le but de garantir la conformité des mutualisations au droit européen de la commande publique et de conforter la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre.

Si la diversité des pratiques et les écarts au droit observés traduisent la capacité d'adaptation des acteurs locaux, la relative complexité du droit et son instabilité n'ont pas encouragé le développement des mutualisations.

Afin de les favoriser, une simplification et un assouplissement de ce cadre juridique semblent aujourd'hui souhaitables. En effet, la maturité des démarches intercommunales permet d'envisager à présent de tels changements, favorables au renforcement des solidarités internes à chaque EPCI.

Il en va de même des évolutions du droit européen. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a opéré plusieurs assouplissements de sa jurisprudence qui permettent de desserrer notre cadre juridique. Elle a notamment admis une exception de « *coopération contractuelle* »<sup>22</sup> qui donne la possibilité de ne pas soumettre aux obligations de publicité et de mise en concurrence les conventions qui remplissent certaines conditions, notamment le fait de n'associer que des pouvoirs adjudicateurs, d'avoir pour objet la mise en œuvre d'une « *mission de service public commune* », de constituer « l'aboutissement d'une démarche de coopération » et de prévoir un « *strict remboursement des prestations* ».

---

<sup>22</sup> A partir de l'arrêt *Commission contre Allemagne*, CJCE, 9 juin 2009, aff. C-480/06, Commission c/ Allemagne : JurisData n° 2009-007114 ; Contrats-Marchés publ. 2009, comm. 226, note H. Hoepffner. - V. également CJUE, 19 déc. 2012, aff. C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. Cette exception de coopération contractuelle s'ajoute à l'exception de coopération institutionnelle dite « in house ».

## Rapport

L'adoption, en 2014, des nouvelles directives européennes en matière de marchés publics et de contrats de concession<sup>23</sup> a repris les exceptions aux règles de la commande publique énoncées par la CJUE en élargissant leurs conditions de mise en œuvre.

Au regard de ce nouveau contexte de l'intercommunalité et du droit européen, la mission propose que soient assouplies les possibilités de mutualisations, en lien avec l'intercommunalité.

### 3.3.1. Assurer et accompagner la transposition des nouvelles directives européennes

Afin de favoriser le développement des mutualisations dans un cadre juridique sécurisé, la transposition des récentes directives européennes relatives aux marchés publics et aux contrats de concession devrait intervenir rapidement et devrait veiller à donner toute leur portée aux exceptions prévues par le législateur européen à l'application des obligations de publicité et de mise en concurrence (coopération institutionnelle et coopération conventionnelle).

À l'occasion de cette transposition, les exigences prévues par le droit européen pour autoriser de telles exceptions devraient être rappelées aux acteurs locaux.

Enfin, les assouplissements du droit rendus possibles par cette transposition devraient être opérés rapidement. Un toilettage des dispositions en vigueur serait souhaitable. Ainsi, le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011, codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT, qui prévoit des modalités complexes de calcul du remboursement des mises à disposition de services, devrait être abrogé et remplacé par le rappel de grands principes (strict remboursement des frais de fonctionnement).

**Proposition n° 4 : Transposer les directives européennes relatives à la passation des marchés publics et aux concessions en leur donnant toute leur portée pour simplifier et sécuriser les mutualisations entre acteurs locaux. Assortir cette transposition de la diffusion de guides pratiques donnant aux acteurs locaux une vision précise des conditions à remplir pour respecter les critères retenus par le droit européen, notamment quant au contenu des conventions. Toiletter les dispositions applicables aux outils de mutualisation et abroger le décret n° 2011-515 relatif aux règles de calcul de remboursements.**

### 3.3.2. Étendre les possibilités de mutualisation entre acteurs locaux, en lien avec l'intercommunalité

Des assouplissements du cadre juridique en vigueur semblent nécessaires afin de faciliter les mutualisations entre acteurs locaux. Ils doivent concerner à la fois les projets infra-communautaires et ceux qui excèdent le périmètre de la communauté. Afin de garantir la cohérence avec l'objectif d'intégration intercommunale, ces projets doivent se réaliser en lien avec l'EPCI auquel appartiennent les communes concernées.

- ◆ **Étendre les possibilités de mutualisation infra-communautaires au sein de l'EPCI**

---

<sup>23</sup> PE et Cons. UE, dir. n° 2014/23/UE sur les concessions, PE et Cons. UE, dir. n° 2014/24/UE sur les marchés du secteur « classique », PE et Cons. UE, dir. n° 2014/25/UE sur les marchés des secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Ces directives ont été adoptées par le Parlement européen le 15 janvier 2014 et par le Conseil de l'Union européenne le 11 février 2014. Elles ont été publiées le 28 mars 2014 au JOUE.

## Rapport

Le constat établi par la mission a montré que les acteurs locaux avaient besoin d'outils permettant de réaliser des mutualisations à l'échelle infra-communautaire, tant pour réaliser des coopérations entre communes que pour assurer une articulation des compétences exercées par l'EPCI avec celles des communes, afin de conserver une proximité de service et une échelle pertinente de gestion. L'élargissement des périmètres intercommunaux renforce ces besoins.

Par ailleurs, la mission a relevé que les mutualisations infra-communautaires sont de nature à permettre la réalisation de coopérations entre communes qui pourraient conduire à envisager la constitution d'une commune nouvelle.

Il apparaît par conséquent souhaitable d'ouvrir plus largement les possibilités de mutualisation infra-communautaire. Afin de ne pas porter atteinte à l'objectif d'intégration intercommunale, ces outils doivent être réservés à des acteurs appartenant à un même « bloc intercommunal » regroupant l'EPCI, ses communes et les établissements dont ils sont membres.

Ainsi, il serait utile de permettre à deux ou plusieurs membres de ce « bloc » de conventionner afin de :

- ◆ créer des services communs (prévus à l'article L. 5211-4-2 du CGCT) ;
- ◆ mettre en commun des moyens (article L. 5211-4-3 du même code) ;
- ◆ créer ou gérer des équipements ou services (articles L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT).

**Proposition n° 5 : Autoriser la réalisation de mutualisations entre deux acteurs ou plus appartenant à un même « bloc intercommunal » regroupant un EPCI, ses communes et les établissements dont ils sont membres, sous forme de service commun, de mise en commun de moyens et de création ou gestion d'équipements ou de services. Mettre en œuvre cette autorisation en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du coefficient d'intégration et de mutualisation.**

Afin de s'assurer que ces mutualisations seront mises en œuvre à l'échelle optimale et de garantir la cohérence des actions des communes d'une part et de l'EPCI d'autre part, la mission propose d'organiser une information systématique de l'EPCI sur les projets de mutualisation infra-EPCI (sans droit de veto ni de « préemption » de sa part) afin de permettre, le cas échéant, à d'autres communes d'y participer et à l'EPCI de diffuser les meilleures pratiques à l'échelle locale. Cette information de l'EPCI assurerait également la cohérence des initiatives communales avec le schéma de mutualisation.

**Proposition n° 6 : Rendre obligatoire de la part des communes l'information de l'EPCI auquel elles appartiennent sur leurs projets de mutualisation infra-EPCI.**

- ◆ **Faciliter les mutualisations pouvant être mises en œuvre par un EPCI en dehors du périmètre communautaire**

Certaines mutualisations peuvent trouver leur niveau d'efficacité sur un territoire qui ne correspond pas à celui de l'EPCI. Ainsi, la création ou la gestion de services ou d'équipements de grande dimension peut nécessiter une action coordonnée avec des communes ou établissements situés en dehors du périmètre de l'EPCI, sans pour autant justifier la constitution d'un syndicat *ad hoc*.

Afin de préserver l'intégration communautaire, d'assurer la cohérence du projet intercommunal et la préservation de ses intérêts, il importe que les mutualisations réalisées en dehors du périmètre communautaire soient organisées par l'EPCI à fiscalité propre concerné.

## Rapport

Les communautés urbaines et communautés d'agglomération peuvent déjà confier, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une collectivité territoriale ou à un établissement public. La mission propose d'étendre cette possibilité aux communautés de communes.

**Proposition n° 7: Étendre aux communautés de communes la possibilité de conclure une convention de création ou de gestion d'équipement ou de service avec tous autres collectivités territoriales ou établissements publics. Mettre en œuvre cette extension en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du coefficient d'intégration et de mutualisation.**

**Tableau 5 : Cadre juridique en vigueur et principales propositions d'évolution**

Périmètre	Au sein d'un même « bloc intercommunal » regroupant un EPCI, ses communes et leurs établissements		Avec des acteurs extérieurs à ce bloc		
	Deux communes ou plus du même EPCI et leurs établissements	Un EPCI et toutes ou partie de ses communes	Deux communes ou plus, d'EPCI distincts	Deux EPCI ou plus	Un EPCI et un syndicat ou EP
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service	-	X	-	-	X
Service commun	<b>Proposition</b>	X <b>Proposition</b>	-	-	-
Mise en commun de moyens	<b>Proposition</b>	X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services	<b>Proposition</b>	X	-	X (pour CU et CA) <b>Proposition (extension aux CC)</b>	X (pour CU et CA) <b>Proposition (extension aux CC)</b>
Entente	X	-	X	-	-
Groupement de commande	X	X	X	X	X

*Source : Mission. \* Le « X » correspond au cadre juridique existant ; les propositions sont en gras. Des aménagements du droit permettant de faciliter le recours aux services communs*

Les services communs qui peuvent être créés au sein des EPCI à fiscalité propre en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT constituent un des outils de mutualisation les mieux identifiés par les acteurs locaux mais ils sont limités dans leur champ d'intervention et dans leur périmètre. La mission estime qu'un certain nombre d'assouplissements de leur régime juridique sont nécessaires.

- ◆ **Permettre de façon dérogatoire le positionnement du service commun au sein d'une commune de l'EPCI**

## Rapport

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, a maintenu le principe selon lequel les services communs créés en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT doivent être placés auprès de l'EPCI. Toutefois, un certain nombre d'interlocuteurs de la mission ont exprimé le souhait que la dérogation qui permet déjà aux communautés urbaines et aux métropoles de créer de tels services auprès d'une commune soit étendue aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Comme cela a été exposé plus haut, la création d'une administration unique au sein de l'EPCI présente de nombreux intérêts. Au-delà des gains en ETP sur les fonctions support (essentiellement par fusion de l'encadrement), elle crée les conditions d'une démarche d'intégration structurante de l'EPCI et de ses communes membres (unification du pilotage et des *process*). Cette intégration peut ensuite faciliter des mutualisations fonctionnelles ou opérationnelles génératrices de gains plus importants.

Afin de favoriser ce type d'organisation plus intégrée, la mission estime souhaitable d'étendre le régime dérogatoire aux communautés de communes et d'agglomération qui peuvent être dans la même situation que les métropoles et communautés urbaines et trouver un avantage financier ou des gains d'efficacité à positionner un service commun au sein d'une commune.

Cette dérogation devrait être accompagnée d'un rappel du cadre juridique en vigueur : le régime des services communs ne s'applique qu'en dehors des compétences transférées et le CIM les encourage à placer ces services auprès des EPCI. La mise en œuvre du CIM incitera ces collectivités à calculer le gain attendu de ce choix d'organisation (mutualisation ascendante par création du service commun au sein d'une commune) par rapport à ceux découlant du droit commun (mutualisation descendante et transfert des personnels dans un service commun créé au sein de l'EPCI).

**Proposition n° 8 : Étendre aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération la possibilité de placer un service commun auprès d'une des communes membres. Mettre en œuvre cette extension en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du CIM.**

Pour compléter l'incitation à opérer ce transfert, les communes pourraient être autorisées à mettre à disposition auprès de l'EPCI des personnels municipaux pendant une durée limitée, au maximum d'un an. Cette période courte pourrait faciliter la mise en place de services communs (par une mise à disposition de plein droit).

**Proposition n° 9 : Autoriser la mise à disposition de plein droit des agents dans les services communs placés auprès de l'EPCI pendant une durée limitée à un an afin de faciliter la mise en place d'un service commun. Mettre en œuvre cette autorisation en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du coefficient d'intégration et de mutualisation.**

### ◆ Aménager le régime juridique applicable aux services communs

Le législateur a retenu une rédaction fermée de la liste d'activités fonctionnelles pouvant être confiées à un service commun, au risque d'omettre des missions fonctionnelles que les acteurs locaux jugent parfois, et à juste titre, pertinent de confier à un service commun. La suppression de cette liste éviterait des questions d'interprétations.

Au titre des précisions du régime juridique des services communs, devrait être traité le cas des agents qui ne remplissent pas en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun en alignant les dispositions les concernant sur celles qui sont applicables aux mises à disposition de services (le cas échéant mise à disposition de plein droit à titre individuel).

## Rapport

La consultation de la commission administrative paritaire pour le transfert des agents dans le cadre d'un service commun apparaît comme une procédure superflue dans la mesure où le transfert est de plein droit. Cette consultation n'est d'ailleurs pas requise dans le cadre d'un transfert de compétence. En outre, l'avis des comités techniques doit permettre de s'assurer de la bonne organisation du service.

**Proposition n° 10 : Modifier les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT relatif aux services communs afin de supprimer la liste des activités fonctionnelles qui peuvent être confiées à ces services, supprimer l'avis préalable de la CAP et préciser la situation des agents ne remplissant pas la totalité de leur fonction dans le service. Mettre en œuvre cette modification en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du CIM.**

### 3.4. La réussite des mutualisations nécessite un dialogue social soutenu et maîtrisé à l'échelle intercommunale

La réussite des mutualisations passe par une forte mobilisation des agents des EPCI et des communes. Il s'agit aussi bien de concevoir les mutualisations que de les vivre en acceptant les défis d'une nouvelle organisation tant pour son service que pour sa situation individuelle. La conduite du changement passe par une forte implication des élus aux côtés de leurs agents.

#### 3.4.1. Dans un souci d'équité et d'efficacité, le dialogue social doit être global, continu et maîtrisé

De façon dérogatoire au droit commun de la fonction publique territoriale, pour faciliter les mutualisations, le CGCT a ouvert la possibilité de mises à disposition de plein droit et sans limitation de durée en cas de mise à disposition de service ou d'un transfert automatique des agents en cas de transfert total de compétence ou de services communs. L'intérêt de ces dispositions réside dans leur automaticité.

Le CGCT prévoit également des garanties pour les agents qui conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire et des avantages collectivement acquis. Concernant les droits collectifs (action sociale, protection sociale complémentaire, participation à la restauration), s'ils ne sont pas acquis en l'état actuel du droit, l'introduction d'une étude d'impact et d'une négociation obligatoire sur l'action sociale en cas de constitution de services communs a renforcé les droits des agents. Enfin, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit dans son article 36 une garantie de maintien de la participation de l'employeur à la protection sociale.

Les évolutions progressives du droit ont ainsi cherché un équilibre entre l'intérêt des collectivités, le respect de leur libre administration et la préservation des droits des agents.

Pour consolider cet équilibre, il serait souhaitable de garantir aux agents non-titulaires transférés la conservation de leur ancienneté<sup>24</sup>. Cet ajout permettrait d'aligner leur droit sur celui des titulaires (qui sont transférés à ancienneté, grade, échelon égaux), de les rassurer et de clarifier pour les employeurs la règle applicable.

**Proposition n° 11 : Compléter l'article L5111-7 du CGCT par un alinéa garantissant l'assimilation des services accomplis par les non-titulaires auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur.**

---

<sup>24</sup> Une telle disposition est d'ailleurs prévue par l'article 35 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pour les agents des conseils généraux transférés aux conseils régionaux.



## Rapport

Les garanties actuelles ne couvrent pas l'ensemble des changements induits par un transfert de personnel : les règles relatives au temps de travail (régime de congés et d'autorisation d'absences, modalités de réduction du temps de travail, règlement relatif au compte-épargne-temps), à l'évaluation annuelle, à la formation, aux déroulements de carrière, à l'action sociale dépendent en effet de chaque collectivité. Une mutualisation conduit *in fine* souvent à comparer tout le spectre des politiques de ressources humaines respectives des communes et de l'intercommunalité.

Les blocs communaux ayant mené des mutualisations importantes ont conduit une négociation locale globale portant sur l'ensemble de ces dimensions et permettant d'aboutir à un équilibre global dans une logique avantages-inconvénients.

Seule une telle pratique, fondée sur une comparaison des politiques de ressources humaines et conduite avec les partenaires sociaux locaux, est de nature à faciliter les mutualisations.

### **Proposition n° 12 : Élargir la négociation sur l'action sociale prévue à l'article L5111-7 du CGCT à une négociation globale sur les ressources humaines.**

Cette obligation renforcerait ainsi la place du dialogue social qui est nécessaire pour accompagner le changement que représente tout projet de mutualisation.

L'un des obstacles à la mutualisation est son impact potentiel sur la masse salariale. En effet, lorsque le régime indemnitaire de l'EPCI est supérieur à celui des communes, le transfert de personnel entraîne une hausse des rémunérations. Dans l'hypothèse inverse, où le régime indemnitaire d'une commune est supérieur à celui de l'EPCI, les agents conservant ce régime indemnitaire plus favorable, l'EPCI gère des agents, au sein de mêmes services, avec des régimes indemnitaires différents (il en est de même dans le cas de mises à disposition de service). Cette situation conduit à des revendications d'alignement à la hausse qui sont bien souvent satisfaites.

S'il est légitime de garantir aux agents le maintien de leur régime indemnitaire, il est moins compréhensible de leur attribuer une augmentation du seul fait de leur transfert au regard des contraintes financières actuelles. La mission recommande donc de supprimer cette automaticité (en supprimant la mention « s'ils y ont intérêt » dans les articles du CGCT). L'harmonisation éventuelle des régimes indemnitaires serait ainsi incluse dans la négociation globale précédemment recommandée.

### **Proposition n° 13 : Pour éviter une éventuelle hausse de la masse salariale automatique en cas de transferts de personnel, supprimer le terme « s'ils y ont intérêt » des articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 du CGCT.**

#### **3.4.2. Des outils doivent permettre de renforcer une gestion des ressources humaines à l'échelle intercommunale**

Pour permettre à la mutualisation de pleinement porter ses effets, certains outils de gestion des ressources humaines doivent évoluer.

En premier lieu, lorsqu'un service commun a été constitué sur la fonction ressources humaines, la situation actuelle consistant parfois en la coexistence de plusieurs commissions administratives paritaires – CAP – (celle(s) de(s) la commune(s) et celle de l'EPCI) n'est pas optimale. Elle ne permet pas de simplifier la gestion et empêche ainsi la réalisation d'économies d'échelle. Elle fait également obstacle à l'harmonisation des politiques de promotion interne. *A contrario*, une CAP commune neutralise l'impact potentiel pour les agents des transferts et mutualisation sur les possibilités de promotion interne.

### **Proposition n° 14 : Prévoir la possibilité, pour les collectivités et EPCI ayant des services communs et non-affiliés à un centre de gestion, de créer une CAP commune, sur le modèle des comités techniques communs.**

## Rapport

Dans le cas où les communes et l'EPCI sont affiliés au centre de gestion, la CAP de ce dernier fait office de CAP commune. Dans le cas où l'un des employeurs est affilié mais pas l'autre, deux options sont envisageables : l'affiliation de tous au centre de gestion ou la désaffiliation pour créer une CAP commune. La mission considère que les règles de désaffiliation actuelles sont trop contraignantes et ne permettent pas au bloc communal de faire le choix le plus adapté à leur situation.

**Proposition n° 15 : Prévoir une possibilité de désaffiliation du centre de gestion - ou de se réserver la gestion en commun de la CAP - pour les EPCI affiliés volontairement et ayant une fonction RH mutualisée dans un service commun.**

En second lieu, la mutualisation est porteuse d'une amélioration de la gestion des ressources humaines. Les déplacements de la mission ont permis de constater qu'elle peut permettre une professionnalisation des agents sous l'effet de leur spécialisation et d'un meilleur accès à la formation. Mais cela implique de développer des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du territoire : il s'agit de repérer les compétences détenues par les agents des communes et de l'EPCI pour mieux les utiliser et d'identifier les compétences manquantes pour s'en doter (par la formation ou une politique de recrutement adaptée).

Le schéma de mutualisation pourrait être l'occasion de réaliser ce diagnostic des emplois et des compétences pour permettre une gestion prévisionnelle à l'échelle du territoire intercommunal. La réalisation d'un plan de formation intercommunal viendrait appuyer.

**Proposition n° 16 : Développer dans les schémas de mutualisation une dimension gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et élaborer des plans de formation à l'échelle intercommunale avec le CNFPT.**

### **3.5. Des bonnes pratiques identifiées sur le terrain peuvent utilement accompagner le scénario de réforme**

La portée des mutualisations peut s'étendre au-delà du rapprochement de certains *process* ou de fonctions support. Son articulation avec le projet communautaire et sa gouvernance seront les gages de ses effets à court et long terme. La nature et l'ampleur des gains associés aux mutualisations en dépendent.

#### **3.5.1. L'élaboration des schémas doit être l'occasion d'une revue des fonctions et des compétences dans le double contexte de la rationalisation de la carte intercommunale et de la promotion des communes nouvelles**

##### **3.5.1.1. La modification des périmètres géographiques doit s'articuler avec les démarches de mutualisation**

Les intercommunalités les plus mutualisées sont celles qui se sont constituées de façon intégrée dès leur création ou à l'occasion de leur transformation/fusion. À cet égard, la révision du schéma départemental de coopération intercommunale et l'élargissement des périmètres des EPCI, prévus par le projet de loi NOTRe peuvent constituer une opportunité de mutualisation à la condition que l'objectif soit partagé et intégré dans le nouveau projet communautaire comme un moyen de renforcer la cohérence de l'action et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. La mise en place d'un nouvel EPCI peut faciliter les délicates transitions et la mise en œuvre de l'organigramme définitif.

## Rapport

Parallèlement, la réalisation des schémas est une opportunité pour les communes d'étudier la pertinence de créer une ou des communes nouvelles. Dans le cadre de l'augmentation des périmètres des intercommunalités, la commune nouvelle peut en effet être un levier d'amélioration de la gouvernance du bloc communal.

Les schémas d'accessibilité des services au public prévus par le projet de loi précité<sup>25</sup> que le représentant de l'État est chargé d'élaborer avec les EPCI pourront également être pris en compte pour une meilleure coordination.

**Proposition n° 17 : Articuler les schémas de mutualisations, les schémas de coopération intercommunale et les schémas d'accessibilité aux services publics.**

**Proposition n° 18 : Parallèlement à la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, étudier la possibilité de créer des communes nouvelles.**

### **3.5.1.2. Des schémas de mutualisation au service du projet communautaire**

La mission a pu constater une mobilisation encore limitée mais croissante pour l'élaboration du schéma de mutualisation. Les bonnes pratiques recensées suggèrent des recommandations à la fois sur la méthode d'élaboration, le contenu et le suivi.

Tant par son contenu que par son calendrier, le schéma de mutualisation comporte un lien explicite avec le budget de l'EPCI puisque le législateur a prévu que : « *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 de mutualisation doit d'abord être conçue au service du projet communautaire. Une réflexion politique doit par conséquent guider les orientations de la démarche et assigner à la mutualisation des objectifs cohérents avec l'évolution envisagée pour le bloc communal. Plusieurs questions doivent alors être posées :

- ◆ le périmètre des compétences va-t-il évoluer ?
- ◆ le périmètre géographique ?
- ◆ quels sont les projets prioritaires ?
- ◆ quel est le niveau de service attendu et l'évolution envisagée selon les domaines ?
- ◆ quelles sont les orientations budgétaires ?

Le schéma doit avoir pour vocation, d'une part à accompagner les évolutions du périmètre et des compétences de l'intercommunalité, voire de les faciliter et d'autre part, d'accroître l'efficacité et l'efficience des services déjà en place. Il doit être l'occasion d'un état des lieux des fonctions support de l'EPCI et des communes membres. Comme il a été explicité plus haut, la mutualisation n'est ni comprise, ni limitée par le législateur aux seules fonctions support même si elles ont un rôle structurant. En outre, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience à travers les mutualisations impose la suppression des doublons et le cas échéant la clarification ou le transfert de compétences comme une alternative selon les cas.

Enfin, à l'instar de la disposition introduite pour les pôles d'équilibre territorial et rural, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés.

---

<sup>25</sup> Article 25 du PL NOTRe.

**Proposition n° 19** : Clarifier le calendrier d'élaboration des schémas de mutualisation en précisant que leur élaboration doit être engagée au plus tard début 2015 par l'EPCI en concertation avec les communes afin que le projet, une fois établi, puisse être transmis aux conseils municipaux qui doivent en délibérer dans les trois mois et soumis à la délibération de l'EPCI avant le débat d'orientation budgétaire le cas échéant et au plus tard fin 2015.

**Encadré 5 : Bonnes pratiques pour l'élaboration des schémas de mutualisation**

Les principes étapes consistent à :

- définir les objectifs de la mutualisation au regard du projet communautaire ;
- dresser l'état des lieux des actions de mutualisation déjà engagées parallèlement à une revue des compétences et services respectifs des communes et de l'EPCI ;
- élaborer une présentation d'ensemble des effectifs et des dépenses de fonctionnement des communes et de l'EPCI permettant de mesurer l'impact prévisionnel de la mutualisation ;
- identifier les services ou actions de mutualisation envisageables avec le bilan avantages/inconvénients et une estimation du coût et du gain
- déterminer les indicateurs de suivi des mutualisations décidées au regard notamment de la qualité de service, des effectifs et des dépenses de fonctionnement des communes et de l'EPCI ;
- arrêter le schéma pour la durée du mandat restant, moyennant une adaptation et une actualisation annuelle avant le débat d'orientation budgétaire ;
- associer à la démarche les syndicats et établissements publics locaux rattachés, si possible dès le début ou à défaut dans un second temps.

**3.5.1.3. La mutualisation de certaines fonctions support (systèmes d'information, expertise juridique, achats et comptabilité) entre les EPCI et les communes apparaît pertinente**

La mission a organisé deux ateliers dont les travaux sont exposés en annexe et portant sur les achats et les systèmes d'information. Ces deux fonctions support à fort enjeux financiers sont les plus fréquemment citées comme objet de mutualisations susceptibles de générer des gains et de soutenir d'autres démarches de mutualisation.

De ces ateliers et des autres constats dressés par la mission, il résulte un intérêt fort et une relative facilité à mutualiser trois fonctions support par ailleurs structurantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. L'élaboration du schéma de mutualisation devrait comporter une étude d'impact systématique d'un service commun pour ces fonctions.

Deux autres fonctions à plus fort enjeu sont très favorables aux mutualisations. Il s'agit de la gestion des ressources humaines et des achats. La mission recommande de les inclure dans le périmètre des mutualisations à étudier, voire de les envisager d'emblée à l'instar de nombreux EPCI qui ont commencé par la mutualisation des ressources humaines pour l'exemple et l'effet d'entraînement. Ces domaines supposent cependant un degré fort d'intégration.

**Proposition n° 20** : Étudier systématiquement *a minima* l'opportunité de la mutualisation des fonctions supports suivantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. En fonction du degré d'intégration communautaire, élargir aux autres fonctions support.

### 3.5.2. La gouvernance doit permettre de fixer les objectifs de la mutualisation et de les articuler avec le projet communautaire

Comme le rappelle l'article L5210-1 du CGCT, « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité.* ». Le projet de territoire des intercommunalités se fonde sur une visée d'équité territoriale qui suppose de se décliner en un niveau de services, une fiscalité et des tarifs entre les différents usagers-citoyens quelle que soit leur appartenance communale. C'est au service de ce projet que la mutualisation doit être mise en œuvre avec un projet de territoire définissant un niveau de service attendu pour chacun des domaines de l'action intercommunale et pour chaque partie de territoire en fonction de l'existant, des moyens et des besoins. Pour ce faire, la mutualisation doit être portée par une gouvernance adaptée. Au titre à la fois de la diffusion des bonnes pratiques et du nécessaire pilotage des mutualisations, la mission a retenu plusieurs modalités de gouvernance dont elle recommande la généralisation.

La désignation parmi les **vice-présidents d'un en charge des mutualisations** traduit un objectif et un pilotage étroit. Un comité *ad hoc* pourra contribuer à la collégialité de la décision.

L'articulation entre l'intercommunalité et les communes commande la bonne acceptabilité de l'intégration intercommunale et l'efficacité des mutualisations opérées quelle qu'en soit la forme. C'est la crainte d'un éloignement de la décision, d'un affaiblissement du maire et de sa capacité de réaction qui explique la plupart des réticences à mutualiser. La place du maire et des secrétaires de mairie ou directeurs généraux de communes est très inégale selon les EPCI. Les meilleures pratiques étudiées par la mission la conduisent à recommander la création d'une conférence des maires et de réunions de coordination régulières entre administration de l'EPCI et administration des communes. Ces réunions doivent permettre :

- ◆ de faire vivre les mutualisations en actualisant le champ et les périmètres concernés et en systématisant l'examen des possibilités de mutualisation ;
- ◆ de résoudre les difficultés de coordination et de limiter les doublons ;
- ◆ d'harmoniser les pratiques de gestion tant des services que des personnels et de faciliter le cas échéant des transferts futurs.

Au-delà de ces instances de coordination, c'est dans l'organisation même des services que doivent pouvoir se résoudre les tensions entre une centralisation intercommunale et une demande de proximité. Les mairies sont trop peu souvent considérées comme le premier maillon de l'intercommunalité alors même qu'elles sont la première interface de l'utilisateur. La coupure parfois constatée entre administration communale et intercommunale aboutit à un rejet de responsabilités et des incompréhensions nuisibles à la progression de l'intégration intercommunale.

Le sentiment d'administrations concurrentes peut animer les équipes, *a fortiori* quand les régimes indemnitaires diffèrent et que l'esprit d'appartenance à un même ensemble communal n'est pas cultivé. Ces éléments peuvent constituer des obstacles forts aux mutualisations ou provoquer des doublons contraires à l'efficacité des services publics. Ainsi, de très nombreuses communes ont conservé des équipes techniques en dépit des transferts de la voirie ou des réseaux, afin de conserver une capacité d'intervention rapide. Des EPCI se dotent d'une cartographie *ad hoc* de « territoires » ou « zones d'intervention » ou « pôles territoriaux » pour répondre à ce besoin de territorialisation, mais souvent sans prendre appui ou se localiser auprès des services d'une des communes. Les bonnes pratiques se fondent sur une bonne articulation avec les compétences et prérogatives du maire par exemple au moyen d'« engagements de service » ou de charte.

## Rapport

Cet ensemble de procédés articulant compétences du maire et de l'EPCI doit contribuer à réduire et progressivement supprimer les pratiques contraires à l'intégration et qui maintiennent les cloisonnements communaux en faisant obstacle aux gains à tirer des mutualisations. Ainsi, les fonds de concours, droits de tirages, enveloppes de service définies sans prise en compte de l'intérêt général communautaire et par simple automaticité de répartition de moyens constituent autant de pratiques à prohiber pour leur inefficience.

**Proposition n° 21 : La mission recommande que l'élaboration du schéma de mutualisation soit l'occasion de : désigner un élu vice-président notamment en charge des mutualisations ; d'instituer des réunions régulières des maires et des élus municipaux ; d'instituer des réunions régulières entre administrations communales et intercommunales ; de mettre en place progressivement pour les différents services rendus par l'EPCI des « engagements de service » ; de positionner les services des EPCI autant que possible au sein des bâtiments municipaux sans en faire des lieux séparés.**

### **3.5.3. Les EPCI pourraient être incités à des transferts plus complets et de nouvelles compétences optionnelles pourraient être envisagées**

Dans le contexte d'une forte contrainte financière, l'option d'un transfert massif de compétences des communes vers les intercommunalités semble à exclure. En effet, la mission ne peut pas affirmer que le transfert entre communes et intercommunalités génère à court terme des économies systématiques.

La mission a limité le champ des compétences qu'elle a choisi d'étudier de manière approfondie. Ont ainsi été choisis le champ des dépenses « **enfance, jeunesse, éducation** » et le champ « **voirie, espaces publics** », en raison d'une part du volume financier important et d'autre part des fortes variations de niveaux de dépenses entre les blocs communaux, traduisant des capacités financières et des modes de gestion très divers. Ces ateliers ont notamment permis d'interroger la définition de l'intérêt communautaire.

À partir des travaux des ateliers organisés à la demande de la mission, plusieurs recommandations peuvent être émises, sans préjuger de l'opportunité d'aménagements dans d'autres domaines. La méthode utilisée par la mission, malgré son organisation dans un temps très court, a suscité l'intérêt des acteurs et pourrait mériter d'être mise en œuvre pour l'examen de nouvelles compétences en préalable à toute éventuelle décision de transfert.

#### **3.5.3.1. La définition de l'intérêt communautaire comporte des ambiguïtés pouvant faire obstacle aux mutualisations**

Ainsi qu'il a été préconisé plus haut, l'élaboration du schéma de mutualisation doit être l'occasion d'une revue de compétences et notamment des transferts dont la portée a été limitée par la référence à l'intérêt communautaire. Au regard des mutualisations, il serait en outre efficient de recommander que la gestion d'une compétence ne soit pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice, voire d'introduire une définition de l'intérêt communautaire dans le CGCT le précisant comme l'a préconisé le rapport Malvy Lambert.

**Proposition n° 22 : Pour les compétences faisant référence à un intérêt communautaire, en préciser la portée dans le CGCT et notamment le fait que pour une bonne efficacité, la gestion d'une compétence ne devrait pas être détachable de l'ensemble des équipements en permettant l'exercice.**

### **3.5.3.2. L'institution d'une compétence optionnelle « enfance, jeunesse, éducation »**

La mission a conclu des expériences portées à sa connaissance que la compétence « enfance, jeunesse, éducation<sup>26</sup>» pouvait constituer, pour les communautés qui y sont prêtes, un secteur de mutualisation intéressant, associant de multiples fonctions et des volumes d'activité, de personnels, de dépenses importants. Les travaux menés font apparaître des gains inégaux selon les segments d'activité transférés et donc la nécessité d'une définition précise des attentes et d'une étude d'impact préalable à un éventuel transfert. La restauration scolaire s'avère un des segments les plus productifs. La compétence bâtiminaire, déjà reconnue comme une compétence optionnelle des communautés de communes<sup>27</sup>, est exercée par 1 200 d'entre elles, ce qui traduit un intérêt pour le domaine.

La réforme des rythmes scolaires a renforcé le besoin d'organisation des services périscolaires et la gestion à l'échelle intercommunale peut faciliter les recrutements des personnels et leur professionnalisation. Enfin, dans un domaine de grande sensibilité pour les citoyens, l'organisation à l'échelle du bassin de vie peut être la seule façon de répondre aux attentes d'équité et qualité de service.

Pour accompagner cette compétence optionnelle, l'EPCI devrait être reconnu comme l'interlocuteur de l'Éducation nationale s'agissant de la carte scolaire et des regroupements pédagogiques.

**Proposition n° 23 : Compléter la liste des compétences optionnelles des communautés d'agglomération par une compétence sur les bâtiments des écoles (sans mention d'intérêt communautaire). Instituer une nouvelle compétence optionnelle « enfance, jeunesse, éducation » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Organiser les relations entre l'Éducation nationale et le niveau local avec les intercommunalités dotées de cette compétence.**

### **3.5.3.3. L'institution d'une compétence optionnelle « espaces publics »**

De toutes les compétences, la gestion de la voirie est celle qui est à la fois la plus répandue et la plus susceptible de débats d'interprétation et de variété de mise en œuvre. La voirie est aussi reconnue unanimement comme l'un des transferts les plus profitables, tant en qualité de service, qu'en réduction des coûts. Pourtant les pratiques traduisent parfois des transferts très partiels, voire de façade, non conformes à l'objectif d'intégration intercommunale (définition restreinte des voies d'intérêt communautaire, maintien d'une décision entièrement communale). En outre, la compétence voirie est très liée à d'autres compétences voisines qui peuvent restreindre la portée du transfert : réseaux, propreté, espaces verts, accessibilité, éclairage public, parcs de stationnement...

La définition d'une compétence « espace public » simplifierait la mise en œuvre du transfert et rendrait cohérentes et rationnelles l'allocation des moyens et la définition des priorités. Compte-tenu de l'ampleur d'un tel transfert, il est proposé que les communautés de communes et d'agglomération aient le choix dans les compétences optionnelles entre la voirie communautaire et l'espace public.

**Proposition n° 24 : Instituer une nouvelle compétence optionnelle « espaces publics » pour les communautés de communes et communautés d'agglomération.**

---

<sup>26</sup> Ces termes recouvrent aussi l'appellation souvent usitée de « temps de l'enfant ».

<sup>27</sup> Article L 5214-16 du CGCT. Les communautés de communes peuvent se doter de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ».

### **3.5.4. Les outils de suivi et de connaissance des mutualisations doivent participer à renforcer la solidarité et la transparence et diffuser les bonnes pratiques**

L'insuffisante connaissance des pratiques de mutualisation, tant au niveau central, qu'au niveau local, nuit à la bonne mesure de leurs résultats et à leur développement.

#### **3.5.4.1. Mettre en place des outils de connaissance des mutualisations**

Compte tenu de la variété des pratiques de mutualisation et du niveau de détail requis pour des analyses fines de la gestion communale, l'approche au niveau macro rencontre nécessairement des limites. La méthode mise en œuvre et présentée dans ce rapport associe des constatations au niveau national et des observations sur un échantillon déterminé par des critères à la fois statistiques et empiriques. Les enseignements qui peuvent en être tirés dépassent ceux d'une simple monographie et permettent d'enrichir la vision tant du législateur que des acteurs locaux sur les pratiques et les évolutions. Ils pourraient le cas échéant être utilisés pour des simulations financières.

La détermination de tels échantillons permettrait en outre de contribuer à répondre au besoin fréquemment exprimé par les acteurs locaux de pouvoir disposer de référentiels qui les aident à comparer l'efficacité de leurs services ou la pertinence de leurs choix d'organisation. Une telle approche permettrait de compléter les données présentées le plus souvent à l'aide de moyennes par strates démographiques.

À l'échelle de ces échantillons, le suivi de l'impact des démarches de mutualisation pourrait être mené.

La construction de tels échantillons pourrait être confiée à l'observatoire de la gestion locale prévu par le projet de loi NOTRe<sup>28</sup>.

**Proposition n° 25 : Développer des études sur échantillon, à l'instar de la méthode utilisée par la mission, qui servent à l'étude des dépenses locales et des coûts.**

#### **3.5.4.2. Favoriser l'évaluation des mutualisations et la diffusion de l'information au niveau local**

À l'occasion de ses déplacements et entretiens, la mission a pu confirmer le constat déjà fait par ailleurs d'une insuffisante diffusion de l'information financière locale. L'élaboration du schéma de mutualisation et la recherche d'une meilleure efficacité des services locaux nécessite une bonne connaissance réciproque des déterminants financiers. Or, trop souvent encore, bien que publics, les budgets ne se transmettent pas entre communes et EPCI, freinant d'éventuelles initiatives, faute d'une connaissance mutuelle suffisamment fine.

La disposition prévue par l'article 30 du projet de loi NOTRe permettra d'y pallier partiellement en prévoyant de rendre obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, transmis ensuite à l'EPCI. Allant dans le même sens, il paraîtrait simple et utile dans de nombreux cas de poser le principe d'une transmission systématique et obligatoire des documents budgétaires d'une commune à son EPCI. Ce point pourrait d'ailleurs être résolu par une obligation de mise en ligne des documents budgétaires.

---

<sup>28</sup> L'article 34 du projet de loi prévoit d'instituer un observatoire de la gestion publique locale « chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques ».



## Rapport

**Proposition n° 26 : Encourager les collectivités à rendre accessible sur Internet leurs données budgétaires. Pour celles qui ne l'ont pas fait, rendre obligatoire la transmission à l'EPCI de leurs documents budgétaires.**

À défaut de pouvoir à court terme généraliser la réalisation de budgets consolidés, au-delà des données diffusées en ligne par la DGFiP, il pourrait être proposé d'expérimenter des présentations budgétaires consolidées avec des collectivités volontaires. Parallèlement, la fiabilisation et le recours accru aux comptes détaillés de flux croisés doivent faciliter le développement de la connaissance des interactions des finances au sein du bloc local.

**Proposition n° 27 : Expérimenter des présentations budgétaires consolidées au niveau de l'EPCI avec des collectivités locales volontaires, en prenant en compte les budgets annexes.**

L'évaluation des mutualisations par les collectivités elles-mêmes doit permettre de valoriser les démarches entreprises et de s'assurer que l'impact est bien celui attendu. Le présent rapport expose plusieurs méthodes auxquelles il peut être fait appel. Ce suivi est le gage nécessaire de la durabilité dans le temps de la démarche.

La diffusion des bonnes pratiques entre collectivités, le cas échéant *via* les associations de collectivités et d'élus, au-delà de ce qui se pratique déjà, constitue une aide précieuse notamment pour les plus petites collectivités.

**Proposition n° 28 : Favoriser la diffusion des bonnes pratiques notamment de calcul des gains et coûts associés aux mutualisations.**

## CONCLUSION

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du bloc communal ne peut faire abstraction de l'évolution plus générale du contexte communal et de ses nouveaux enjeux : la réforme territoriale, la baisse des ressources communales, la réforme attendue de la DGF, l'augmentation des seuils des intercommunalités, et l'incitation à constituer des communes nouvelles.

Les mutualisations devant contribuer à ces évolutions, les propositions du rapport, articulées autour d'un schéma d'ensemble cohérent alliant incitation financière et simplification, au service de l'horizon intercommunal et du respect de la contrainte budgétaire, ont été conçues pour être compatibles avec l'émergence du nouveau contexte communal, sans préjuger des arbitrages qui seront retenus.

À l'avenir, la maturité de l'intercommunalité et la complexité des relations croisées dont les mutualisations sont la traduction doivent inviter à une nouvelle approche des relations entre EPCI et communes membres. Ils pourraient constituer un même ensemble organisé institutionnellement et fonctionnellement pour gérer des intérêts communs, l'EPCI jouant notamment le rôle du pilote des intérêts communs et du facilitateur de toutes les coopérations.

Deux évolutions à terme de ces ensembles peuvent d'ailleurs s'envisager, soit celle d'une intégration complète sous la forme la plus simple qui est celle de la commune nouvelle, soit celle d'une administration unique regroupant tous les personnels tout en conservant l'autorité fonctionnelle du maire, comme la pratiquent déjà certains EPCI.

## Rapport

**Tableau 6 : Tableau des propositions**

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
<b>Proposition n° 1 : Instaurer un coefficient d'intégration et de mutualisation et l'appliquer dès 2016 à la DGF des intercommunalités.</b>	PL NOTRe ou PLF 2016	2015 (pour entrée en vigueur en 2016)
<b>Proposition n° 2 : Appliquer le coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) proposé à une future DGF territoriale, actuellement à l'étude.</b>	Etude de refonte de la DGF	Calendrier de la réforme
<b>Proposition n° 3 : Étudier à partir du premier semestre 2015 l'impact de la baisse de la DGF sur l'arbitrage entre rationalisation des dépenses - notamment au travers des mutualisations - et recours à l'emprunt, et le cas échéant introduire un outil encadrant le recours à l'emprunt.</b>	Etude conjointe Ministères financiers/Ministère de la décentralisation	1er semestre 2015
<b>Proposition n° 4 : Transposer les directives européennes relatives à la passation des marchés publics et aux concessions en leur donnant toute leur portée pour simplifier et sécuriser les mutualisations entre acteurs locaux. Assortir cette transposition de la diffusion de guides pratiques donnant aux acteurs locaux une vision précise des conditions à remplir pour respecter les critères retenus par le droit européen, notamment quant au contenu des conventions. Toiletter les dispositions applicables aux outils de mutualisation et abroger le décret n° 2011-515 relatif aux règles de calcul de remboursements.</b>	Législatif Réglementaire (abrogation des dispositions créées par le décret 2011-515)	2015
<b>Proposition n° 5 : Autoriser la réalisation de mutualisations entre deux acteurs ou plus appartenant à un même « bloc intercommunal » regroupant un EPCI, ses communes et les établissements dont ils sont membres, sous forme de service commun, de mise en commun de moyens et de création ou gestion d'équipements ou de services. Lier cette évolution à l'adoption du coefficient d'intégration et de mutualisation.</b>	Législatif - nouvel article du CGCT	2015
<b>Proposition n° 6 : Rendre obligatoire de la part des communes l'information systématique de l'EPCI auquel elles appartiennent sur leurs projets de mutualisation infra-EPCI.</b>	Législatif - même article que précédent	2015
<b>Proposition n° 7 : Etendre aux communautés de communes la possibilité de conclure une convention de création ou de gestion d'équipement ou de service avec tous autres collectivités territoriales ou établissements publics. Lier cette évolution à l'adoption du coefficient d'intégration et de mutualisation.</b>	Législatif - Art.L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 8 : Etendre aux CC et aux CA la dérogation dont bénéficient les CU et les métropoles de pouvoir placer un service commun auprès d'une des communes membres. Lier cette évolution à l'adoption du coefficient d'intégration et de mutualisation.</b>	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 9 : Autoriser la mise à disposition de plein droit des agents dans les services communs placés auprès de l'EPCI pendant une durée limitée à un an afin de faciliter la mise en place d'un service commun. Lier cette évolution à l'adoption du coefficient d'intégration et de mutualisation.</b>	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015

## Rapport

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
<b>Proposition n° 10 : Modifier les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT relatif aux services communs afin de supprimer la liste des activités fonctionnelles qui peuvent être confiées à ces services, supprimer l'avis préalable de la CAP et prévoir la situation des agents ne remplissant pas la totalité de leur fonction dans le service. Mettre en œuvre cette modification en 2016 en conjonction avec la mise en œuvre du coefficient d'intégration et de mutualisation.</b>	Législatif - Art. L. 5211-4-2 CGCT	2015
<b>Proposition n° 11 : compléter l'article L5111-7 du CGCT par un alinéa garantissant l'assimilation des services accomplis par les non-titulaires auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur.</b>	Législatif - Art. L. 5111-7 CGCT	2015
<b>Proposition n° 12 : élargir la négociation sur l'action sociale prévue à l'article L5111-7 du CGCT à une négociation globale.</b>	Législatif - Art. L. 5111-7 CGCT	2015
<b>Proposition n° 13 : pour éviter une éventuelle hausse de la masse salariale automatique en cas de transferts de personnel, supprimer le terme « s'ils y ont intérêt » des articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 du CGCT.</b>	Législatif - Art. L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 CGCT	2015
<b>Proposition n° 14 : prévoir la possibilité, pour les collectivités et EPCI ayant des services communs et non-affiliées à un centre de gestion, de créer une CAP commune, sur le modèle des comités techniques communs.</b>	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 15 : prévoir une possibilité de désaffiliation du centre de gestion - ou de se réserver la gestion en commun de la CAP - pour les EPCI affiliés volontairement et ayant une fonction RH mutualisée dans un service commun.</b>	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 16 : développer dans les schémas de mutualisation une dimension gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et élaborer des plans de formation à l'échelle intercommunale avec le CNFPT.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
<b>Proposition n° 17 : articuler les schémas de mutualisations, les schémas de coopération intercommunale et les schémas d'accessibilité aux services publics.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique) - collectivités - préfets	Après publication loi NOTRe
<b>Proposition n° 18 : mettre à profit la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale en étudiant la possibilité de créer des communes nouvelles.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique)	Après publication loi NOTRe
<b>Proposition n° 19 : Clarifier le calendrier d'élaboration des schémas de mutualisation en précisant que leur élaboration doit être engagée au plus tard début 2015 par l'EPCI en concertation avec les communes afin que le projet, une fois établi, puisse être transmis aux conseils municipaux qui doivent en délibérer dans les trois mois et soumis à la délibération de l'EPCI avant le débat d'orientation budgétaire le cas échéant et au plus tard fin 2015.</b>	Diffusion d'information de la DGCL	début 2015

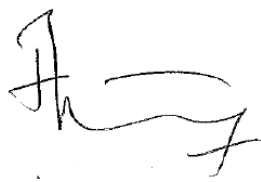
## Rapport

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
<b>Proposition n° 20 : étudier systématiquement a minima l'opportunité de la mutualisation des fonctions supports suivantes : les systèmes d'information, l'expertise juridique et la comptabilité. En fonction du degré d'intégration communautaire, élargir aux autres fonctions support.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
<b>Proposition n° 21 : la mission recommande que l'élaboration du schéma de mutualisation soit l'occasion de : désigner un élu vice-président notamment en charge des mutualisations ; d'instituer des réunions régulières des maires et des élus municipaux; d'instituer des réunions régulières entre administrations communales et intercommunales ; de mettre en place progressivement pour les différents services rendus par l'EPCI des « engagements de service » ; de positionner les services des EPCI autant que possible au sein des bâtiments municipaux sans en faire des lieux séparés.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
<b>Proposition n° 22 : Pour les compétences faisant référence à un intérêt communautaire, à l'occasion du schéma de mutualisation, en préciser la portée et notamment le fait que pour une bonne efficacité, la gestion d'une compétence ne devrait pas être détachable de l'ensemble des équipements en permettant l'exercice. Modifier le CGCT en conséquence.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique) puis législatif (CGCT)	2015
<b>Proposition n° 23 : Compléter la liste des compétences optionnelles des communautés d'agglomération par une compétence sur les bâtiments des écoles (sans mention d'intérêt communautaire). Instituer une nouvelle compétence optionnelle « enfance, jeunesse, éducation » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Organiser les relations entre l'Éducation nationale et le niveau local avec les intercommunalités dotées de cette compétence.</b>	Législatif - Art. L5214-16 et L. 5216-5 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 24 : Instituer une nouvelle compétence optionnelle « espaces publics » pour les communautés de communes et communautés d'agglomération.</b>	Législatif - Art. L5214-16 et L. 5216-5 du CGCT	2015
<b>Proposition n° 25 : Développer des études sur échantillon, à l'instar de la méthode utilisée par la mission, qui servent à l'étude des dépenses locales et des coûts.</b>	Futur observatoire de la gestion locale	2015
<b>Proposition n° 26 : Encourager les collectivités à rendre accessible sur Internet leurs données budgétaires. Pour celles qui ne l'ont pas fait, rendre obligatoire la transmission à l'EPCI de leurs documents budgétaires.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique) puis législatif (CGCT éventuellement)	2015
<b>Proposition n° 27 : Expérimenter des présentations budgétaires consolidées au niveau de l'EPCI avec des collectivités locales volontaires, en prenant en compte les budgets annexes.</b>	DGCL et DGFIP	appel à candidatures et définition du cadre en 2015
<b>Proposition n° 28 : Favoriser la diffusion des bonnes pratiques notamment de calcul des gains et coûts associés aux mutualisations.</b>	Diffusion d'information (bonne pratique)	2015

*Source : Mission.*

## Rapport

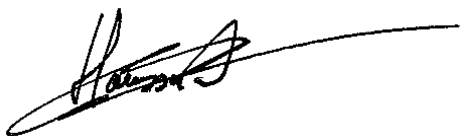
À Paris, le 1<sup>er</sup> décembre 2014



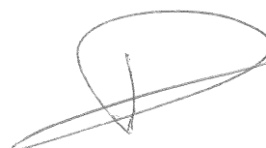
Pierre HANOTAUX  
Inspecteur général des finances



Sylvie ESCANDE-VILBOIS  
Inspectrice générale de l'administration



Pierre HAUSSWALT  
Inspecteur des finances



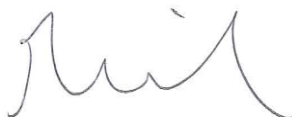
Aline DEPERNET  
Inspectrice de l'administration



David KRIEFF  
Inspecteur des finances



Chrystelle NAUDAN-CARASTRO  
Inspectrice de l'administration



Morgane WEILL  
Inspecteur des finances