

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



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 menées 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
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.....	3
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>
2. LES MUTUALISATIONS MISES EN ŒUVRE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL FAVORISENT L'EXTENSION DE L'OFFRE DE SERVICES PLUS QUE DES ECONOMIES NETTES.....	17
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
3. LE SCENARIO DE REFORME PROPOSÉ ALLIE INCITATION FINANCIERE ET SIMPLIFICATION, AU SERVICE DE L'HORIZON INTERCOMMUNAL ET DU RESPECT DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE.....	30
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 via 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>	43
3.5.3.	<i>Les EPCI pourraient être incités à des transferts plus complets et de nouvelles compétences optionnelles pourraient être envisagées.....</i>	44
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>	46
CONCLUSION.....		48

Tableau 6 : Tableau des propositions

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
Proposition n° 1 : Instaurer un coefficient d'intégration et de mutualisation et l'appliquer dès 2016 à la DGF des intercommunalités.	PL NOTRe ou PLF 2016	2015 (pour entrée en vigueur en 2016)
Proposition n° 2 : Appliquer le coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) proposé à une future DGF territoriale, actuellement à l'étude.	Etude de refonte de la DGF	Calendrier de la réforme
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.	Etude conjointe Ministères financiers/Ministère de la décentralisation	1er semestre 2015
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. Toilettier les dispositions applicables aux outils de mutualisation et abroger le décret n° 2011-515 relatif aux règles de calcul de remboursements.	Législatif Réglementaire (abrogation des dispositions créées par le décret 2011-515)	2015
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.	Législatif - nouvel article du CGCT	2015
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.	Législatif - même article que précédent	2015
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.	Législatif - Art.L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT	2015
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.	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
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.	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015

Rapport

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
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.	Législatif - Art. L. 5211-4-2 CGCT	2015
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.	Législatif - Art. L. 5111-7 CGCT	2015
Proposition n° 12 : élargir la négociation sur l'action sociale prévue à l'article L5111-7 du CGCT à une négociation globale.	Législatif - Art. L. 5111-7 CGCT	2015
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.	Législatif - Art. L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 CGCT	2015
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.	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
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.	Législatif - Art.L. 5211-4-2 du CGCT	2015
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.	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
Proposition n° 17 : articuler les schémas de mutualisations, les schémas de coopération intercommunale et les schémas d'accessibilité aux services publics.	Diffusion d'information (bonne pratique) - collectivités - préfets	Après publication loi NOTRe
Proposition n° 18 : mettre à profit la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale en étudiant la possibilité de créer des communes nouvelles.	Diffusion d'information (bonne pratique)	Après publication loi 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.	Diffusion d'information de la DGCL	début 2015

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
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.	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
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.	Diffusion d'information (bonne pratique)	-
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 efficience, la gestion d'une compétence ne devrait pas être détachable de l'ensemble des équipements en permettant l'exercice. Modifier le CGCT en conséquence.	Diffusion d'information (bonne pratique) puis législatif (CGCT)	2015
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.	Législatif - Art. L5214-16 et L. 5216-5 du CGCT	2015
Proposition n° 24 : Instituer une nouvelle compétence optionnelle « espaces publics » pour les communautés de communes et communautés d'agglomération.	Législatif - Art. L5214-16 et L. 5216-5 du CGCT	2015
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.	Futur observatoire de la gestion locale	2015
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.	Diffusion d'information (bonne pratique) puis législatif (CGCT éventuellement)	2015
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.	DGCL et DGFIP	appel à candidatures et définition du cadre en 2015
Proposition n° 28 : Favoriser la diffusion des bonnes pratiques notamment de calcul des gains et coûts associés aux mutualisations.	Diffusion d'information (bonne pratique)	2015

Source : Mission.